

# ポスト市町村合併の 地域づくりに関する考察

## 住民意識と自治会・コミュニティ

### 【要旨】

市町村合併の影響が旧町村の中心部に及んでいることを指摘した前回のレポートに続き、今回は、引き続き鳥取市を事例として、旧町村部の住民への影響をアンケート調査によって明らかにし、合併後の地域づくりを検討する。ここで考えられる問題は、住民意識においてどのような変化があったのか、それは行政が想定している住民主体の地域づくりにどのような影響を与えるのか、ということである。意識の変化とは例えば、地域づくりという言葉に対して住民は同じような地域の範囲を想定しているのだろうか、それは市町村合併によって変化したのではないだろうか、という視点である。調査結果は、住民は行政や今後の地域に対して不満や不安が多いこと、「地域づくり」といったときに想定する地域の範囲が合併を経て広域化していることを示した。次に、これらを鳥取市が進めようとしている自治会を活用した地域づくりと照らしあわせて検討した。その結果、行政と住民の間で地域づくりに対する意識のズレがあること、そして能動的対応が必要となる地域づくりに対し、住民の積極的な参加に課題を抱える多くの自治会は力を発揮しにくいことが分かった。加えて、住民の意識の変化は、地域づくりという文脈において、自治会というコミュニティに対する帰属意識の低下であると考えられる。したがって少なくとも今の状況では、住民主体の地域づくりをすすめる前に、検討しなければならない課題があるといえる。今後行政が住民主体の地域づくりを進めるうえでは、住民の不安や不満に対応し主体的な活動を涵養するための地ならしをすること、次に自治会や他の既存集団（NPOや市民団体）を地域特性や機能別に整理し、これらをネットワークや相互補完により関連させ、「地域づくり」において必要な機能の獲得を目指すことなどが考えられるのである。

研究員

倉持裕彌

### 1. はじめに

鳥取市が2004年11月に市町村合併を行ってから2年余りが経過した。市町村合併の結果、議員数の削減といった財政的効果を得られたと同時に、旧町村の住民にとっては慣れ親しんだ役場が消失するという大きな変化があった。前回のレポートでは、この変化が、旧町村の中心部に集積し役場を主な取引先としている商店主や役場が発注する公共工事を請け負う地元建設業者に、大きな影響を及ぼしていることを商工会のヒアリング調査を通して明らかにした。そして、彼らのような地域社会の担い手（地元自営業者層）を中心とした地域づくりを進めるならば、行政はこのような地域の変化に注意が必要であると論じた。加えて、市町村合併のインパクトは住民にも確実に影響を与えており、例えば町や村といった地理的境界の消失によって、住民が捉える「地域づくり」における「地域」の範囲が変化している可能性に言及し

た（倉持2006）。そこで今回のレポートでは、このような「地域」の範囲に対する意識変化をはじめ、住民の生活・意識は合併によってどのように変化しているのかをアンケート調査を通して明らかにし、その結果を行政が進める地域づくりの方向性に照らし合わせ、合併後の地域づくりを検討してみたい。

### 2. 鳥取市の地域づくり

まず、鳥取市は合併後の地域づくりをどのように進めようとしているのかを確認しておこう。2006年5月に定められた鳥取市第8次総合計画によると、今後の地域づくりの方向性は「市民・事業者が自らのまちづくりを自らの手で行う意識を持って、コミュニティ活動やさまざまな市民活動に積極的に参加する、自らの選択と責任に基づいた主体的なまちづくりを進めます」と示されている。そして計画段階においては、「自立したコミュニティ

づくり」や、「コミュニティ活動の基盤づくり」を進める。この段階で、地域コミュニティに期待されているのは、「まちづくり」と「身近な問題の処理」である。いずれも「住民主体の地域づくり」に含まれる。その具体策は、自治会<sup>1</sup>の加入率を高めるなど地域の既存集団の機能強化や、「コミュニティ活動・公民館事業を円滑かつ効率的に運営する体制を充実・強化」する内容となっている。つまり、行政は今後の地域づくりの進め方について、自治会・コミュニティを中心とした住民主体による方法を想定している（鳥取市 2006）。

さて、行政がこのように地域づくりの戦略を描いている一方で、住民はその戦略を受け入れる準備があるのだろうか。例えば、市町村合併によって「地域づくり」に対して想定する地域の範囲の意識が変化するとすれば、それはある地域に対するコミュニティ帰属意識を変化させ、地域づくりの中心として期待される自治会への住民の積極的参加を妨げる作用を持つかもしれない。また例えば、市町村合併に対する不安や不満が高まっているとしたら、住民は行政の提案やアイデアを吟味することなくはねつけるかもしれない。これらは、行政と住民間の地域づくりに対する認識のズレを生じさせ、双方の円滑なコミュニケーションを阻害することに繋がる。そして、行政と住民間における協働や協力といった関係構築に影響を及ぼすことが考えられるのである。

そのような事態に陥らないように、支所の設置や地域審議会といった仕組みが行政から用意され、地域の実情の理解に努めていると思われる。しかし職員の日常業務の範囲で、多くの住民の市町村合併による生活上、意識上の変化や影響まで把握するのは容易ではない。このような場合こそアンケート調査は有効である。市町村合併後に実施されたアンケート調査は2005年の市民アンケートが最後であり、それも特に市町村合併の影響について詳しく調査しているわけではない。したがって、今回実施したアンケート調査は、その結果だけでも、行政にとって必要な情報を提供できるはずである。そこでまずはアンケート調査の結果を見ていくことにしたい。

### 3. アンケート調査対象地域と調査結果

#### 3.1 アンケート調査対象地域

アンケート調査は、市町村合併によって役場がなくなるなどの物理的変化のある旧町村を対象とした。中でも、人口が多く旧郡部（岩美郡、八頭郡、気高郡）をそれぞれ代表することを考慮し、旧国府町、旧河原町、旧青谷町の住民に対して行った。はじめに旧自治体それぞれの合併までの経緯と現在抱える問題点について整理してお

く。（以下では合併前の自治体に「旧」の表記を省略する）

#### 国府町

国府町は、鳥取市の東側に位置し山間部を抱えた自治体である。2000年の人口は8,620人であった。最も人口が多かったのは1920（大正9）年、10,343人で、着実に人口減少と高齢化が進んでいる。ただ、鳥取市に地理的に近いところでは賃貸アパートなどの造成が盛んで、若年層の移住も見られている。国勢調査（2000年）によると産業別就業者はサービス業が24%と最も高く、多くは鳥取市に通勤している。国府町から鳥取市への通勤圏の変化を1965年と1995年で比較すると、1965年28.5% 1995年56.0%と倍増していることが分かる。

市町村合併前後は、鳥取市の郊外化が国府町方面に進み、生活圏の一体化が比較的進んでいたなどの要因によって大きな問題点は見られていない。ただ、雨滝方面（山間部）は人口が少ないながらも広大な面積を有している。

#### 河原町

河原町は鳥取市の南側に位置し主要国道53号線沿いである。ちょうど鳥取市を南側で受け止めるように広がっており、田園地帯と山間部が目立つ。2000年の人口が8,382人であり、国府町とほぼ同規模である。最も人口が多かったのは1947（昭和22）年、11,718人で、近年は着実に人口減少と高齢化が進んでいる。国勢調査（2000年）によると産業別就業者数は農業が23%と最も高い。河原町から鳥取市への通勤圏の変化を1965年と1995年で比較すると、1965年17.5% 1995年46.3%と2.5倍以上に増えていることが分かる。

河原町の合併前後の動きで触れておく必要があるのは、2006年4月に県東部広域行政管理組合で決定されたごみ焼却施設の国英地区への整備である。国英地区には既に1995年に稼働開始したごみ焼却施設があり（1994年稼働、稼働時より15年後に廃止の予定）、地元は「なぜこの地区にばかり建てるのか」と反発している（日本海新聞2006年4月15日）。

#### 青谷町

青谷町は間に鹿野町、気高町を挟んで鳥取市の西側に位置している。2000年の人口は8,095人であった。最も人口が多かったのは1950年、12,739人である。青谷町も国府町・河原町と同様に人口減少・高齢化を迎えている。国勢調査（2000年）によると産業別就業者数は製造業が

29%と最も多い。これは和紙関連製造業や電子部品、またコクヨ事務用品工業株の工場があるためである。したがって青谷町では鳥取市への通勤は他の2町村ほど多くない。青谷町から鳥取市への通勤圏の変化を1965年と1995年で比較すると、1965年11.3% 1995年38.4%と3倍以上に増えているものの、実数ベースでは他の2町より明らかに少ない。

青谷町は、鳥取市に合併した自治体では隣接する気高町と並び、「合併の枠組みを問う住民投票条例案」が議会で諮られた経緯がある。これは国府町や河原町と異なる傾向であり、合併に根強く反対する人々がいたことを窺わせる。さらに合併後にも問題は現れている。小学校統廃合問題である。この点について青谷町の合併（地域）審議会の議事録をまとめてみると以下ようになる。合併以前の青谷町時から小学校の統廃合問題は顕在化しており、合併を経てこの問題は新市における継続協議となった。協議を続けていくうちに、地盤の問題、地元の反対の声が顕在化し、先に進まなくなってきた。既存の小学校（統合されることが予定されている）は耐震基準の問題などで改築や修繕の必要に迫られているが、予定通りの統廃合をにらんで、これらを送り出している。そこに合併によって行政が遠くなったという不安や不満が重なり、結果として合併によって小学校統廃合問題は複雑化してきている。

### 3.2 アンケート調査概要

調査方法 質問票によるアンケート調査 郵送法  
 調査対象 旧国府町、旧河原町、旧青谷町住民 20歳～80歳未満 940サンプル  
 ランダムサンプリングによって抽出  
 回収数 369票（回収率 40%）  
 実施時期 平成19年1月

なお、回収サンプルに年齢による偏りが生じたため、集計は1次元のウェイト付けを行った。

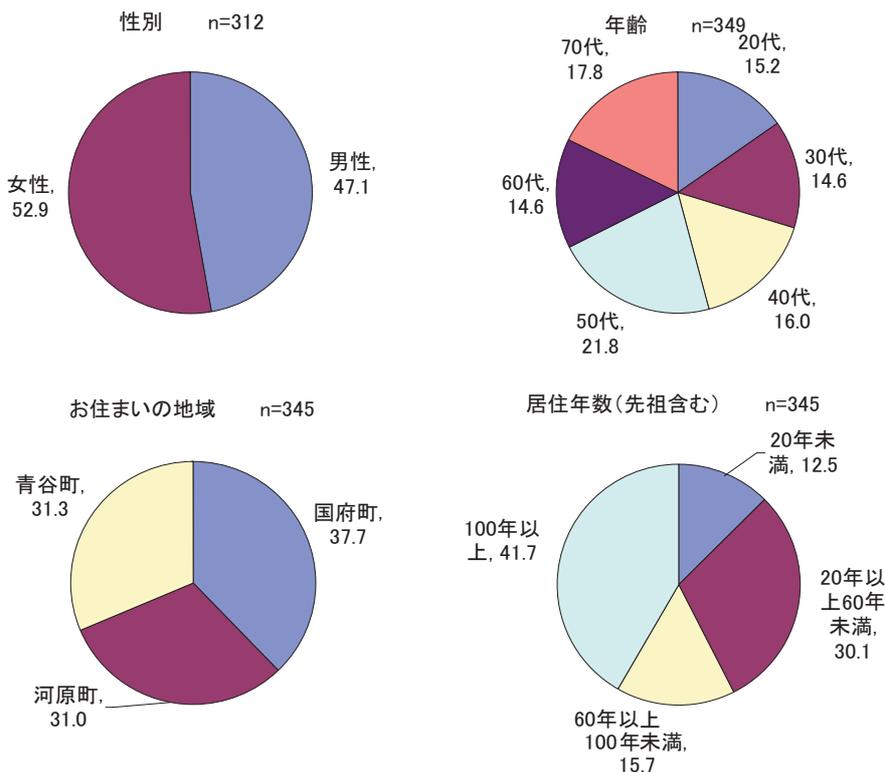
また、年齢・居住地によるクロス集計については、二乗検定によって、5%水準で有意であることを確認している。

### 3.3 調査結果概要

#### 属性項目

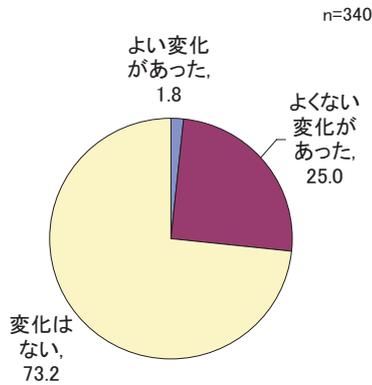
これまでの市のアンケートなどでは、居住年数は本人を対象として20年以上を上限としていたため、その家族と土地の結びつきの深さは20年分しか分らなかった。今回は世帯の先祖も含め、100年以上に上限を設定したところ、41.8%の人々がその土地に100年以上の歴史を持っていることが分かった。

図1 属性項目



あなたの家族も含めた仕事や収入に市町村合併の影響はありましたか(SA)

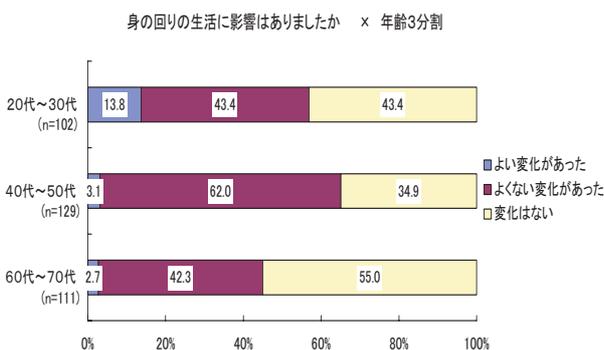
図2 市町村合併による生活上の影響



市町村合併の影響は家計にはあまり及んでいないという結果である。しかしながら、「よくない変化」も25%の人々が実感しており、業種では自営業がもっともよくない変化を実感していることが分かった。これは前回のレポートでも指摘したことである。ただ、この点については職業別に分析するとどうしてもサンプル数が少なくなってしまうので、参考程度としておきたい。

あなたの身の回りの生活に市町村合併の影響による変化はありましたか(SA)

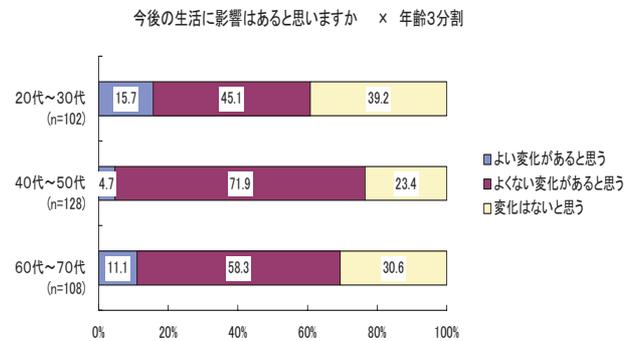
図3 市町村合併による身の回りの生活の影響



身の回りの生活上でよくない変化とは、地域差が認められないことから各町村に共通している役場の支所化とそれに伴う自営業の廃業などが想定されていると思われる。また、年齢によって回答に差があり、40~50歳代で61.7%となっている。「変化はない」という回答は43.7%であり、よくない変化と合わせて90%以上を占めている。

あなたの今後の生活に市町村合併の影響による変化はあると思いますか。(SA)

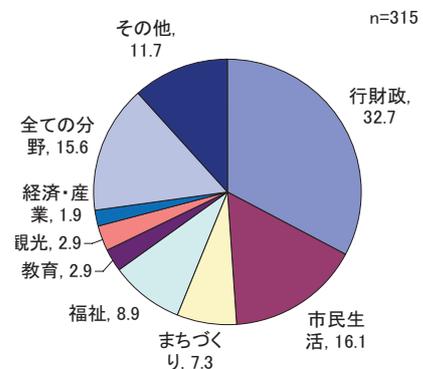
図4 今後の生活への影響について



実に60%近い人々が今後の生活によくない変化があると不安を感じていることが分かった。特に40~50歳代の人々が72.2%もよくない変化を予測している。

あなたは市町村合併の効果はどの分野にもっとも現れていると思いますか(SA)

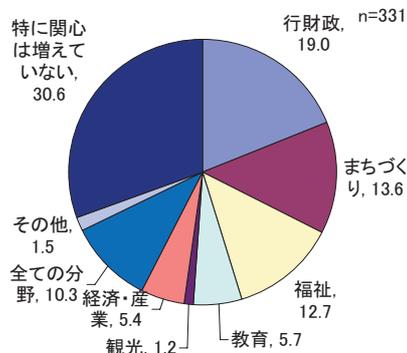
図5 市町村合併の効果について



市町村合併の効果が行財政にもっとも現れていると考えている人が32.8%であった。次に市民生活16.1%、まちづくり7.4%である。なお、経済・産業、観光、福祉などすべての分野に効果が現れていると考えている人も15.6%いる。

あなたは市町村合併によってどの分野の関心が増えましたか(SA)

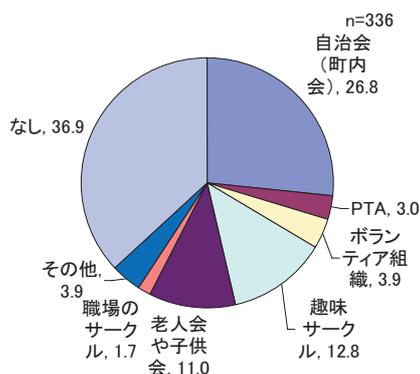
図6 市町村合併によって増えた関心分野



市町村合併によって特に関心が増えていない人がもっとも多かった。分野を限定しなければ、市町村合併によって約70%近い人々が行財政やまちづくり、観光などに対する関心が増えたことになる。行政や施策に無関心な住民ではなく、むしろ関心を持って行政や施策を見守っている住民の姿が浮かび上がってくる。

あなたが仕事以外で所属している地域の組織のうち、もっとも積極的に参加している組織はどれですか(SA)

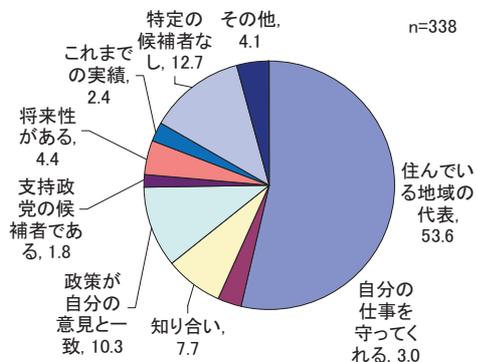
図7 積極的に参加している地域の組織



もっとも積極的に参加している地域の組織は自治会(町内会)の26.8%だった。次いで趣味サークルの12.8%が続いている。今回のアンケートで自治会(町内会)に「加入している世帯」は全体の55%であったことを考えると、自治会(町内会)加入率が高いからといって、加入世帯は自治会(町内会)活動に積極的ということにはならない。ここからも、自治会(町内会)を住民主体的な地域づくりの基礎的な地域集団と見なすのは議論の余地があることがうかがえる<sup>2</sup>。

あなたは何をもっとも重視して市議会議員選挙で候補者を選びましたか(SA)

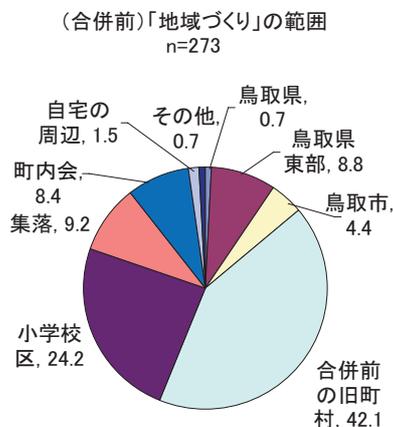
図8 市議会議員候補の選択基準

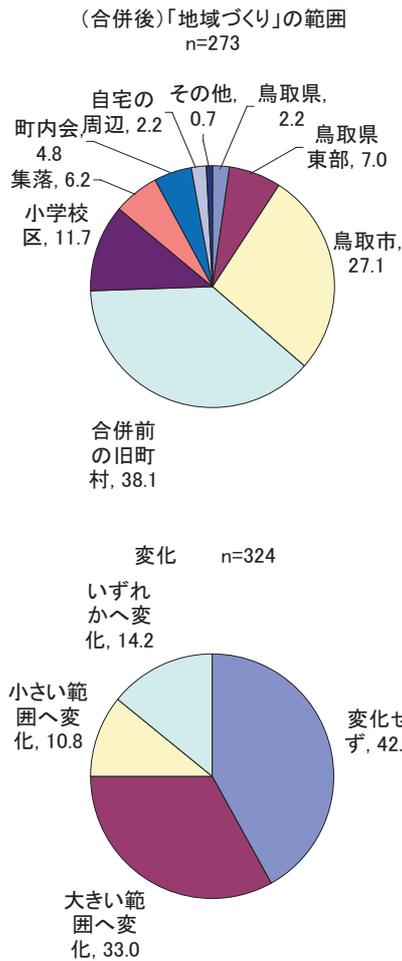


鳥取市の市町村合併後初の市議会議員選挙は2006年11月に行われた。調査対象地域においては議員数の大幅削減によって「住んでいる地域の代表」が候補者選択基準でもっとも多い結果となった。これまでの旧町村内での候補者選択については明らかではないが、この選択基準が多かった理由は、地縁がいまだに残っている、というような楽観的なものではなく、住んでいる地域の代表者を議会に送り込まなくては地域が取り残されてしまう、という危機感が多分に働いた結果ではないだろうか。つまり、市議会議員候補者を選択するという行為において、半数以上の住民が危機感を理由として一体となっていたと考えられるのである。

あなたにとって「地域づくり」などに使われる「地域」とは(SA)

図9 「地域づくり」の地域について

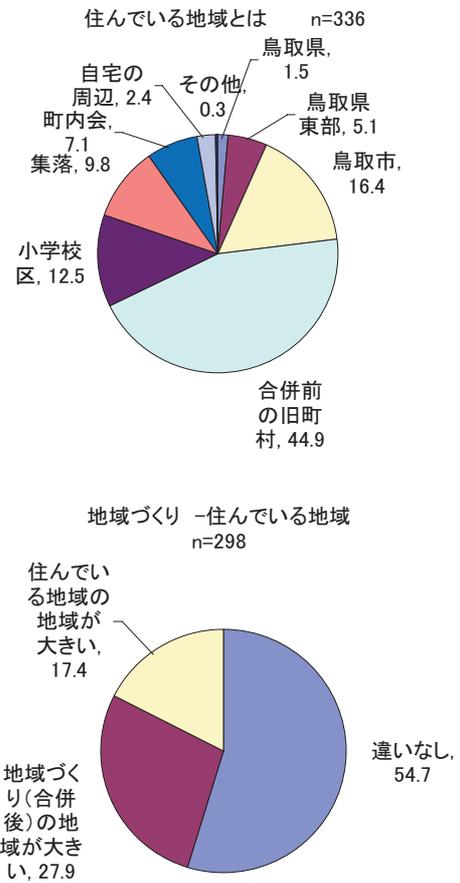




市町村合併前は「合併前の旧町村」が42.1%、「小学校区」が12.7%であった。合併後はやはり「合併前の旧町村」が38.1%、次いで「鳥取市」が27.3%であった。この二つの結果の違いからも分かるように、合併による影響で「地域づくり」における「地域」の空間的範囲に対する意識が変化した住民は少なくない。その結果は、まず合併の影響によって「地域」の範囲が変化しなかった住民が42.1%、「広い地域へ変化」が33.0%、「狭い地域へ変化」が10.7%、回答の不備でいずれか判別できないが「いずれかへ変化した」住民が14.1%であった。つまり50%以上の住民は市町村合併によって「地域」の範囲が変化したことになる。

あなたにとって「住んでいる地域」とは(SA)

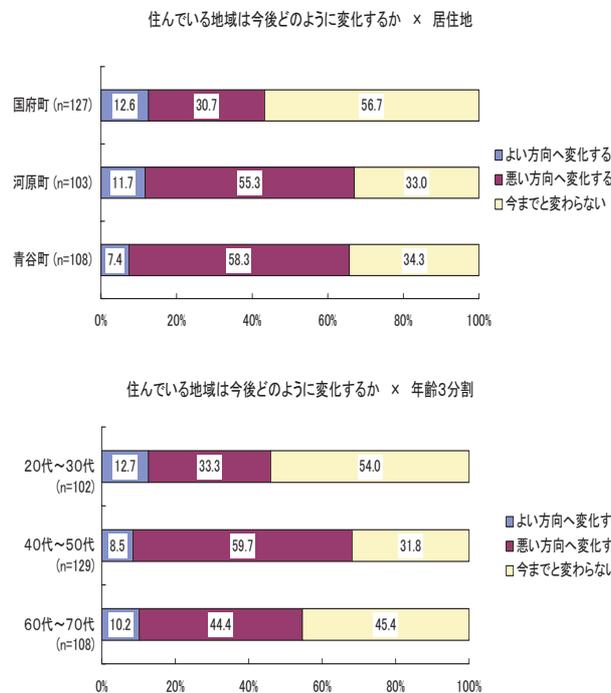
図10 「住んでいる地域」について



この設問は、住んでいる地域の範囲を明らかにすることと、を掛け合わせることで、合併後の地域づくりの「地域」は住んでいる実感を伴う「地域」と一致するのか、もしくは乖離するのかを明らかにすることを意図している。住んでいる地域は「合併前の旧町村」が44.9%でもっとも多かった。なお、小学校区以下の狭い範囲に住んでいる地域としている住民も30%近い。また地域の範囲の違いは「違いなし」が54.7%と多数を占めた。この結果は半数以上の住民の「地域」の範囲は市町村合併の影響で変化することと、40%以上の住民は「地域」といったときにその想定する範囲は使用される文脈で異なり、「地域」の範囲が重層的であることを示している。

あなたの「住んでいる地域」は今後どのように  
 思いますか(SA)

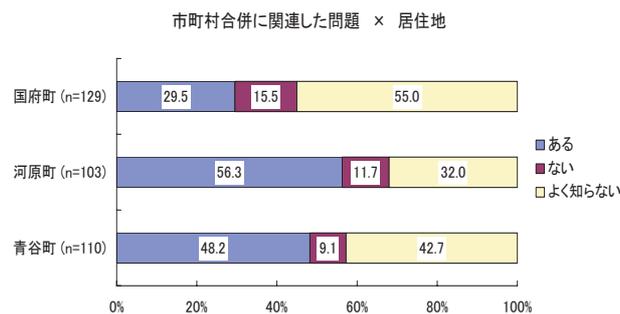
図11 「住んでいる地域」の今後について



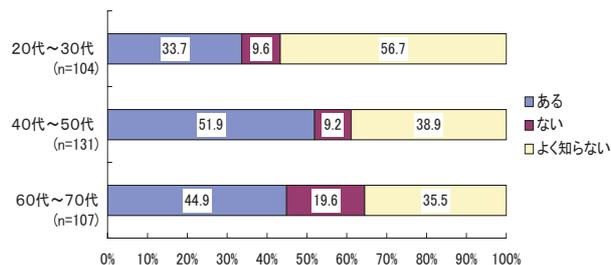
「悪い方向へ変化する」と考えている人が50%近くいるが、クロス集計を行った結果、地域差や年齢差があることが分かった。地域別では「悪い方向へ変化する」という考えは河原町や青谷町に多く、年齢別では40～50歳代の住民がそのように考えている割合が高い。でも40～50歳代の住民は回答に差が見られていたが、ここでも同様の傾向が見られる。また地域別に差が現れた要因を次の自由回答から推し量ると、ごみ焼却場問題や小学校統廃合問題などの具体的問題と因果関係がありそうである。

あなたの「住んでいる地域」に市町村合併に関連した問題はありますか(SA)

図12 市町村合併に関連した問題について



市町村合併に関連した問題 × 年齢3分割



この設問の回答傾向は とよく似ている。「ある」と回答した人の内容をまとめると全体的に共通する「公共料金の値上げ」「行政サービスが悪化した」などの項目が多い。河原町に個別のごみ焼却場問題も10意見、青谷町に個別の小学校統廃合問題も14意見あった。

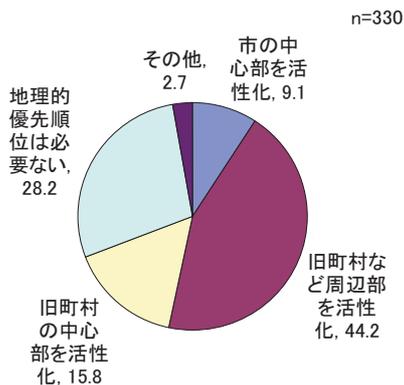
表1 自由回答の件数まとめ

	20代~30代	40代~50代	60代~70代	計
河原町	12	24	16	52
国府町	3	14	21	38
青谷町	6	20	22	48

※ごみ焼却場関連(河原町:10)小学校統廃合(青谷町:14)

あなたの暮らしを良くするために鳥取市を  
 発展させていくにはどのような地理的戦略が必要だ  
 と思いますか(SA)

図13 鳥取市発展のための地理的戦略について



この設問は回答こそ「旧町村など周辺部を活性化する必要がある」が44.2%が多かったものの、他の回答において年齢別に差が見られ、20～30歳代では「市の中心部を活性化する必要がある」が17.6%、「旧町村の中心部を活性化する必要がある」が3.1%だったのに対し、60～70歳代では「市の中心部を活性化する必要がある」が3.8%、「旧町村の中心部を活性化する必要がある」が23.7%とまったく逆の傾向を示している。年齢ごとの行動範囲、生活圏の違いによって、集積機能を求める位置も異なる

という結果である。

### 3.4 アンケート調査まとめ

ここで、アンケート調査の結果を大まかにまとめてみたい。

まず、市町村合併に対する不安や不満を抱いている住民が半数近くいることが、**、**、**、**で明らかになった。市町村合併は地域内での公共料金や行政サービスの統一を伴うために、旧町村の水準や負担が変化することはやむを得ない。そこから不安や不満が生じるのは、形式的に合併を選択したことになっている住民とはいえ、当然の反応でもあるだろう。このような傾向は各種料金などの段階的調整の期限である合併後5年間は確実に見られるはずである。

次に、市町村合併によって半数近くの住民に「地域」の範囲に対する意識の変化が起きていたことである( **、** **、** )。この結果は同時にもうひとつ重要なことを示している。それは合併前より合併後の方が、鳥取市という選択肢が増えた分、住民が想定する「地域」は拡大し、バラバラになる傾向を見せていることである。「住んでいる地域」は、住民の半数近くが合併前の旧町村をその範囲としており、まだ統一感が見られる。

最後に全体を通してみると、多くの回答で地域や年齢によるはっきりとした違いは見られなかったことがひとつ特徴として挙げられる。回収率が40%で年齢ウェイトを掛けているために、サンプルを母集団と同一と見なすことには慎重にならざるを得ないが、それを差し引いて考えても回答傾向は一致したものが多かった。

## 4. 合併後の地域づくり

### 4.1 地域づくりの取り組みと住民意識

ここからは、アンケート結果を踏まえて、合併後の地域づくりについて検討していく。

財政危機や行政サービスの効率化、あるいは地方分権という近年の自治体を取り巻く潮流においては、住民との協働や住民自治<sup>3</sup>を活用して個性ある地域づくりを実現しようとする方法論が盛んである。実際に鳥取市においても、住民が主体となって身近な問題や地域の問題の解決、もしくは「地域づくり」へ取り組むことが期待されており、そのためのコミュニティ機能の充実のほか、将来的な住民自治の本格的到来をにらんで、住民自治基本条例の検討を開始している。

ただし、これは行政側の理解である。住民側からみれば「今後は住民主体の地域づくりが必要だ」と行政と同じように理解することを求められても困惑するばかりで

ある。それは、市町村合併が実現した理由を考えてみれば分かる。住民の多くが住民主体の地域づくりの必要性を意識し、行政・住民間で主体的な地域づくりに向けて取り組んでいたのなら、市町村合併は選択されなかった可能性が高い。言いかえると、旧町村の住民の多くは、主体的に地域づくりを担うというよりも、多様化した行政サービスの受け手であり、その行政サービスの維持のためにも市町村合併に賛同したのである<sup>4</sup>。だからこそ、行政サービスがかつての水準で維持されない事態は受け入れがたいのである。住民主体の地域づくりを実現するために合併したわけではないのである。幸いにして、鳥取市、そして合併した旧町村の行政サービスがある程度横並びであったために、あからさまに消えた行政サービスや、逆に手厚くなった行政サービスは少ない。すると生活するうえでは、公共料金の値上げや役場がなくなったことによる不便・不満はあるものの、影響は少ない、ということになる。アンケート結果の「変化はない」(73.3%)はこのように解釈するべきだろう。生活とそれを支える行政サービスが特に変わらないのであればなぜ「地域づくり」への能動的・積極的な参加を求められるのか理解しがたいはずである。つまり、行政側と住民側の間には、市町村合併を経た地域づくりに関して、意識のズレが生じているのである。

このような状況で地域づくりに既存地域集団の活用を検討するという事は、両者を媒介する中間集団としても自治会を位置づけていることになる。しかし自治会も近年は会員の積極的な参加が得られないといった問題を抱えており<sup>5</sup>、住民側にも、市町村合併を経て地域づくりに関する意識の上で変化がある。このような状態で、自治会を中心とした地域づくり、というフレームワークは機能するのだろうか。そもそも自治会は地域づくりの拠点になるような組織なのだろうか。

### 4.2 自治会とコミュニティ帰属意識への影響

1章では、鳥取市が住民に期待する「住民主体の地域づくり」は、「個性ある地域づくり」と「身近な問題の処理」という二つの要素から構成されていることを確認した。この二つは住民が主体的に課題解決に当たる、という文脈では同じように聞こえる。両者の違いはいくつかあげることができるが、ひとまず、前者を能動型課題、後者を受動型課題と分けておく。

「個性ある地域づくり」は、街並みの消失や商店街の衰退などの具体的な危機がある場合を除き、地域資源を掘り起こしたり、イベントを創出したりするというように能動的に取り組まなければならない課題である。そこで

は、能動型組織であるまちづくりNPOや有志によって結成された協議会などが力を発揮する。「身近な問題の処理」は、住民の日常生活と深く関わるような問題で、その問題が発生してから対処するような、つまり受動型の課題である。例えばごみ収集所の掃除やルール作成、防犯・防災、古くは葬儀の運営などであり、ここでは自治会のような地域集団が力を発揮する。このような異なる性質の課題に一括して対応できる組織として自治会が注目されてきたことは、これまでもある。

確かに自治会は、限定された機能を営む近代的な機能集団の原則に反し、包括的機能集団として捉えられる。その包括的機能を示すように、自治会が主体となったまちづくりの事例も少なくない。そこで力を発揮する自治会とは、住民の積極的な参加が得られ、既に能動的課題に対処できる条件を備えた能動的な自治会である。行政は、このような事例にならって自治会を活用しようとするとき、自治会に能動型組織としての機能強化を図る。現実にも、行政が自治会を地域づくりなどに活用しようとする多くの場合で、能動的機能強化のための組織の活性化や拠点施設の充実という付帯事項がついているはずである。なぜそうまでして自治会を活用しようとするのか。それは、自治会に代わって地域づくりに能動的に取り組める機能集団が生まれていないことと、自治会の高い加入率にあるように多くの住民を構成員として網羅しているという二つの理由による。しかし、そのことがかえって能動的対処を必要とする地域づくりにおいて不向きな組織としての一面を見せてしまう。すなわち、自治会を能動的組織として強化を図ろうとしても、それは自治会の性格と合致しにくいのである。

一般的には、自治会は加入率が高くとも、構成員による積極的な参加を得られない、といった課題を抱えている<sup>6</sup>。この理由は明白である。それは住民の自治会への加入そのものが受動的であるからといってよい。加入が受動的であるにもかかわらず、なぜ住民は加入し、自治会は存続し、地域集団としての地位を保っているのか、いかにして機能を獲得したのか、という議論は他で十分なされており、ここでは行わない<sup>17</sup>。ただし、上記の課題や理由が当てはまる自治会は、能動的機能の強化を図ろうとしても、構成員が積極的でないため、思惑どおりにいかない可能性が高いことは確認できる。その代償として高い加入率が維持され、「身近な問題の処理」には対応できるのである。

ここまでをまとめると、まず、鳥取市は自治会に対して地域づくりなどに能動的対処が出来るよう自治会の機能強化を図ろうとしており、そこには地域づくりの機能

集団が現れていないという環境要因もあることを確認した。次に現時点で多くの自治会は「身近な問題の処理」においては有効であるが、「地域づくり」などの能動型の課題を処理するには適していないことを指摘できる。

それでも鳥取市の旧町村部の場合、アンケート結果からもわかるように、その土地に100年以上関係を持つ住民が多く住んでいる。上述の指摘は一般性を広く持つとはいえず、都市部の自治会を主に念頭においているため、地方の自治会においては受動的な加入である点は同じとしても、「地域づくり」においても能動的対処が期待できたかもしれない。なぜなら一定の狭い「地域」に対する強固なアンデンティブケーション、あるいはコミュニティ帰属意識が期待できるからである。ところが、ここに市町村合併の影響を認めることができるのである。

生活に「変化はない」といっても、住民は市町村合併によって町や役場が消え、行政が遠くなったという実感を通して、以前のような小さい単位（自らの声が届くような）の自治体を改めて評価し、一方で新たな市の動きを批判的に眺めているところである。この住民側の視点は、市町村合併によって崩れ去った「地域」の空間的な境界を引きなおす作業を含んでいる。だからこそ、アンケート結果にあるように、合併後の「地域」の範囲は合併前に比べて多様になっているのである。「地域づくり」という文脈において選択される空間的範囲が多様化したということは、「地域づくり」という行為と個人を結びつける空間的範囲の多様化に他ならない。アンケート結果は、「地域づくり」をコミュニティ中心として進めようとする矢先に、住民のコミュニティ帰属意識が多様化したことを示しているのである。それは地域づくりにおいて自治会にコミュニティ帰属意識を持つ人々が少なくなったことを意味している。これは明らかに期待と異なる結果である。つまり市町村合併の影響は、「地域づくり」への自治会の能動的対処を、一層遠のかせる状況を作り出したのである。

#### 4.3 コミュニティ行政の失敗と教訓

実は、地域社会の個性を活かした地域づくり、あるいは身近な社会問題の解決のために住民自治を必要としている今の状況は、1960年代後半から取り組まれたコミュニティ行政の理念とかなりの程度重なって見える。そこから得られる教訓はないのだろうか。住民自治とコミュニティ形成について論じた森岡清志（2002）は、都市化の進展に伴って現れた、都市部における住民自治の空洞化と行政サービスへの過度の依存という問題意識に対してコミュニティ形成の必要性が唱えられたとし、「大都市

における行政システムの住民参加を実現し、これをテコとして新しい共同性を地域社会ごとに構築していくこと、当初、コミュニティはこのような必要性和期待をこめて語られた地域社会像であったはずである」と述べている。結果的にコミュニティ行政はコミュニティセンターなどのハード整備に偏重し、期待されたコミュニティはほとんど生まれなかった。この理由について地方都市と関連のあるところだけ森岡の指摘を引用しておこう。まず「コミュニティは、かつての村落共同体イメージの復活として受け止められ、近隣や町内の人びとが仲良くなることと曲解される事態さえ生み出す」こと。次に活動拠点としての施設であるコミュニティセンターを作ることが目的化し、「しかも多くのコミュニティセンターの内部には、役所の支所が作られたから、住民による管理とは名ばかりのものになりがちであり」、「管理運営委員会も既存の団体の長によって構成されることが多く、新しい共同性の芽も出ない」結果を招いたこと。最後にこのような住民自治の実現を促すためには行政の統治システムの変更を伴うはずなのに「行政サービスなし行政システムの全面的な見直しなど、どこでもほとんど行われなかったこと」である。

以上の森岡の指摘は、鳥取市が今後住民自治を検討していくうえで重要な点を含んでいる。とりわけ、住民自治の実現を促すためには行政システムの変更が必要となることだ。市町村合併によって役場が消え、身近な自治体が消失したことは確かに行政システムの変更であった。しかしそれは住民から「役場が遠くなった」<sup>8</sup>として捉えられ、少なくとも住民の主体性を喚起するようなシステムには映らない。それは市町村合併に伴う行政システムの効率化であり、住民自治を促すためのシステムの変更とはなっていないのである。現在の行政システムを住民自治に対応した形に変更する作業は、まだ始まっていないのである。

## 5. 地域づくりに向けた提言

さて、前章の議論からすると、住民主体の地域づくりは八方塞がり映るが、見方を変えればそうではないことに気が付くだろう。自治会にしても存在を否定したわけではなく、今のところその体質から地域づくりに対する能動的な動きが期待できないだけである。そこで、将来的な地域づくりと自治会の関連を考えると二つの選択肢が用意される。一つは、既に行政が設定したように、自治会の機能強化である。能動的な機能を果たせるように、住民の積極的な参加を促し、能動的組織へと変容させることである。ここで想定される自治会の姿は、まさ

しく地域づくりの中心的存在である。もう一つは現在の自治会の機能をそのままに、他の組織との連携や補完を通して、地域づくりに役立てるよう枠組みを整備するものである。この場合、自治会は地域づくりにおける部分的な役割を担うことになる。ただ、前者については先の述べたように、住民の積極的参加が得られていないような場合は非常に困難である。そして両者とも住民の主体的な行動を喚起するか、という点がもっとも重要となる。

また、住民の意識も変化している途中である。制度や意識が変化しているこのような状況においては、一度にあらゆる目的を達しようとするのではなく、目の前にある課題に一つ一つ丁寧に対処することが重要なのではないだろうか。そこで最後に、市町村合併後の地域づくりは、どのように進めていけばよいのか、可能な限り提案してみたい。

まず、行政に対する住民の不安や不満を出来る限り取り除くことである。少なくともアンケート結果は、地域審議会や支所などといった旧町村に対する措置だけでは、これまでのところ住民の不安や不満が解消されていないことを示している。合併の前は、市町村合併とは何か、どうして必要かということについて懇切丁寧に説明をした行政は、合併後同じようなことをしただろうか。合併後に交付税の削減等の事情があったり、合併前に伝わりきらなかった事柄について住民の理解を得たのだろうか。住民主体の地域づくりを進める前に、このような点について理解を得る努力（例えば説明会の開催など）が必要だろう。

次に、テーマコミュニティの形成という考え方である。山形県山形市・鶴岡市のコミュニティ組織や町内会を調査した内藤辰美（2002）によれば、地域づくりなどのあるべき地域社会は、やはり「動態的コミュニティ」によって形成されるとし、そのようなコミュニティの形成は、「福祉コミュニティ、医療コミュニティ、防災コミュニティのような、『テーマコミュニティ』（トータルなコミュニティに包摂されトータルなコミュニティ形成の実質内容をなすサブ・コミュニティ）をもって、形成の糸口を与えられるように思われる」と述べている。そして「テーマコミュニティはなによりもコミュニティ形成の契機となるテーマを現実的要請の中に設定することが出来るという点で優れており、また住民の自発的エネルギーを引き出し、結集する上でも有利である」と提案している。このテーマコミュニティは何も新しい考え方ではなく、小さい規模の市民団体やNPOなど現実にいくつも存在している。

ここで言いたいことは、住民自治や地域づくりといっ

た現実的要請の文脈にこのテーマコミュニティの形成を位置づけることに意味があるということである。具体的には、住民主体の地域づくりを实践する上で必要な機能の獲得を目的とした既存地域集団の再編成が考えられよう。そのなかで自治会は、限定的ながらも必要とされる機能を持ちうる地域集団として重要な地位を占めるのではないだろうか。例えば行政に働きかけるルートを保有していることや、地域の大半の住民の意思をすばやく確認できること、といった自治会に特有の機能を役立てることができる。地域の特性によっては、自治会をトータルなコミュニティとして位置づけ、自治会内部にサブ・コミュニティとしてのテーマコミュニティを設定することも当然あってよい。そのためには、一律に自治会の能動的機能の強化を図ろうとするのではなく、地域の特性、民の意識、組織の現状などを考慮し、自治会が内包する構造的、体質的な問題への真剣な討議がまず必要であることは言うまでもない<sup>9)</sup>。

そして森岡の指摘(3.3)にあるように、住民が主体的に自治に関わらなければならないとき、当然行政システムはこれまでと異なったものになるはずである。単に、財政危機に伴う行政サービスの低下を補完するものとしてのみの住民自治は到底考えられない。それは自治会などの行政機構の末端機関が行政サービスをタダで肩代わりしているに過ぎず、住民主体の地域づくりとは大きくかけ離れている。したがって、自治会などの住民側のシステムを考える前に、行政システムをどのように変化させることが必要なのかをまず考えなくてはならない。行政にとっては幸いなことに、市町村合併によって住民の行財政に対する関心が高まっている。不安や不満の解消に努めると同時に、どのような自治が実現可能なのかを、行政と住民の対話によって模索する機会はまだ残されているといえるだろう。

## 6. おわりに

前回、今回とポスト市町村合併の地域社会を取り上げた。共通して指摘できる点は、地域社会は市町村合併の影響を受けて変化していることである。したがって、表面的に変化がなく映ってもその内容は注意深く観察する必要がある。そして、今の鳥取市は市町村合併を経て、実生活や意識レベルなどあちこちに生じたひずみを修復しつつ、新たな地域として安定することが求められている状態であるといえる。大きな外科手術のあとにはリハビリ期間が必要とされるように、である。でなければ、住民自治や道州制といった新しい制度や概念に行政も住民も振り回され続け、地域社会は疲弊しきってしまうの

ではないだろうか。

- 1 本稿で自治会あるいは町内会という場合、一般的に行政により加入率をみる際に対象とする地域組織のこととする。鳥取市の第8次総合計画においては、加入率を高める目標を掲げた地域組織を「自治会(町内会)」と表記している。したがって、地域によってそれは自治会であったり、町内会であったり、集落であったりする。
- 2 鳥取市の現状については、TORCレポートNo23 松田真治著「協働型社会における住民自治とコミュニティ - 地方自治における住民参加のあり方 -」が参考になる。
- 3 本稿では「住民主体の地域づくり」と「住民自治」は、行政用語として扱い、同じ意味で用いることとする。なお、鳥取市鹿野町の「いんしゅう鹿野まちづくり協議会」の取り組みを合併後の地域づくりモデルとして取り上げた国土交通省「市町村合併後の個性ある地域づくりのポイント&評価・検証 2005年度版」においては「住民主体の地域づくり=住民自治」と明記してある。
- 4 藤田は、合併に揺れる鹿野町を調査し、市町村合併の理由は財政的課題への対応である、と指摘している。(藤田 2006)
- 5 脚注1を参照されたい。
- 6 当センターが2004年に実施した町内会長に対する意識調査から、鳥取においても同様の傾向が確認できる。
- 7 町内会の歴史、特徴を分析したものとして倉沢進・秋元律朗編「町内会と地域集団」、事例については、上記のほか、岩崎信彦・鯉坂学ら編著「町内会の研究」を参照されたい。
- 8 鳥取市が2005年に実施した「鳥取市民アンケート調査報告書」p27参照
- 9 町内会を地域づくりにおいて要請される中間集団として批判的に検討した秋元は、この点を強く主張している。(秋元 1990)

## 《参考文献》

- 秋元律朗．1990．『中間集団としての町内会』『町内会と地域集団』p129-157．ミネルヴァ書房．
- 岩崎信彦・鯉坂学ら編著．1989．『町内会の研究』御茶の水書房．
- 倉沢進・秋元律朗編著．1990．『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房．
- 倉持裕彌．2006．『鳥取市におけるポスト市町村合併 - 確実に変化する地域社会とその対応 - 』『TORCレポートNo. 27』p47-54．財団法人とっとり政策総合研究センター．
- 国土交通省．2006．『市町村合併後の個性ある地域づくりのポイント&評価・検証 2005年度版』国土交通省 都市・地域整備局．
- 鳥取市．2006．『鳥取市第8次総合計画』鳥取市企画調整課．

- 鳥取市．2005．「鳥取市民アンケート調査報告書」鳥取市
- 内藤辰美．2002．「社会変動と地域社会形成」『地域社会学の現在』p197-216．ミネルヴァ書房．
- 日本海新聞．2006年4月15日紙面記事「東部ごみ焼却施設の建設候補地 河原町に絞る」．
- 藤田安一．2006．「市町村合併と地方財政」『地方行財政改革の課題と展望』p45-71．米子プリント社．
- 松田真治．2004．「協働型社会における住民自治とコミュニティ - 地方自治における住民参加のあり方 - 」『TORCレポートNo.23』p27-39．財団法人とっとり政策総合研究センター．
- 森岡清志．2002．「コミュニティ形成の課題と展望」『地域社会学の現在』p276-293．ミネルヴァ書房．