

## 合併前後の足助地域自治区

三浦哲司

### あらまし

平成の大合併が進むなかで、「合併後に周辺部が衰退するのではないか」との声を受け、地域自治組織が制度化された。合併の潮流が終息した現在、合併前から先駆的なまちづくり活動で知られていたところは、合併後に地域自治組織を設置した場合にはどのような状況にあるのか。こうした問題関心に基づき、本稿では合併自治体における地域自治区制度を検証する。

本稿ではとりわけ、合併前に熱心にまちづくり活動に取り組んできた足助町を取り上げる。足助町はこれまで、多様なまちづくり活動を展開してきた経緯がある。もっとも、2005年4月には豊田市と合併し、合併後の現在は足助地域自治区へと移行している。

本稿では地域自治区制度の中核ともいえる地域協議会に焦点を当て、足助地域会議（地域協議会に相当する）の活動実態について検証を試みた。その結果、合併前から取り組まれてきた協働のまちづくりに関し、合併後の現在は足助地域会議が新たな担い手として活動展開している実態が把握された。具体的には、「シャングリラ足助」の中心的な担い手となり、また「地域予算提案事業」を活かして事業提案に取り組んでいるのである。

こうした豊田市の地域自治区制度および足助地域会議の実態をふまえ、今後の研究では比較・考察を視野に入れ、地域自治組織に関するさらなる研究を継続していきたい。

### 1. はじめに

本稿では、合併にともなって地方自治法に基

づく地域自治区へと移行した愛知県豊田市の足助地域自治区（合併前の足助町）を対象とし、合併後の実態把握につとめる。これは、まちづくりの先駆事例に位置づけられ、多彩な試みを実践してきた足助町は、2005年4月の合併から8年近くが経過した現在、足助地域自治区としてどのような状況にあるのか、という問題関心に由来する。

わが国では2000年前後から平成の大合併が進み、10年ほどの間に市町村数は減少した。この変化をふまえつつ、地域自治組織が設置されて一定の自治権が保障された旧市町村を対象に、合併後の実態を検証することには一定の意義が見出せると考える。こうした検証の積み重ねにより、平成の大合併に伴って制度化された地域自治組織は、合併後の地域自治の活性化に寄与しうかが明らかにされるからである。

さらにいうと、合併以前には個性豊かな取り組みで広く知られていたものの、やむなく合併した自治体が合併後も独自性を発揮し続けられているかを明らかにすることは、意義深いように思われる。こうした作業によって、あらためて「平成の大合併とは何だったのか」という評価の一端が担われるのではないだろうか。

そこで、本稿ではまず、平成の大合併および地域自治組織をめぐる状況を概観する。続いて、足助町のまちづくりのあゆみを3つの観点からたどっていく。そのうえで、合併後の足助地域自治区について、地域会議（地域協議会に相当する）による活動を中心に実態把握につとめ、合併後の今日の状況を明らかにしたい。

なお、本稿が足助地域自治区に焦点を当てるのは、地方自治法に基づく全国の地域自治区のうち、先駆的にまちづくり活動を展開してきた数少ない事例であるという理由に由来する。ま

た、今後の研究のなかで、地域協議会活動の動態比較に取り組むための足がかりを築く、というねらいも本稿は包含している。

## 2. 平成の大合併と地域自治組織

### 2.1 平成の大合併の進行

この10年ほどで合併が進んだ結果、わが国の市町村数は1719まで減少している（2012年12月時点）。2004年度末までに配置分合の申請をし、2005年度末までに合併を行なった場合には合併特例債の発行が認められるといった国の財政措置もあり、図表1にあるように、とりわけ2004年度から2005年度にかけて合併件数が増加した。

平成の大合併の背景には、地方分権のながれのなかで、権限移譲の受け皿としての基礎自治体の基盤を強化していくという「受け皿論」、あるいは合併により自治体財政の効率化を進め、悪化の一途をたどる自治体の財政状況を改善するという「財政健全化論」がみられた。その一方で、政治的な事情も存在した点には留意する必要がある<sup>1</sup>。

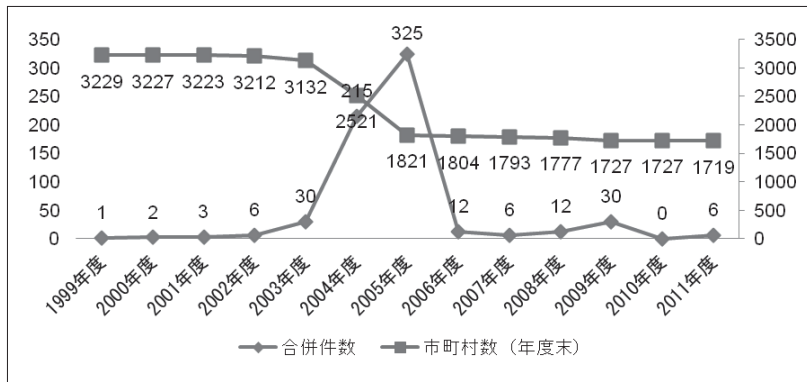
平成の大合併の評価をめぐる賛否両論があるが、この10年近くの間には市町村数が大

幅に減少したのは事実であった。総務省はその後、『「平成の合併」について』を公表し、合併特例法の期限である2010年3月で全国的な合併の推進に一定の区切りをつけると言明している<sup>2</sup>。一連の進捗状況をふまえた事実上の合併終息宣言であり、これからの合併自治体はポスト合併時代における自治体運営のあり方が問われているといえよう。

### 2.2 地域自治組織とその現状

市町村合併は従来の自治体の枠組みの再編であり、多方面で大きな変化を迫る。それゆえに、とりわけ新市に編入される自治体関係者や住民からは「周辺地域の住民の声が合併後の市政に反映されなくなるのではないか」との懸念も示されることになる。そこで、今回の合併が推移するなかで、第27次地方制度調査会は合併推進の姿勢であった当時の政府与党から、合併に伴う関係者の懸念や不安を払拭しようような地域自治のあり方について諮問された経緯がある。結果として、同調査会は中間報告（2003年4月）および最終答申（2003年11月）で地域自治組織の外郭を示していった。この答申を受け、2004年5月に地方自治法・合併特例法が改正され、具体的な地域自治組織のしくみが整備された。

図表1 平成の大合併の推移



※総務省ホームページ「合併件数」における数値を基にして筆者が作成した（2012年12月閲覧 [http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090624\\_05.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090624_05.pdf)）。

<sup>1</sup> 西尾 [2007]38～40 ページ参照。もっとも、平成の大合併をめぐる政治過程に関しては、その解明が進みつつある（今井 [2008] 参照）。

<sup>2</sup> 総務省自治行政局合併推進課 [2010]26 ページ参照。

地域自治組織に関しては、論者によってとらえ方がさまざまである。本稿ではひとまず、ある一定区域において、地域住民の参加を基盤とする協議会、およびそれを支える地域行政機関から構成される、地域自治活性化のための集合体と理解したい。地域自治区制度や合併特例区制度は、その具体的なかたちである。なかでも、地域住民によって構成される協議会に関しては、「地域の意見のとりまとめ」「協働活動の要」と位置づけられており、制度全体のあり方を規定する中核としてとらえられよう。

地域自治組織の設置数の推移を整理すると、図表2となる。このうち、件数が多いのは地域自治区制度（特例法）であるが、設置期限が定められている場合が多く、将来的には延長・廃止・一般化などの選択が迫られる。地域自治区制度（自治法）は一般制度であり、合併の有無に関係なく設置可能であるものの件数は伸び悩み、ここ数年は微減している。合併特例区制度に関しては、設置期限が定められていることから、満期で廃止させるケースや地域自治区制度（自治法）に移行するケースが確認される。

いずれにしても、全自治体数からみると、地域自治組織の設置は一部の自治体のみにとどまっているのが現状である。もちろん、条例で独自のしくみを創設して、類似の取り組みを展開している自治体も存在する。それらをあわせても

なお、地域自治組織の設置はごく一部の自治体でしか進んでいないとみてよい。

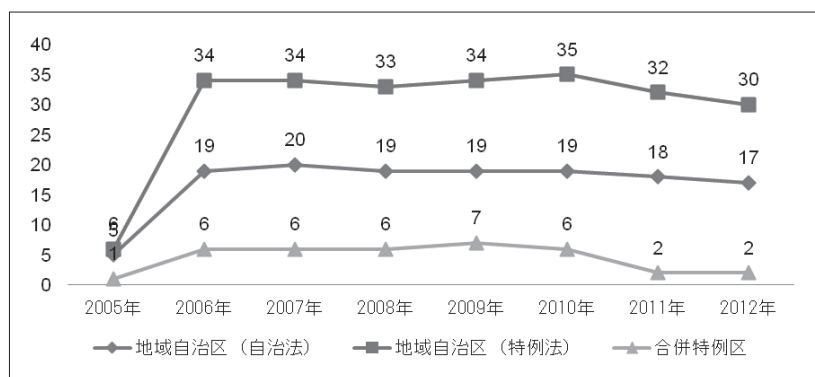
こうした地域自治組織に関し、財団法人地域活性化センターが全国調査を実施して結果を公表している<sup>3</sup>。この調査によると、調査対象の4割ほどの自治体では現在の地域自治組織のあり方に疑問が抱かれ、しくみを見直す必要性が認識されている。住民自治活動への独自支援の強化、制度の設置意義が欠如した状況への対応などがその理由であった。とりわけ設置意義に関しては、寄せられた回答の「毎年決まった事業を実施することが多い」「何を実施すれば良いかわからない」との声に象徴されるように、多くの場合に協議会活動が停滞し、地域自治組織の設置意義が見出されない状況にある。

### 2.3 地域自治組織の設置意義

筆者はそれでも、自治体行政によるエンパワメント型の対応、および地域協議会のマネジメントしただけでは、地域自治組織に一定の設置意義を見出せると考える。その理由は、以下の3点に集約される。

1点めは、地域住民にとって地域協議会が恒常的な住民参加の機会となりうる、という理由である。わが国の住民参加は住民運動の勃発を経て1970年代に展開されたが、そのときどき

図表2 地域自治組織の推移



※石平 [2010]293～296 ページ、総務省 [2012] を参照して筆者が作成した。

<sup>3</sup> 財団法人地域活性化センター [2011]27～31 ページ参照。なお、この報告書は①自治会・町内会といった従来型の地縁組織、②地方自治法や合併特例法に基づく地域自治組織（地域自治区、合併特例区）、③これら以外で自治体が条例などにより独自に設置する住民自治組織、の3つを調査対象とし、とりわけ③の現状分析に主眼が置かれている。ただし、ここでは②に関する記述を手がかりにして、地域自治組織の現状を把握する。

の自治体行政の意思決定過程で住民参加の機会が設けられるかたちであった。しかし、地域自治組織の枠組みをとおして恒常的に住民参加の機会が設けられるとなれば、協議会活動への参加と実践から得られる経験は地域自治の担い手としての住民の意識醸成に寄与するように思われる<sup>4</sup>。1970年代に住民参加を提唱した論者は、単に参加の機会が保障されるという「手続的住民参加」ではなく、むしろ参加をとおして自らの地域社会に対する自治意識が住民のなかに育まれ、自治体行政との新しい関係構築を図っていく展望を抱いていた点は看過すべきでない<sup>5</sup>。

2点めは、自治体行政当局にとって、地域自治組織の運用に関わるなかで地域社会の多様な主体と接点をもつことが職員自身の資質向上につながる、という理由である。地域社会の問題を担当する職員にとって重要なのは、複雑多様な地域社会の現場事情を知ることである。職員として地域自治組織の運用に携わることは、自己研鑽の格好の機会となる。住民が持つ地域情報を把握する契機にもなる。かつて足立忠夫は、地域社会で日々生活を送る住民は「一種の専門家」<sup>6</sup>あり、彼らを起点として地域課題解決を図る重要性を説いた。一方的な対応ではなく地域自治組織の運用を通じて住民と向き合い、地域情報を引き出して施策に反映させることで有効な地域課題解決に結びつく可能性がある。

3点めは、地域協議会へのエンパワーメントと協議会自体のマネジメントしだいでは、地域住民および自治体行政当局にとって地域特性に即したサービス供給が実現されうる、という理由である<sup>7</sup>。地域社会が複雑化し、また自治体行政の側も自らの体制見直しを余儀なくされている今日、もはや画一的な公共サービス供給は困難になりつつある。こうした状況のなか、たとえば地域自治組織を活用して地域住民の意向を聴取・反映させつつ、地域協議会が地域公共サービス供給のあり方を協議・選択する機能を

果たしていくならば、地域特性に応じたサービス供給が達成されよう。ある地域では有償福祉輸送サービスへのニーズが高い場合もあれば、ある地域では配食サービスへのニーズが高い場合もあろう。限られた人的・財政的支援をどのように活用していくかをめぐり、地域協議会が一定の調整機能を果たしていくことが想定される。もちろん、そのような対応が可能となるような自治体行政のあり方に関しては、別途検討する必要があるのはいうまでもない。

ともあれ、こうした地域自治組織の現状と課題、および設置意義をふまえ、続いて足助町のまちづくりのあゆみを振り返ってみよう。

### 3. 足助町とまちづくり

#### 3.1 足助町の概要

足助町は、愛知県のやや北東部に位置する中山間地域で、合併以前の平成12年国勢調査によると、人口が9,852人、世帯数が2,709世帯、面積が193.27km<sup>2</sup>であった。町内のおよそ87パーセントが森林で占められており、長年にわたり林業が主要産業のひとつであった。もっとも、豊田市と隣接した立地条件であったゆえに、就労人口の多くがサラリーマンとして豊田市をはじめとする近郊の都市に通勤していたという<sup>8</sup>。

町内の中心部には、谷あいを通る足助川に沿って家々が立ち並んでおり、とりわけ旧商家の住居が残る伝統的な町並みは全国的にも広く知られてきた。また、紅葉の景勝地である香嵐渓も有名で、毎年10月から11月にかけて県内外からの多くの観光客で賑わい、周辺道路は交通渋滞が発生するほどであった<sup>9</sup>。その一方で、まちの山間部にも集落が点在しており、足助町の地域特性は典型的な農山村地域として把握することができる。

足助町は戦後、農業と林業のまちとして歩ん

<sup>4</sup> ベイトマン（寄本訳）[1977]参照。

<sup>5</sup> 佐藤 [1990]128～130ページ参照。

<sup>6</sup> 足立 [1981]49ページ。

<sup>7</sup> なお、徳久恭子も、限られた自治体財源のなかで公共サービスを取舍選択する機能を果たしていくことに、地域協議会の意義を求めている（徳久 [2010]975～976ページ参照）。

<sup>8</sup> 矢澤 [2000]26ページ参照。

<sup>9</sup> 縄手 [2002]118ページ参照。

だが、しだいにグローバル化の進行により衰退の道をたどっていく。こうした事情から町外への人口流出が進み、1970年には過疎地域に指定された経緯がある。もっとも、この指定が足助町の「まちづくりを問いただし、反省を促す良い機会」<sup>10</sup>となった。これをひとつの契機にして、まちの将来に危機感を募らせた足助町役場の職員や一部の住民の発意によって、しだいに多彩なまちづくり活動が展開されていく。

### 3.2 まちづくりのあゆみ

足助町のまちづくりの変遷は、図表3のとおりにまとめられる。同時に、「住民によるまちづくり」「行政によるまちづくり」「協働のまちづくり」という3つの観点から把握することができ<sup>11</sup>、以下ではそれぞれの推移を確認していこう。

#### 3.2.1 住民によるまちづくり

しだいにまちが衰退していくなか、都市化や工業化が進行する時代にこそ香嵐溪や歴史的な町並みを守り、独自性を発信することがこれからの足助が歩むべき道である、という意識が一部の住民に芽生えていった。この時期に醸成された「保存という名の新たな開発」<sup>12</sup>という逆転の発想が、その後における足助町のまちづくりの思想・哲学として浸透していくことになる。

1970年代半ばからはじまる住民によるまちづくりの中心的内容は、町並み保存運動であった。具体的には、1975年に「足助の町並みを守る会」が発足し、この会が中心となって1978年の第1回全国町並み保存ゼミの開催（名古屋市有松町との共催）を進めていく。また、この時期には重要伝統的建造物群保存地区の選定にむけた準備も進めたが、あえて選定を受けない道を選択し、結果的にはこの選択が住民の

とき	できごと
1970年	・過疎地域に指定される
1975年	・「足助の町並みを守る会」が発足する
1978年	・第1回全国町並みゼミが開催される
1980年	・三州足助屋敷が開館する
1985年	・第2次総合計画（あすけロマン）が策定される
1986年	・「足助の川を守る会」が発足する
1990年	・福祉センター百年草が開館する
1993年	・「足助まちづくりの会」が発足する
1994年	・「足助の街づくりに関する要綱」「足助の街づくり規範」が制定される
1996年	・第3次総合計画（足助シャングリラ計画）が策定される
1997年	・シャングリラ足助（第3次足助町総合計画推進発表会）がはじまる ・「足助町地域づくり計画推進要綱」が策定される
1998年	・中馬のおひなさんが開催される
2002年	・たんころりんが開催される
2003年	・「足助町まちづくり委員会」が設立される
2004年	・「足助町地域づくり活動支援交付金交付要綱」が策定される ・『足助町地域づくり計画』が発行される ・『山里あすけに暮らす豊かさを求めて－あすけ振興計画』が発行される ・株式会社三州足助公社が設立される
2005年	・合併により豊田市足助地域自治区となる

※足助町 [2005]190～203 ページ、谷口 [2009]86～87 ページを参照して筆者が作成した。

<sup>10</sup> 青木 [1996]38 ページ。

<sup>11</sup> なお、これら3つは便宜的な区分にすぎず、長年にわたり住民と行政が相互にかかわりあいを持ちながらまちづくり活動に取り組んできた点には留意されたい。

<sup>12</sup> 矢澤 [1991]62 ページ。

自主的な町並み保存を促すことになった。この背景には、生活空間に規制をかけることへの疑問、修景費用の負担が町財政を圧迫しうることへの懸念などがあった<sup>13</sup>。換言すると、特段の景観規制を持たないなかで、住民は自前で周囲の町並みと調和するように家屋の保存や修復を進めたのである。

このほかにも、1986年には「足助の川を守る会」が発足して定例の川掃除に取り組むなど、足助町の住民は先人が築いてきた歴史的な町並みや美しい風景を将来にわたって維持し続けていくための努力を、長年にわたって繰り返してきた。その蓄積が、現在まで残される美しい町並みに結びついているといえる。

1990年代に入ると、住民と行政が一体となったまちづくりをめざすために、住民団体が結集して1993年には「足助まちづくりの会」を発足させている<sup>14</sup>。この枠組みによって継続的に景観整備、河川清掃、公園づくりに取り組む一方、1994年には足助町行政当局と連携して町並みの修景基準を明確化させていった<sup>15</sup>。この頃にはまた、若手の商工会関係者を中心に「Asuke Tourism 21世紀倶楽部」が結成され、彼らを中心に歴史的町並み地区で多数の土びなを展示する「中馬のおひなさん」もはじまった<sup>16</sup>。同様に、住民有志が「たんころりんの会」を結成し、2002年からは竹かごに和紙を貼り付けた行灯（たんころりん）を中心部一帯で灯すイベントもスタートさせている。こうした新たな取り組みの結果、さらに多くの観光客が足助町を訪れるようになった。

このように、足助町時代には中山間地という条件をものともせず、時代ごとに住民によるまちづくりが盛んに展開されてきた経緯を把握することができる。

### 3.2.2 行政によるまちづくり

このようななかで、足助町行政当局も多様な

支援を進めてきた。たとえば、住民主体ではじまった町並み保存運動が進行する過程では、足助町行政当局がさまざまなイベントを開催していく際の事務局機能を担っていった。また、住民によるまちづくり活動が軌道に乗った段階になると、さらなる足助町の魅力の創造をめざし、足助町行政当局は施設建設というかたちで独自性を追求したまちづくりに取り組んでいく。その代表例が「三州足助屋敷」と「福祉センター百年草」のふたつであった。

このうち、1980年に香嵐溪のなかに建設された三州足助屋敷は、足助町における伝統技術の継承と地域雇用の創造をめざした「生きた民俗資料館」<sup>17</sup>であり、当初から古道具類を展示する一般的な民俗資料館との差別化を図ってきた。その原点には「古い道具の中から、古い考えの中から、古い建築の中から、いまに生かして使っていくような考え方をいろいろと出してこなければならぬ」<sup>18</sup>という発想がある。この施設内では職人の手によって紙すき、鍛冶、機織り、炭焼きなどが営まれており、現在でも来場者は昔ながらの暮らしぶりを見学することができる。なお、施設建設の構想段階では当初、町議会を中心に建設反対の声もあったが、役場職員の粘り強い取り組みによって建設が実現したのだった。

また、後者の福祉センター百年草は「福祉と観光の融合」という考えのもと、1990年にオープンした福祉施設である。都市と山村の交流、若者と高齢者の交流、健常者と障がい者の交流など、今日まで幅広い年齢層や立場の人々が集える場となる施設運営をめざしてきた<sup>19</sup>。そのため、施設内には高齢者が利用するデイサービス施設に加え、高齢者雇用の場であるハム工房やパン工房、さらにはホテル、レストラン、喫茶店、入浴施設もあり、従来型の福祉施設とはまったく異なる発想によって建設されたことがわかる。この百年草にはオープン以来、高齢者や障がい者はもちろん、地元住民や観光客も数

<sup>13</sup> 縄手 [2002]113 ページ参照。

<sup>14</sup> もっとも、この会には足助町行政当局（産業課、建設課、教育委員会）も加わっていた点には留意を要する。

<sup>15</sup> 鈴木 [2006b]47 ページ参照。

<sup>16</sup> 縄手 [2002]122～125 ページ参照。

<sup>17</sup> 矢澤 [1991]61 ページ。

<sup>18</sup> 小澤 [1983]37 ページ。

<sup>19</sup> 伊藤 [2002]97 ページ参照。

多く立ち寄り、足助町のなかの交流拠点のひとつとして機能し続けてきたのだった。

ちなみに、合併前の2004年にはこれらふたつの運営団体と足助町観光協会が合併するかたちで「株式会社三州足助公社」が設立され、合併後の現在はこの会社が運営を担っている。ともあれ、このように住民によるまちづくり活動と同時並行するかたちで、足助町行政当局もまちの魅力の創造とともに住民福祉の向上をめざして、まちづくりを担い支えてきた。これらふたつのまちづくりのながれは、1990年代に入ると協働の時期を迎える。

### 3.2.3 協働のまちづくり

足助町は第3次総合計画（足助シャングリラ計画、1996年～2005年）で、これまでのまちづくりの展開が行政主導、あるいは熱意のある一部の住民主導であった点を真摯に受け止め、将来的に過去の蓄積を継承しつつ住民一人ひとりが主役となれるまちづくりのあり方を追求することに決めた。そこで、この総合計画のなかで重点が置かれた地域づくり活動を具体化するために、足助町行政当局は1997年に「足助町地域づくり計画推進要綱」をとりまとめている。また、この要綱に則って地域担当職員制度を導入して支援体制を整え<sup>20</sup>、旧町内15地域74集落の住民とともに『足助町地域づくり計画』の策定を進めていったのである<sup>21</sup>。

この計画は、15地域（おおむね旧小学校区に相当）ごとで地域の将来像を描く「地域計画」、および74集落（15地域を細分化した集落単位に相当）ごとに住民意見を反映させて将来の方向性を示す「集落計画」からなる。一連の策定過程では住民と地域担当職員との協働が重視され、双方が直接向き合いながら時間をかけて現状把握・課題設定・テーマ設定に取り組んでいった。結果として、2年がかりで地域・集落ごとの具体的な活動計画がまとめられ、『足助町地域づくり計画』（2004年3月）が完成している。町内全域で計画策定に取り組んだ一連のプロセ

スは、極めて珍しいケースといえよう。その内容も、地域・集落の伝統文化の継承、自然環境の維持・改善、人的交流の促進など多岐にわたり、地域づくりを实践するうえで住民と行政がそれぞれ果たす役割の明確化に寄与するものであった。

このうごきと同時並行して、2003年からは「足助町まちづくり委員会」を設立し、合併後の足助全体のあり方を見据えた振興計画の策定も進めていった<sup>22</sup>。この過程でもまた、公募を含む住民と役場職員とが一緒になって熱心にワークショップを重ね、合併後の地域づくりを見据えた議論を繰り返した。最終的には、『山里あすけに暮らす豊かさを求めて－あすけ振興計画』（2004年3月）の完成というかたちで実を結んでいる。

さらに、これらの取り組みを含む足助町のまちづくり活動や地域づくり活動の成果を広く町内外に報告する機会として、1997年から「シャングリラ足助」も開催してきた。多くの住民とともに、まちづくりに関心のある町外の人々も参加するこの報告会は、参加者全体で足助のまちづくりの方向性を意見交換する機会であった。毎年の開催では準備から当日の運営まで、住民と役場職員が合同で取り掛かっており、まさに足助町における協働のまちづくりの象徴といえよう。

### 3.3 まちづくりの到達点

ここまでみてきたように、足助町では多様なまちづくりが展開されてきた。同時に、これらはいずれもまちの将来を見据えた取り組みであった。すなわち、わが国で建設推進型の地域開発のながれが行き詰る前段階で、住民による町並み保存運動が歩まれてきた。また、エコツーリズムへの注目が高まる前の時点で三州足助屋敷が、地域で支えていく福祉のあり方が追求された早期に福祉センター百年草が、それぞれ行政によって建設されてきた。さらに、合併前には足助町の蓄積を合併後にも継承していく

<sup>20</sup> 地域担当職員が地域に向いて住民の話を聞き、議論を交わすことが、地域で活動する多様な人材の存在に気づく契機になったという（青木[2005]65～66ページ参照）。

<sup>21</sup> 足助町の『足助町地域づくり計画』に関しては、鈴木[2006a]や谷口[2009]に詳しい。

<sup>22</sup> 今川[2003]19～20ページ参照。

ねらいから、『足助町地域づくり計画』『山里あすけに暮らす豊かさを求めて－あすけ振興計画』の策定が進行していったのである。足助町のまちづくりが広く評価されてきた背景には、長年にわたって積み重ねられてきた独自性を見失わない一方で、常に先進性を追い求めてきた姿勢があったように思われる。

とりわけ注目しておきたいのは、協働のまちづくりは地区や集落が抱える問題を明らかにし、将来的にいかにして課題に向き合っていくかを模索する課題解決型の性格であったという点である。しかも、たとえ合併後に役場の支援体制が変化しても、地区や集落の住民自身の力で地域を支えることを志向していたのだった。

このような先人による足助町のまちづくりの蓄積のもと、合併後の足助地域自治区は果たしてどのような実態にあるのだろうか。

## 4. 足助地域自治区と地域会議活動

### 4.1 豊田市の合併と足助地域自治区

足助町を含む周辺6町村（藤岡町、小原村、足助町、下山村、旭町、稲武町）が旧豊田市に編入合併され、2005年4月に豊田市が誕生した。2012年11月時点で人口は423,145人、世帯数は167,851世帯、面積は918.47km<sup>2</sup>である。愛知県北中部に位置する工業都市として知られ

てきたが、合併後には都市的性格と農山村の性格を併せ持つことになった。

この合併を構成した矢作川流域7市町村は元来、歴史的にも日常生活面でも深いつながりを有してきた。そのため、将来にわたって活力ある流域生活圏を維持するために、流域市町村の合併によって行財政基盤の充実を図り、都市と農山村が共生する地域づくりを進めていくという共通認識が醸成されてきた経緯がある。結果として、旧豊田市を中心に新たな自治体づくりに取り組む一方、合併後も旧市町村ごとで進めてきた独自の地域づくり活動を促す目的で、地方自治法に基づく地域自治区制度が導入された<sup>23</sup>。

この制度に関しては、現在は旧6町村ごとおよび旧豊田市内を6地区に区分し、合計12の地域自治区が設置されている。このうち、旧6町村の地域自治区は大半が事務所にあたる「支所」および地域協議会にあたる「地域会議」からなる。他方、旧豊田市区域では人口が多いという事情から、地域自治区にはひとつの「支所」と複数の「地域会議」が置かれている場合が多い。ともあれ、いずれの地域会議も地域自治区内の住民の意見集約と調整を担い、共働のまちづくりを推進する役割が期待されている<sup>24</sup>。

豊田市の地域自治区制度で特徴的なのは、地域会議の役割が自治体行政当局に対する答申や意見具申などにとどまらない点である。図表4のとおり、地域課題解決や地域活性化に取り組む団体を支援する「わくわく事業」における補

図表4 地域会議へのしかけ

	わくわく事業	地域予算提案事業
内容	さまざまな地域課題に対し、地域住民自らが考え、実行するきっかけづくりのためのしくみ。地域会議による公開審査結果に基づき、支所長が補助事業内容や補助額を決定する。	地域課題解決を目的とした事業の必要経費を、事業計画書による提案をとおして市の予算案に反映する。提案の翌年度に事業計画書に基づき、地域課題解決のための事業を実施する。
目的	地域づくりを担う多様な主体の育成、および地域活動の活性化	地域意見を市行政当局が行う事業に反映させ、効果的に地域課題解決を図ること
予算	1地域会議あたりで毎年500万円が上限	1地域会議あたりで各事業の必要経費を積み上げ、総額で2000万円が上限

※豊田市ホームページ「都市内分権の推進 地域自治区制度と地域自治システム」を参照して筆者が作成した（2012年12月閲覧 [http://www.city.toyota.aichi.jp/division/ad00/ad20/1238994\\_15646.html](http://www.city.toyota.aichi.jp/division/ad00/ad20/1238994_15646.html)）。

<sup>23</sup> 地域自治区制度の導入過程は、今川[2008]に詳しい。

<sup>24</sup> 豊田市では市民と行政が共通する目的に対して、ともに働き、ともに行動してよりよいまちをめざすことを示すために、あらゆる資料であえて「共働」と表記している。



助金申請団体の審査機能、地域住民の合意のもとで地域が抱える課題への対応を市行政当局に促す「地域予算提案事業」における提案機能を付与するなど、地域会議に独自の役割を持たせる工夫が確認される。こうした工夫は、豊田市行政当局による地域会議へのエンパワーメントという文脈で理解することができよう。

こうして、足助町はこの合併にともなって足助地域自治区へと移行し、現在は足助町役場から移行した足助支所、および地区住民から構成される足助地域会議が置かれている。とりわけ、後者に関しては足助地域自治区における「共働活動の要」であり、そのあり方は合併後の足助地区全体に大きな影響を与えることになる。

## 4.2 合併後のまちづくり

先に3つの観点から足助町のまちづくりを確認したが、このうち住民によるまちづくりに関しては地区中心部でのイベント開催・景観整備・河川清掃などが合併後も続いている。なかでもイベント開催は、合併後も毎年2月から3月にかけて、「中馬のおひなさん」が開催されている。第14回となった2012年にも中心部では数多くの土びなが店舗の軒先で展示され、例年通り多くの観光客が訪れた。同様に、「たんころりん」も続いており、はじめは会員だけで始まった取り組みも、周辺住民の協力もあって規模が拡大している。

景観整備に関しては、2011年6月に地区中心部が国から重要伝統的建造物群保存地区に選定されている。上述のとおり、1970年代には選定をめざしたものの、結果的には住民自らの力で町並み保存を進める道を選択した経緯がある。今回、合併後に選定されたのは、下水道工事をはじめとする都市基盤整備事業によって町並みに「足助らしさ」が失われるおそれがあったからであった<sup>25</sup>。まちづくりの手法のひとつとして選定を進めた事情がうかがえる。

他方、行政によるまちづくりに関しては変化が確認される。足助町役場は合併後に豊田市役

所社会部足助支所へと移行し、現在は社会部に属するひとつの支所という位置づけになった。合併後は全市的に統一された事務方式で行政運営が行われ、足助町役場時代とは違って支所の判断のみでは各種施設の整備を進めることができない環境にある。合併したのだから、当然の結果である。同様に、足助町時代の地域担当職員制も廃止となり、役場時代に比べると足助支所の職員数の削減も進んでいる。この合併では、協議会の段階から「都市と農山村の共生」をめざしつつ、市役所組織の効率化による行財政基盤の強化も謳っていた<sup>26</sup>。支所の規模縮小もまた、当初から想定されていた変化であった。合併後には足助支所として、都市整備部・上下水道局・教育行政部などと連携し、新たに歴史を活かしたまちづくりを推進している実態も確認される（歴史的建築物修理補助、下水道整備など）。ただ、足助町時代とは環境が変化したことは確かであろう。

## 4.3 足助地域会議の活動展開

足助町時代における協働のまちづくりとして、先に地区住民と役場職員による計画策定、および「シャングリラ足助」の開催に触れた。このうち、前者に関しては、『足助町地域づくり計画』で策定した内容を基盤にし、合併後にスタートした「わくわく事業」を活かしながら地域づくり活動を展開する地区・集落が確認される。たとえば足助地区の中心部に位置する足助自治区（中部地域）では、「わくわく事業」の活動助成金を活用しながらEM活性液の点滴を進め、河川浄化を進めている取り組みが確認される。こうした活動の背景には、合併前の『足助町地域づくり計画』の策定時に、河川浄化による清流の再生を地区の課題として位置づけていた経緯がある。このように盛んに活動する地区・集落では、多くの場合に『足助町地域づくり計画』を基盤にして、内容の実現をめざしている点は興味深い。ちなみに、この「わくわく事業」に申請する団体の審査は、先述のと

<sup>25</sup> 豊田市社会部足助支所職員へのヒアリング調査による（2012年10月11日、於・足助支所）。なお、一連の過程では文化財担当職員から足助まちづくり推進協議会（合併後に結成されたまちづくり団体）への選定にむけた提案があり、この協議会内に部会を置いて検討を進め、合意形成を図ってきたという。

<sup>26</sup> 豊田市 [2005]46～47 ページ参照。

おり地域会議の役割となっている。足助地域会議でも毎年さまざまな内容の申請に対し、申請書のチェックやプレゼンテーションの評価を行うことで審査機能を果たしている実態がある。

また、後者の「シャングリラ足助」は合併後も継続しているが、現在は合併にともなって発足した足助地域会議が中心的な担い手となっている。具体的には、地域会議が支所職員とともに毎年の企画案を審議し、準備作業を担っているのである。合併後の推移を振り返ってみると、「地域力アップ大作戦」(2010年)、「若者が住み続けられる足助を目指して」(2012年)など、その時々に応じたテーマで開催されてきた経緯がみられる。あわせて、合併後に導入された「わくわく事業」や「地域予算提案事業」の内容や成果を広く報告・発信する機会にもなっており、合併を契機に新しいかたちで開催されていることがわかる。

このほかにも、合併前には足助町まちづくり委員会によって『山里あすけに暮らす豊かさを求めて—あすけ振興計画』(2004年3月)が策定されたが、その対応は足助地域会議へと実質的に引き継がれている実態がある。すなわち、過去の活動で、足助地域会議は高齢者の健康づくりや森林保全など5つの内容からなる『やろまいか! 足助!』(2006年9月)、定住促進の必要性を説いた『あすけ住暮楽夢プラン』(2008年3月)といった提言書を取りまとめ、足助支所に対して提言を行ってきたのである。

さらに、こうした計画や提言の蓄積を基盤とし、足助地域会議は2009年度から本格的にスタートした豊田市の「地域予算提案事業」を活用しながら、現在までに提言内容の実現を図っている。具体的には、「歴史伝統文化保存事業」「空き家の提供支援による定住促進事業」「足助通信によるUターン促進事業」が展開されているが、これらは上記の振興計画や提言書に盛り込まれていた内容であった。現在のところ、その多くは事業実施段階にあるゆえに、評価にはもう少々の時間を要する。ただ、少なくとも合併前から位置づけられてきた地域課題に対して、合併後も継続して解決に向けた取り組みを展開している実態が把握されるのである。

このように足助地域会議の活動実態をみてみると、合併後の足助地域自治区における新たな協働のまちづくりの担い手としての役割を果た

していることがわかる。現在のところ、「わくわく事業」の審査や「シャングリラ足助」の開催に取り組み、また「地域予算提案事業」を活用して支所職員と連携しながら事業提案を進めているのである。合併後の足助地域自治区では、足助地域会議を中心に新たなまちづくり・地域づくりの段階へと移行しているといえよう。

## 5 まとめにかえて

本稿でここまでみてきたように、合併という大きな変化を経つつも、足助地域自治区では足助地域会議が新たな協働のまちづくりの担い手となり、活動展開している実態が確認された。たしかに、足助町時代にまちづくりの一端を担ってきた役場は足助支所へと移行し、かつてとは環境が大きく変化した状況にはある。しかし、住民によるまちづくり活動は継続し、かつ合併後に発足した足助地域会議は合併前から積み上げられてきたまちづくりの蓄積を継承しつつ、地域社会が抱えるさまざまな課題の解消をめざして活動展開していた。

先に触れた財団法人地域活性化センターの報告書における調査結果が示していたように、全国の地域自治組織はいま、曲がり角を迎えている。しかし、足助地域会議に関しては、足助地域自治区における協働のまちづくりの新たな担い手として「わくわく事業」の審査や「シャングリラ足助」の開催に取り組み、また「地域予算提案事業」を活かした事業提案を進めるなど、活発な活動を実践していた。このような足助地域会議の活動実態には、全国的な傾向とは異なる実相を把握することができよう。

それでは、なぜ足助地域会議はこのように活発な活動展開が可能となっているのだろうか。本稿の主眼は「どうなっているのか」を探求することにあり、その要因の深長な解明は別稿での検討に譲らざるを得ない。そのため、本稿のまとめにかえて、最後に今後の研究の方向性に触れておきたい。それは、ここまで扱ってきた豊田市の地域自治区制度および足助地域会議の活動と、他自治体の地域自治区制度および地域協議会の活動とを比較・考察することである。筆者はかつて、山梨県甲州市の地域自治区制度について、合併を契機に設置されたのち、2年

間の制度運用期間を経て廃止された一連の経緯を分析したことがある<sup>27</sup>。このときには、とりわけ勝沼地域自治区（合併前の勝沼町）における地域協議会の活動実態を検証した。たとえば、この事例との比較・考察に取り組むことが考えられる。双方ともに地方自治法に基づく地域自治区制度を採用しており、旧市町村単位で自治区設定がなされている点でも共通している。さらに、合併前には活発なまちづくり活動で広く知られてきた点でも共通項を見出せる。

本稿を通じて把握した豊田市の地域自治区制度および足助地域会議の実態をふまえ、地域自治組織のさらなる比較・考察に取り組むたい。

## 謝辞

本稿の執筆にあたっては、豊田市社会部足助支所職員の方にヒアリングへのご協力を賜りました。この場をお借りして御礼申し上げます。

## 参考文献・論文・資料

### 参考文献

- ・ 足立忠夫 [1981] 『地域市民自治の公共学－学際的かつ市民的規律としての地域主義』 公務員職員研修協会
- ・ 石井春彦 [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
- ・ 井口貢 [2005] 『まちづくり・観光と地域文化の創造』 学文社
- ・ 今井照 [2008] 『「平成大合併」の政治学』 公人社
- ・ 後藤春彦監修 [2000] 『まちづくり批評 愛知県足助町の地域遺産を読みむ』 ビオシティ
- ・ 佐藤竺 [1990] 『地方自治と民主主義』 大蔵省印刷局
- ・ 西尾勝 [2007] 『地方分権改革』 東京大学出版会
- ・ バイトマン・C（寄本勝美・訳） [1977] 『参加と民主主義理論』 早稲田大学出版部

### 参考論文

- ・ 青木信行 [1996] 「『経営』 感覚のまちづくり」 『造景』 第5号
- ・ 青木信行 [2005] 「足助のまちづくりと市町村合併」 『コミュニティ政策研究』 第7号
- ・ 伊藤浩和 [2002] 「生涯現役が大集合－足助福祉センター『百年草』物語」 『中小商工業研究』 第70号

- ・ 今川晃 [2003] 「ネクスト・ステップへのシナリオ 愛知県足助町」 『月刊自治研』 第530号
- ・ 今川晃 [2008] 「都市と農村との共生」と「都市内分権」思想とのハーモニー－豊田市の場合」 『合併自治体の生きる道』（地方自治職員研修臨時増刊号88） 公職研
- ・ 小澤庄一 [1983] 「老人パワー活用と伝統文化の復活」 『月刊観光』 第204号
- ・ 鈴木常夫 [2006a] 「愛知県旧足助町の地域づくりに関する研究－住民と行政の『協働』から住民『主体』の地域づくりへ」 『愛知淑徳大学論集－現代社会学部・現代社会研究科編』 第11号
- ・ 鈴木常夫 [2006b] 「愛知県旧足助町の歴史的・文化的遺産を活かした地域づくり・まちづくりに関する研究」 『愛知淑徳大学現代社会研究科研究報告』 第1巻
- ・ 谷口功 [2009] 「地域資源の共同管理の可能性－豊田市足助地域の地域性から考える」 『コミュニティ政策研究』 第11号
- ・ 徳久恭子 [2010] 「都市内分権の現状とその課題－地域自治区における公民連携の可能性を手掛かりに」 『立命館法学』 第333号・第334号
- ・ 縄手雅守 [2002] 「地域文化の創造と観光振興－三州足助に見るまちづくり観光への取り組み」 井口貢編著『観光文化の振興と地域社会』 ミネルヴァ書房
- ・ 三浦哲司 [2009] 「自治体内分権のしくみを導入する際の留意点－甲州市の地域自治区制度廃止を事例として」 『同志社政策科学研究』 第11巻第2号
- ・ 森裕亮 [2012] 『地域自治組織と自治体』 真山達志編著『ローカル・ガバメント論－地方行政のルネサンス』 ミネルヴァ書房
- ・ 矢澤長介 [1991] 「小さな小さな足助屋敷物語」 『文部時報』 第1376号
- ・ 矢澤長介 [2000] 「山里の歴史と文化に根ざしたシャングリラ（理想郷）を目指して」 『月刊観光』 第400号

### 参考資料

- ・ 足助地域会議 [2006] 『やろまいか！ 足助！』
- ・ 足助地域会議 [2008] 『あすけ住暮楽夢プラン』
- ・ 足助町 [1996] 『第3次足助町総合計画足助シャングリラ計画』
- ・ 足助町 [2004] 『足助町地域づくり計画』
- ・ 足助町 [2005] 『足助物語－昭和30年の合併から50年』
- ・ 足助町まちづくり委員会 [2004] 『山里あすけに暮らす豊かさを求めて－あすけ振興計画』
- ・ 財団法人地域活性化センター [2011] 『「地域自治組織」の現状と課題－住民主体のまちづくり』
- ・ 総務省 [2012] 『地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧（平成24年4月1日現在）』
- ・ 総務省自治行政局合併推進課 [2010] 『「平成の合併」について』
- ・ 豊田市 [2005] 『豊田加茂7市町村の合併の記録』

<sup>27</sup> 三浦 [2009] 参照。

