

平成の市町村合併と地域自治の行方

—函館市と先進地との事例から—

Consideration about the Local Autonomy after Municipal Merger of Heisei:A Case
Study in the Former Todohokke,Hokkaido through comparison with Advanced Approach

石川 雅典

ISHIKAWA Masanori

1. 問題の所在

日本国内の多くの地域で超高齢化、少子化が間断なく進行する中、2016年2月、総務省から2015年の国勢調査人口速報が公表された。1920年に第1回目の国勢調査が実施されて以来、日本の全国人口が前回（2010年）の国勢調査から史上初めてマイナスとなり、在留外国人を含めても本格的な人口減少に突入したことが鮮明となった。日本人を対象とした厚生労働省の人口動態統計によると、すでに2005年には同統計史上初めて日本全体で死亡数が出生数を上回る状態を記録していて、同省の年間推計による2017年の自然減少数は約40万人と、2005年以来、2006年を除き、年々拡大・加速化の傾向にある。

全国的な人口減少が加速化する中で注目できることの一つは、国内人口の地域的な偏在化である。上述の国勢調査や総務省統計局の住民基本台帳人口移動報告によると、2005年以降で断続的に転入超過（社会増加）を示しているのは東京・名古屋・大阪・福岡を取り巻く一部の都県と沖縄県のみであり、実数では東京都のみが年間数万人規模の転入超過で突出している。2017年の人口移動報告を見る限り、全国1700余りの市町村の約75%は前年比転出超過となっていて、東京ならびに大阪近郊や、地方のごく一部の市町村を除き、多くの地方都市や、究極の過疎化が進行する地方の農山漁村では高齢化や空洞化を伴いながら社会減少が進行している。

国内的には人口学的な意味で第二の人口転換ともいえる歴史的な地殻変動が生じている21世紀初頭の10年間、過疎地を中心に平成の市町村合併が渦巻いた。東京や大阪などの大都市近郊を除く地域では、国策としての合併推進の旗印の下で行財政の効率化や過疎化の「克服」などを目指しながら、1999年4月から「合併終息宣言」の行われた2010年3月までの間に642の新たな合併自治体が誕生した（総務省、2017）。そのうちのおよそ3割近くは、小規模自治体が近接の大規模自治体に吸収される編入合併であった。

編入合併による地域社会への負の影響と、合併が過疎抑止につながっていないことが指摘されるように（佐藤、2013）、編入合併による影響、困難、苦闘は各地の事例研究から次第に明らかになってきて

いる。また、拙稿（石川、2016）でも指摘したように、自治体行政としての「中心」から編入合併による「周辺」への移行は、住民と行政による社会的統一としての枠組みの変更を伴うことが避けられず、従来の地域住民と行政との関係性や、行政が提供する公共サービスに様々な変質をもたらす。「自治体内分権（中略）の望ましい形が何なのかは、いまだ明らかではない」（丸山、2015：293）と懸念されるように、自然災害や人口減少に伴う地域と暮らしの諸課題に対処し、福祉を向上させるための自治体内分権（＝地域自治）の仕組みとその手法としての中間集団の構築は待ったなしの段階に達しているといえる。一体そこでは何が求められているのか。

筆者はこれまで函館市榎法華地区を事例に、漁業従事の絶対性・相対性の軸と地域における生活共同の目的性と手段性の軸による地域変化モデルを提示しながら、同地区の編入合併後の地域社会の再編を論じ、合併後の地域課題、その課題解決に向けての新たな動きを分析してきた。ここでは漁業従事の相対性と地域共同生活の目的性とを特徴とする地域変化の具体的モデルとして榎法華連合町内会を母体とする新たな団体（パワーアップ検討会議、以下PUと表記）の出現が注目できた（石川、2013）。

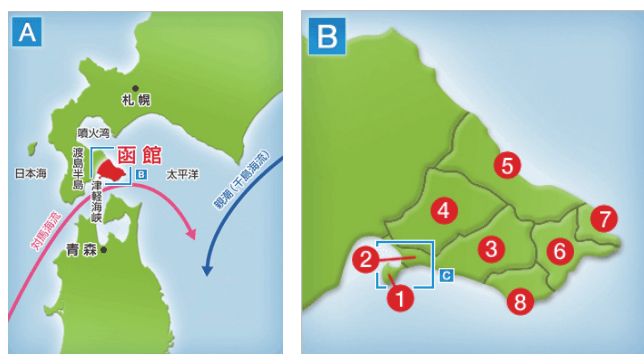
また、函館市の行財政改革がすすむ一方で、地域住民のニーズをとらえながら公共的な活動のあり方や方向性を模索するPUを、住民による法律に基づかない地域自治基盤の萌芽をとらえ、合併の一つの効果と見做してきた。ただし、合併後の法制度的・社会的状況が流動的であるため「本来の効果」を見定めるには更なる検証が必要であることを指摘した（石川、2014）。

そこで本稿では、合併特例債の延長措置に伴う15年目の「区切り」¹⁾とこれまでの流れとを踏まえながら、PUを含む函館市榎法華地区の地域自治の今後の行方について、「小さな拠点」²⁾の取り組みが進む島根県雲南市と対比させつつ、2017～18年の聴き取り調査結果をもとに考察を試みたい。

2. 函館市榎法華地区の概要

国際観光都市として年間約400～500万人の観光客を集める函館市は、渡島半島南東部に位置する面積約678km²（東京23区は約620km²）、人口26万人（住民基本台帳人口・2018年7月末現在）の道南の中心都市である。

中核市移行を目指して2004年12月に周辺の小規模な沿岸4町村（戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町）を編入合併して以降は、国内有数の海洋水産都市ともなった。榎法華地区はそのうちの一つであり、市の東端部に位置する（図1）。



出所）函館市公式観光情報「はこぶら」
<https://www.hakobura.jp/welcome.html>
 (2018. 8. 31)

図中Bの①②函館市中心部 ⑦榎法華地区

図1 函館市と榎法華地区

函館市中心部では、合併後10年を経て以降、大規模なスポーツ大会やコンベンションの開催施設として湯川地区に建設中であった函館アリーナが2015年8月に供用開始したのをはじめ、町の賑いを醸し出す複合ビルとしてキラリス函館（JR函館駅前に2016年夏以降順次オープン）とシエスタハコダテ（五稜郭電停前の交差点一角に2017年4月オープン）のような「可視的施設」が中心市街地活性化のランドマークとして建設され、市民や観光客が寄り集う「コンパクト」な空間づくりがすすんでいる。

また、2016年3月には地元の悲願であった北海道新幹線が開業し、北海道の玄関口としての位置を再び印象づけた。函館市への入口となる新函館北斗駅は、函館駅から18kmほど北北西に建設され、函館市中心部へは在来線やバスなどへの乗り換えを要するものの、2016年の観光入込客数は前年比13%増の約560万人に達し、平成期で最多となった（函館市観光部、2017）。訪日外国人宿泊客数も2016年には約40万人を数えた。

函館市の合併直後の人口は、当時の中核市の人口要件である30万人をわずかに超え、中核市移行を成し遂げた。ところがその後の状況は、表1から分かるように、合併後14年目となる2018年7月時点までに、函館市全体で約4万人、13.4%の減少率を示し、榎法華地区は40.4%もの減少率を示した。中核市としての函館市の人口減少数は全国的にも上位に位置して（例えば2010年と2015年の国勢調査を比べると全国4位）著しい中で、榎法華地区ではそれ以上に急速に「縮んでいる」ことが分かる。

表1 函館市の合併後の人口と減少率

（単位：人、世帯）

	2004年12月	2018年7月	減少率（%）
函館市	300,140（140,099）	259,988（142,929）	▲13.4
函館市榎法華地区	1,534（562）	914（453）	▲40.4

注）（ ）内は世帯数

資料）住民基本台帳

また、数値で示していないが、榎法華地区と同時に編入合併した他の旧3町でも同期間に30%ないしそれ以上の人口減少率を示していて、編入合併地域の人口減少は過去に例のない勢いで急速に進行している。人口減少に関連してこれまでの現地調査で何回となく聞かれたのが市職員の異動である。ことに旧役場の職員が異動に伴って函館市中心部へ転出することは、ただ単なる人の転出にとどまらず、当該地域の経済・社会活動という点において一定程度の縮みの諸影響をもたらしている。

また、合併後の高齢化率は、函館市全体が合併時の22.7%から2018年7月末の34.4%へと11ポイント余り上昇したのに対して、榎法華地区は28.5%から46.9%へと18ポイント余り上昇し、榎法華地区における合併後の高齢化と過疎化は全市の動向を上回りながら一段と加速化の様相を呈している。

榎法華地区の基幹産業は沿岸漁業であり、榎法華漁港ではイカ・スケトウダラなどの漁船漁業や天然コンブ漁が営まれている。養殖コンブ漁に従事する人も一定数いる。また、海岸は岩場が多く、矢尻川河口の北にある銚子町には砂浜が広がる。この砂浜付近は海底がやや遠浅で大波の立つことが多く、夏場はサーフィンに訪れる人も多い。渡島半島最東端にある恵山岬は太平洋に突きだして眺望が利き、岬に隣接する海岸には「海の天然風呂」である水無海浜温泉が湧出していて、観光スポットとなっている。

3. 楯法華地区における「パワーアップ」(PU)の受け止め

これまでの現地調査や函館市楯法華地域審議会の会議録によれば、楯法華地区では、合併後に設置された支所の機能縮小と行政上の諸決定権限の消失、旧村役場職員の大量異動・転出による地域諸活動と地域経済の停滞・衰退、地域住民と支所職員との関係性の変化、地区選出市議の喪失、消防署と保育所の統合・移転、急速な高齢化と人口減少などが顕在化するにつれ、地域住民の間では合併の意味を改めて問う声が聞かれ始めるとともに、救急搬送や自然災害、空き家問題、移動手段などに対する生活不安が広がっている³⁾(石川、2016)。

合併後に合併の意味を懐疑的に問う声は、合併によって実際に変化した側面を指摘するものと、合併したものの特に何かに変化したわけではない側面を指摘するものが含まれており、両者の間にニュアンスの違いが存在していて一概ではない。

これらの地域諸課題の解決や持続可能な地域社会の仕組みづくりを雇用創出に絡めて結成されてきたのがPUであった。PU設立の背景やその活動プロセスで行われた2014年の町会再編の詳細ならびに活動内容については拙稿に委ねるが(石川、2013および2014)、2014年12月に開かれた合併10周年フォーラムにおいて当時の楯法華支所長が「さまざまな課題に町会中心に対応するのが一つの方法論。行政も支援したい」⁴⁾と述べていることが象徴しているように、2011年6月の検討会議立ち上げ以来⁵⁾、PU(と受け入れ窓口である楯法華地区町内会連合会)が合併特例法や地方自治法に依らない地域自治組織として地区内外から一定の注目と期待を集めたことは間違いない。

2014年4月に従前の7町内会が3町内会に再編され、そのうち楯法華町内会連合会長の所属するT町内会が事実上PUを担ってきた。限られた予算とメンバーの中で、団体として掲げた目的を念頭に置きながら、当初より地域住民の要望が多かった除雪と草刈りを中心に、中心メンバーが地域住民に声掛けしながら活動を続けている。検討会議の時期を含め、数年が経過しているPUの一連の活動を地域住民はどのように受け止めているのか。

そこで、筆者はその具体的内容を探るため、2017年から2018年にかけて複数回現地を訪ね、地域住民を対象にPUに関わる聴き取り調査を行ってきた。その結果を3点に分けて以下に示したい。

(1) PUの認知と受け止め

PUの中心メンバーによると、PUではこれまで資源回収や各家庭へのごみ袋配布、除雪、草刈り、花いっぱい運動(緑化運動)等の事業を手掛けてきている。これらの事業内容は市の広報や回覧板に掲載されており、住民の目に届くような情報を発信してきたといえる。よりよい地域づくりのために住民の声に耳を傾ける機会も設け、今後は函館市中心部までの送迎や買い物の手伝いなどに取り組む構想もある。

メンバー以外の中で、行政職員を中心に活動の経緯や現在の活動内容を認知している人が一定数いる一方、一般の地域住民の中にはPUの存在自体認知はしているものの、次のような受け止めが見受けられる。

「俺はあんまり詳しくないんだよ。草取りだとか雪かきだとかそれぐらいしか。こっちまで話が回ってこないんだ

よ。本当知り合い程度にたまに頼まれてやるぐらいで。」

「やってみたいだけけど全然知らない。朝早く出て行って夜にならないと帰ってこない生活してたから、全然わかんない。もうやってないでしょ、そういうの？」

「パワーアップ、分かんないんだもん。今やってんのかなあ？」

「たまに地域審議会とかやってるみたいで参加してみたいとは思うんだけど、中々都合つかなくていけないな。」

これらの事例からうかがえるのは、PUの活動に参加する機会が少ないこと、活動時間の都合がつかないこと、「パワーアップ」という言葉の馴染みの薄さであり、中にはPUと地域審議会とを混同しているケースもある。そして、PUの活動にこれまでに関わったり認知はしているものの、草案決議をめぐる次のような批判的な意見や、ポストPUへの建設的な意見を述べる人もいる。

「(中心メンバーとの)考え方が合わない。合わないっちゃうより、楯法華の場合、全部が全部ではないけど、楯法華の場合であると、のむって言う考え方だから。全部が全部でない。だから揉めるのさ。意見が合わないんだったら行かないほうがいいから。キャッチボール出来る相手がいるかないかだから。ボール投げても返ってこなかったら意味ないから。だから俺はパワーアップ事業には興味がない。」(カッコ内は筆者が追加)

「チームをちゃんと立ち上げて若い人も年寄りもいっぱい入れること。子どもであろうと、ここを思っている人たちを。そんなパワーアップでね、年代がどうのこうのとか言えないけども、でもやっぱり子どもたちも誰も入っていない。今ね、交通安全のあれやるとって、小中学生だってちゃんと沿道に立って安全運転を訴えてくれるわけだし、そうでしょ？だったら、そういうチームになって、子どもたちも入れて子どもたちの意見もちゃんと聞く。将来のことについてもね、だからこそそれが必要な。ある一定の年代ばかりっていうのではなくて、やっぱりそれぞれ本当に今言ったとおりなの。子どもたちだってね、すばらしい考え持ってるの。私はそう思う、小学生であろうとね、子どもたちはすごいと思うのね。」

少なくとも以上のような意見を踏まえながら継続事業となっているPUをより進化・深化・浸透させるためには、チームとしてのPUの真の目的・理念の（再）共有やそれに適合するメンバー編成、および活動内容・方法の洗練が求められるであろう。

（２）PUを存続していく上で必要な条件

人口減少と高齢化が進行する楯法華地区にあって、PUの存続条件について中心メンバーは次のように述べている。

「パワーアップ事業っていうのは合併して自治体がなくなることなんだよね。更にその地域の協力をしていかなければいけないっていうことで、いろんなこれからの要望などを網羅して集めて少しずつ選択して進もうっていう、合併後住民たちによる10カ年計画っていうものさ。昔の計画を見ると、人口を増やさないといけないってことで、10年後には何百人減るっていう計算のもとやったんだけど、なかなかうまく解決できなくて合併にいたったん

だ。まあ少しずつ。私たちはもう長年住んでいるから問題点とかははっきり見えてるから、みんなが協力する体制が整えば後はもういけると思う。」

「人のことよりもまず自分がどうしなければならないかを考えていかないといけないと思う。自分が行政にどうしてほしいのか、自分は何をしなければならないのか、私利私欲という言葉はよくないけど一人ひとりが考え方を考えていかないといけないと思う。漁業者だったら、どうやったらイカが釣れるかだとか、どうやったら効率的に仕事ができるかをいちいち考えていくことが重要。」

この意見から分かることは、課題の発見と解決につながる住民の主体性（自ら課題発見・解決や地域社会の存続に関わろうとする自治意識）が存続条件の一つとして指摘されていることである。編入合併後に函館市の集落維持対策支援事業として創設されたPU事業は、事業展開において住民主導（正式には町内会への委託）という性質を有しながらも、これまで行政と地域住民とが手探りの連携をしながら進捗してきた。その経緯から判断すると、椴法華支所職員の異動に伴う地域住民と行政との関係性の変質は、旧来のきめ細かな行政サービスを前提とした社会的統一の再編・混乱であるとともに、所与の条件下で地域自治と新たな社会的統一に向けた仕組みを主体的に構築していく段階にあることを意味している。さらに、PUメンバー内外から指摘されているメンバー固定化に関連し、担い手や担い手創出の環境について次のような意見を述べる人もいる。

「うちのような70の年代になってくると活動もなにもないんじゃない？やっぱり若者がいないからだめなんじゃない？若い人がたは働かなきゃいけないからね。要するに働く場所がないってことよ、ここは。全然働く場所がないから。だからみんな若い人がたは旅に出ちゃう。取り残されてるのは年寄りだけっていうね。」

「若い人、後継者をいかにして椴法華に来てもらうようにするかな。」

「とにかく今は子どもが少なくなっちゃったので。お神輿もなくなっちゃいましたし、クリスマス会もなくなっちゃいましたし。子どもが小さかったら、ついていったり参加したりしていたかもしれませんね。」

年少人口（住民基本台帳2018年7月末現在57人、椴法華地区人口の6.2%）が限られていることを受け、椴法華地区ではいよいよ小学校統合の話が持ち上がっている。これは、合併後の新たな問題提起であるとともに、地域存続に関わる重大課題として受け止められている。上述の意見は、大都市以外の日本各地で共通の政策課題となっている若者の交流・定住人口の増大を促す条件に言及しているものであり、次世代の視点を含んでいる。なぜならば、若者、とりわけ子どもは親世代を動かす可能性があるとともに、地域社会の存続にとって最も基礎的な条件といえるからである。

環境問題で社会の持続可能性が問われている今日、次世代に地域を引き渡していくという発想が多くの人々の共感を呼ぶと言われるように、今後のPU事業の存続には、地域住民の意識変革や行政と地域住民の連携とともに、次世代への思いを深めながら次世代が暮らすことのできる基盤づくりが欠かせない。その意味で、PUを仕掛けてきたメンバーの着想は注目できる。

「担い手じゃなくてやはり、支援制度だとか、それからその色々な地域で困ってるようなことを仕事に変えるだとかね。それから新たな例えばそれだけでは仕事は少ないから、例えば漁業との組み合わせをしてあげるとか、地域を元気にするような動きを展開していく（中略）要するにそういう働く場所があって、地域が困ってるようなことを働き場にして、さらにそれじゃあ足りないから、狭い地域だから新たな事業、漁業をつけて、そして一つのあの、地域を守るための仕組みづくりをした方がいいんでないかと。」

（3）今後望まれるPUの活動内容について

（1）からうかがえたように、PUの本来の目的と実際の活動との間には若干の乖離がある。無論、除雪や草刈りは地域住民のニーズを汲んだものであり、この活動が一定の意義を有していることは間違いない。しかしながらもう一方で、時は刻々と流れており、将来的な視点をもつことはPUのあり方に関わることも確かである。今後のPUの活動について、PUと少し距離を保っているある地域住民は次のように述べている。

「地域の人間が実感として「ああよかったな」って思う行動だよ。大きいことをやるよりも小さいことからこつこつとね。車も一緒に、大きなトラックは要らないんだよ。小さいマイクロで（十分）。函館とかに行くのにあまり大きき必要ないんだよ。今ホテル恵風にだって、マイクロまではいかないけど、バンみたいなやつとでかい車あるから有効活用すればいいのに。迎えに行ったり、そのついでにスーパーに送ってやったりして。そうすれば色々広がっていくと思うけどな。」（カッコ内は筆者が追加）

現地調査において多くの対象者から聞かれたのが「今は自動車を運転できるからいいけれど、将来的には不安」という声であった。上述の事例は、住民のニーズをきめ細かく汲み取ることと、移動手段についての不安を代弁しているとみることができる。

また、行政職員の中には現在のPUの活動を踏まえながら次のような行政補完的な意見を述べる人もいる。

「パワーアップっていうよりも支援活動ですから。町内会も含めて、ますます高齢者も多くなってますし、人口も減ってますので。そういうところが行政の手の届かないところを、うまく支援していけるような。だから、まっ行政がメインになるんですけど、それにこうカバー出来るような形が最も理想的だとは思うので。例えば除雪なんかに関してもどうしても、うちの除雪の場合はおっきい道路から入って行って優先度の高い施設関係からやっていくんですけど。どうしても末端の、その一なんていうんですかね。優先度の高い所からやっていくので、優先度低いと思われたところは一日でも最後の方になってしまうわけですから。そういうところをうまく後ろの方からカバーして頂ければ、地域としてはいいことだと思います。地域住民のためにもなりますし。そういうところに、まっ機能的に働いてくれればなとは思うんですけども。」

現地でPUメンバーに聴き取り調査をする限り、PUへの思いと模索、取り組みへの苦悩、メンバー同

士のつながり、戸惑いが伝わってくる。メンバー間に団体としての目的は共有されている一方で、中心メンバーが「まちづくりが自主的でなく上からの圧力で進められることになると恐ろしい」と述べるように、その深層には歴史・文化・経験に規定された個別の思想や哲学が存在している。当初決定されたメンバーの公募制が実現しなかった点をメンバー周辺から指摘されるなど活動上の課題がないわけではないが、榎法華地区における地域自治の主体としての行方はどのように考えることができるであろうか。

このひとつの手がかりを得るため、次に市町村合併を機に市内に複数の地域自主組織を立ち上げている島根県雲南市の取り組みに注目してみることとする。

4. 地域自治の先進地における「小さな拠点」づくりの経緯・現状・課題

ここで注目するのは、筆者が2017年8月に現地で聴き取り調査と資料収集を行った島根県雲南市である。2つに分けて知見をまとめてみる。

(1) 島根県の中山間地域対策と中山間地域研究センター

初めに中山間地に対する島根県の取り組み概要をまとめておく。全国的にも早い時期から過疎化が進行した島根県では、1999年に全国に先駆けて「中山間地域活性化基本条例」を制定し、2012年からは中山間地域プロジェクトチームを結成している。各市町村の公民館区に対する県の交付金配分はもとより、プロジェクトチームメンバーや後述する島根県中山間地域研究センターの職員が地域に出向き、「小さな拠点」づくりの研修や地域活動推進のサポートをするなど、県を挙げて中山間地の活性化に取り組んでいる。

中国地方5県における中山間地域振興の共同研究機関と位置づけられ、「小さな拠点」の単位となる地域運営組織（2005年頃から使用されている行政用語で、公民館区や小学校区等の範囲で暮らしを支える仕組みづくりに取り組む住民組織）の構築とサポートをアクション・リサーチしている島根県飯南町の中山間地域研究センターでは、「小さな拠点」づくりの経緯や推進方法、課題などについて次のような点を挙げている。

「小さな拠点」は地域における暮らしの維持機能はもちろんのこと、地域包括支援や獣害対策など生活機能複合化の単位と想定されている。その主体となる地域運営組織の基本は地域の諸決定に一定の影響力のある連合自治会のような個々の自治会の連合体であり、非営利組織と営利組織の連携体や両者のボーダレスな性質を有している単位である。典型的な地域運営組織のリーダーは連合自治会によってオーソライズされたキーパーソンが担っていて、その正当性に基づいて地域づくりに向けた地域計画が立案される。

また、地域運営組織の活動を制度保障するという点で、条例が制定されている自治体や、活動の財源に充当するために過疎債を利用している自治体、国の地方創生関連事業の補助金を獲得している自治体もある。

地域運営組織の目下の課題はチーム・ビルディングにあり、計画的かつ合理的に活動を継続していくため、地域運営組織を支援する組織との連携や専門知識を有する行政マンが必要とされている。合理的

な活動については域内経済（消費）循環を促すねらいもあるとみられるが、マンパワーが限られてきている状況にあって相互理解やコンセンサスとそのことによる行為発動といったコミュニケーションの合理性が一段と重要度を増していると考えられる。

（２）雲南市における多機能自治の展開と課題

「小さな拠点」づくりの全国的な先進事例として知られる島根県東部の松江市並びに出雲市に隣接する雲南市（人口39,448人、2017年8月）では、人口減少と高齢化が全国平均より先行していたため、人間関係の変質や新たに生じる地域課題に対応するための仕組みづくり、つまり生活扶助を維持できる仕組みづくりが昭和合併以前の旧町村単位を活かすかたちで模索されてきた。2004年に隣接6町村の合併により誕生した雲南市では、合併建設計画に住民の発想を自らが実践する「地域自主組織」（以下自主組織）を盛り込み、将来的な住民自治のあり方が示されるとともに、地域活動を仕掛けてきた。地域住民への行政サービスの押しつけとの声がある中で、地縁を基本とする小規模ながら多機能性を有する住民主体のまちづくりの必要性が行政によって唱えられ、「やってくれない」から「やらしてくれない」への意識改革と実践的な取り組みの普及・浸透が図られている。

2008年にはまちづくり基本条例が施行され、2010年には戦後日本におけるコミュニティ政策の単位である小学校区に該当する区域の公民館を交流センターに転換して、地域活動の拠点としてきた。自主組織は交流センターを指定管理するとともに、市からは職員派遣や使途に制約のないまちづくり活動一括交付金の人的・財政的支援を受けてきており、2013年には自主組織の拠点性が強化され、職員の直接雇用を始めている。地域活動の取り組み内容は、抱えている地域課題が市内の各地域で異なるため一様でないが、各自主組織の会計規模は年間で1,000万円から数千万円に達している。

課題は、各世代の自主組織の受け止めの差異と組織の若返りである。毎月15日に市全体で円卓会議を開催したり、研修会や発表会を開催するなどして自主組織間の情報共有を図っているが、例えばUターンを促すためにどのような取り組みが可能かについては完成型があるわけではない。また、自主組織の役員任期は2年であり、任期終了後の引き継ぎ問題もある。法人格の取得の如何も今後の議論を待たなければならない。自主組織への権限移譲も話題となるが、現時点では市の有する権限の範囲内で活動を行っている。自主組織と議会との関係についても議論を重ねている。

さらに、自主組織の多くは法人化されていない任意の団体である。任意の団体が、地域の将来と責任をどこまで担保できるのか。そして、この団体が今後も地域の存続を負うと位置づけられるのであれば、権限のあり方も含め、その環境として求められるものは何か。減少社会の進展や家族の小規模化、人間関係の変質とともに、私たちの暮らしや地域の存続に関わる問題として、そのあり方を探る意味は大きい。

町内の自主組織であり、「小さな拠点」である鍋山地区（人口1,398人：2017年4月）の「躍動と安らぎの里づくり鍋山」（2006年設立）に注目すると、組織の構成を模索しながら、執行機関と決議機関、そして監査機関の三機関体制を築いて地域課題の把握や課題解決につながる活動を行っている。職員とボランティアの協力を得ながら、これまでに住民ニーズの高い要援護者支援を始め、子育て支援、

防災対策、水道検針など18の主要事業に取り組んできた。2006年からは鍋山地区計画ならびに市とのまちづくり協定、そして地域づくり応援隊事業導入に基づく組織運営を行っている、背伸びをしない持続可能な地域づくりを展開している。2017年度予算は市からの交付金830万円や地区各世帯から年間4,300円の年会費を含む3,260万円余りの規模となっている。組織立ち上げにあたって中心組織であった自治会連合会は解散し、地域住民の求める「安らぎの里」を実現する組織づくりと他組織との連携が目指されている。調査に対応して下さった組織の代表である会長のパーソナリティやユニークな発想が本会の基本編成や地域活動を支えているようにも受け止められる。

さらに市内の別の自主組織であり、「小さな拠点」である海潮地区（人口1,678人：2016年10月）の「海潮地区振興会」に注目すると、組織そのものは1963年の誕生からすでに半世紀の時を経ていて、2005年に自主組織として市に登録された。そもそもこの地区は昭和合併以前の海潮村であり、教育村であった特性を引き継ぐために当時の自治会や町会議員、各種団体代表、学校代表を構成員として現在の自主組織の母体が設立された歴史がある。自主組織はその母体に新たな団体の代表者などを追加して立ち上がったものであり、関係者の間では昭和合併以前の村単位がひとつにまとまらなければ地域課題は解決しないとの思いが存在する。主な事業は、地域福祉事業を始め、子育て支援、リーダー研修、温浴施設桂荘の管理・運営、交流・定住対策事業など10事業であり、「技のデパート」として地域の暮らしを支え、持続させるための取り組みを行ってきた。基本的な考え方は地域課題に対し自らの責任で取り組み地域を守る自助・共助の精神であり、困難な課題は行政との協働により解決していくこととされている。予算規模（2015年）は、一般会計が約1,500万円、そして交流センターと温浴施設の指定管理会計、基金会計などとなっている。地区各世帯からは年間7,000円の年会費を徴収している。課題は人材育成、生活インフラ整備、学校存続、非法人組織における責任の所在と後継問題、財源確保と予算規模拡大、会計と税の取り扱いと多様であり、地域の安定した暮らしの維持はもちろんのこと自主組織の運営そのものの課題が具体的に挙げられている。

組織の代表である会長は、政府が推進する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づく「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」ならびに「小さな拠点・地域運営組織の形成推進に関する有識者懇談会」の委員を務めた経験があり、今後国会では地縁組織の法案化が焦点になるとのことである。あわせて会長は、地域住民の意識変革を促しながら自主組織の存続基盤（ことに財政面）を固めることに腐心しており、地域での豊かな暮らし方の追求とそのための手段の構築に情熱を注ぐ貴重な実践者と受け止められている。なお、2018年夏に雲南市を再訪した際、会長職は別の人に引き継がれていて、運営方針にも変化があったとの情報を得ている。

雲南市では政策用語としての「小さな拠点」と、その中心主体としての「地域運営組織」の動きとして地域自治を見出すことができた。諸政策の範囲内での動きということになると、函館市榎法華地区に見出せる人間の主体的かつ自由な発想に基づく活動の要素は幾許か見出しにくいところがあり、行政主導の感は否めないが、生活を維持するための「小さな拠点」の意味そのものは小さくない。ことに、人口減少時代における近年の地方圏の動向は、平成の合併や自治体によるまちづくり条例等の制定を背景に、かつてないほど地域における自治的な活動が人々の暮らしの条件や地域の存続に関わる要素を高め

てきている点が注目できる。

5. 函館市楸法華地区における地域自治の行方

雲南市の取り組みなどを踏まえながら、函館市楸法華地区における地域自治の行方について検討しておきたい。

明治時代から独立した自治体として運営されてきた函館市楸法華地区はまさに「小さな拠点」と考えて何ら違和感がない。なぜならば、旧役場（現支所）、漁協、小・中学校、郵便局、商店、ガソリンスタンド、福祉センター、診療所など生活に必要な施設機能が一定の空間に配置されていて、利便性やや欠けるところがあるとはいえ、文字通り一定の暮らしが成り立つためである。一方で、超高齢化や人口減少などほぼ同様の課題を抱えている両者を単純に比べてみた場合、分権時代にあっても自治体内分権や地域自治という点においてかなりの差異があることを認めないわけにはいかない。

一方が沿岸漁村であり、もう一方が中山間地であることや、それぞれの地域の歴史・文化の違い、両自治体の基本方針、合併方式など、様々な条件を踏まえた丁寧な分析・考察が必要であることは十分承知しているものの、これらの差異を受け止めながらPUの行方をどのように考えることができるのか。

そもそも地方創生制度において議論されている地域運営組織は、地域運営から地域経営へと移行していくことが持続化のポイントとされている（小田切、2017）。持続化のためには、一定の活動の基盤と組織化、そして地道な活動の積み重ねが欠かせない。PUをこの脈絡に位置づけてみると、編入合併問題の奔流にあって「地域運営」を模索している状況にあると考えることができる。

第一に、楸法華地区の地域住民の中にPUの活動内容が分からない、PUの活動内容が本来の目的とズレている、メンバーが固定化しているという意見が複数あることは既述した通りである。しかしながら一方で、PUのメンバーの中には四半世紀前からむらづくりに情熱を傾けている人がいて（楸法華村、1990：16-19）、PUの基盤としてむらづくりに対する開かれた考え方と動き、そして実績があったことは見逃せない⁶⁾。その意味では、目的を明示しながら、どのように共通の関心を抱く人、ことに次世代を担う若い人を見出せるかが1つの大きなカギといえる。現地を見聞きして分かるのは、次世代に該当する人が一定数いるものの、手を挙げる人が果たしているのかの懸念であり、その意味でPUが採用しようとしたメンバーの公募制は一長一短と言えなくもない。PUメンバーの中には、昔日を振り返りながら、次世代の人たちに半強制的にでも活動に参加してもらってはと考える人もいるが、価値観や考え方が多様化した今日、容易なことではない。

第二に、合併以来創設されてきた地域審議会は2019年度をもって廃止される見込みである。その後の対応については函館市企画部において目下検討中とのことであるが⁷⁾、一方で、PUの担い手もなっている町内会再編による新体制は今のところ完成型に至っていない。当初の7町内会を1町内会に統合する構想は、紆余曲折があり現在3町内会が存在することとなっているが、当初の構想に加わっていない2町内会（H2ならびにTY町内会）を含め、町内会再編が今後どのようなかたちであらわれてくるのか注目できる。最大の理由は、それはももとの行政村と完全に被ることになるからである。もちろん、再編町内会と行政などとの他主体連携・協働も目が離せない。同時に、PUを担う新たな別組織が生まれることも考えられなくはない。PUメンバーの中には、雲南市の地域自主組織にかなり似通った考え方を構想する人がおり、地域課題を受け止めながら事業を展開し、一定の収益をメン

バーや社会に還元するソーシャル・ビジネスの具体案を熱心に語られている⁸⁾。

第三に、PUメンバーが指摘する仕組みづくりやPUをとりまく環境については、現地で多くの人から聞かれる函館市長の「函館市周辺部は自然に返ればいい」という発言と、過疎化と超高齢化に対する島根県の強い危機意識を背景に多機能自治推進のため市内30箇所の自主組織へ年間数百万円以上の地域づくり活動等交付金を用意する雲南市長とのまちづくりの基本方針の違いは大きい。「小さな拠点」に対する行政専門部署の開設・設置や外部人材の登用を含む技術・専門スタッフなど地域自治に関わる人的・財政的・技術的支援についても然りである。PUの中心メンバーが活動を続けるにあたり最も望んでいるのはこのような行政との連携の仕方にある。その根源には、合併前後における行政と地域住民との関係性の変質があり、合併後に見出すことができないPUと行政とのかわり方の課題があるといつてよい。合併後の支所職員は「地域を歩かない」という地域住民の率直な声は同じ問題構造と考えられる。加えて、まちづくりの最も身近なルールである両市の自治関連条例（函館市自治基本条例および雲南市まちづくり基本条例）をみると、雲南市条例に「市民による公共サービスへの関与の努力」が明示されているのを除けば、市民のまちづくりへの関与の条文はほぼ同じように策定されている⁹⁾。行政にはこれらの条例を活かしてまちづくりを展開することが一定程度求められるものの、雲南市の「市民による公共サービスへの関与の努力」が自主組織の活動を促す根拠になっているとすれば、函館市条例第29条に規定されている「条例の見直し」は一考に値すると思われる。

最後に、地域自治について問題提起している山崎の議論を振り返りながらむすびにかえたい。山崎は狭義の地域自治について、「一定の社会関係を基礎とする地域コミュニティ・レベルにおいて制度的に保障された自治を指す。広義には、地域コミュニティを含むローカル・レベルから始まって、マイクロ・リージョン、ナショナル、マクロ・リージョンへと広がる同心円的な構造を念頭においたうえで、公共性のあり方を狭域から問い直し、国家との関係で規定される地方自治をその一部として相対化するような重層的な自治を指す」（山崎・宗野、2013：20）と述べている。この用語を社会学的に問うことの一つの意味は、旧行政村が自然的集団に転化した後にどのように機能して地域自治の重層的な構成をもたらしたのか（山崎、2012：433）にある。合併による行政の再編・広域化、支所機能・権限の著しい縮小化、地域社会関係の変質、様々な生活・地域課題の出現、地域での暮らしの継続と地域の持続可能性、地域住民生活への行政関与が避けられない今、「多様な主体による地域構築」（石川、2013）、換言すれば自然的集団となった旧村と広域行政との重層的な関係をどのように構築し、社会的統一の可能性を探ればいいのか。藤山が指摘するような「小規模」「分散」を原理とする地域運営を考えても（藤山、2013）、PUの出現と経緯、今後の展開可能性はこのような視点から問い直される研究課題であり、この重い問いのヒントは、法定外のPU、地域づくりに向けた自治意識とエネルギーを共有する内発的で経験的なPUと函館市との今後の関係の制度的なあり方の中に見出すことができるものと考えている。

【注】

1) 以下の報道記事にあるように、合併特例債は再延長となった。

合併した市町村が公共施設の整備などに充てる「合併特例債」の発行期限を再延長する改正特例法が、18日の参院本会議で全会一致で可決、成立した。発行期限を5年間延ばし、東日本大震災で被災した市町村は合併後25年間、それ以外の市町村は20年間とする。特例債は「平成の大合併」を促すため、2005年度までに合併した市町村を対象

とした優遇策の一つ。合併で必要となる新庁舎など施設整備の費用に充てられる。国が返済額の7割を負担する。災害や全国的な建設需要の高まりで公共事業の入札不調が相次ぎ、発行期限内に整備を終えられない市町村から延長を求める声があった。超党派の議員立法で法案が提出された。オンライン日本経済新聞2018/4/18

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO29520660Y8A410C1EAF000/>（2018.8.31閲覧）

なお、函館市役所企画部での聴き取り調査（2018.7.23）によれば、市町村の合併の特例に関する法律第5条の4の規定に基づいて設置されている地域審議会は2019年度をもって廃止する予定とのことである。

2) 小さな拠点とは、国土交通省の「国土のグランドデザイン2050」に基本戦略の一つとして示された「商店、診療所など日常生活に不可欠な施設機能を歩いて動ける範囲に集めた地域」を指し、周辺集落と交通ネットワークで結ぶことによって日常生活を維持するとともに持続可能な地域づくりの推進をねらいとする。また、2014年に制定された「まち・ひと・しごと創生法」に基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略2015」では、小さな拠点とその持続的な取り組みを担う地域運営組織が中山間地域等の集落生活圏の維持を図る重要業績評価指標（KPI）として位置づけられている。

3) オンラインで公開されている函館市榎法華地域審議会会議録（2004年～）も参照。

4) オンライン函館新聞http://www.hakodateshinbun.co.jp/topics/topic_2014_12_2.html（2018.8.31閲覧）

5) 2011年度第1回の函館市榎法華地域審議会会議録には次のような記述がある。

「榎法華地区では人口減少や高齢化によって、榎法華地域の住民活動を支えてきた町内会や様々な団体の活力の低下が進んでおり、近い将来団体などの機能停止、解散などによって地域住民の生活環境に少なからず影響を及ぼすのではないかと考えている。このため榎法華地区町会連合会が、各町内会に呼びかけ、町内会のあり方や区域変更も含め役割などを検討する、榎法華パワーアップ検討会議を本年6月に設立した。（中略）今後の検討会議の取組としては、地域課題や問題点、解決方法等を意見交換し、住民が地域で安心して暮らすための町内会のあり方などを検討していく予定である。また、榎法華支所では、これらの新たな取り組みに対して、情報提供も含めて会議の運営方法などのアドバイスや、研修機会を設けるなど支援をしているところである。以上、榎法華地域の町内会が主体となって、今、取り組みを始めた新たな対策について報告」

6) 榎法華村総務課（1990：16-19）には、写真入りで現在のPUメンバーがむらづくり対談している様子の記載がある。この中でとりわけ筆者が目にするのは、「『ナド』を超えて」の見出し部分である。「ナド」とは「お前たち」のことを指し、この土地を育んできた先代に対する尊敬と気兼ねや、新たなアイデアを提案しようにも先代から押さえつけられる空気のような意味合いがある。見出しにある「超えて」が現在のPUメンバーの精神性であるとすれば、今後、夢を語りながら多くの人を巻き込んでいく素地は十分にあると考えられる。なお、榎法華地区にある銚子町のサーフィン浜文化の確立と榎法華名産品「おとひめこんぶ」はこのようなむらづくりの成果といえる。

7) 函館市企画部にて聴き取り（2018.7.23）。

8) PUメンバーM氏への聴き取り（2018.8.27）。

9) 詳細は函館市（2011）、雲南市（2008）を参照。

【引用・参考文献・資料】

- ・丸山真央（2015）『「平成の大合併」の政治社会学』御茶の水書房
- ・佐藤康行（2013）「平成の大合併と農山村の変貌」村落社会研究会監修『村落社会研究』49、pp.237-254

- 山下祐介 (2009) 「家の継承と集落の存続」 村落社会研究会監修『村落社会研究』45、pp.163-197
- 山崎仁朗 (2012) 「鈴木榮太郎における「自然」と「行政」－「地域自治の社会学」のための予備的考察」『社会学評論』63(3)、pp.424-437
- 山崎仁朗 (2013) 「地域自治をどう考えるか」 山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線 新潟県上越市の挑戦』ナカニシヤ出版、pp.5-21
- 石川雅典 (2013) 「沿岸漁村地域の編入合併と地域社会の再編－北海道函館市榎法華地区の事例より－」 富士常葉大学『紀要』13、pp.19-34
- 石川雅典 (2014) 「編入合併下における地域住民組織の模索と行方～函館市の事例」 常葉大学社会環境学部『研究紀要』1、pp.23-33
- 石川雅典 (2016) 「編入合併を振り返る－函館市榎法華地区の事例」 常葉大学社会環境学部『研究紀要』3、pp.27-38
- 藤山浩 (2013) 「中山間地域の新たなかたち－未来に向けた地域再生の設計－」 小田切徳美・藤山浩編著『地域再生のフロンティア』農文協、pp.305-345
- 公益財団法人全国市町村研修財団市町村職員中央研修所(市町村アカデミー) (2016) 「小規模多機能自治への挑戦」『アカデミア』118、pp.42-47
- 小田切徳美 (2017) 「地域運営組織の設立と持続化－そのポイントと課題－」 2016年度「地域運営組織・小さな拠点」フォーラム資料
- 総務省統計局 (2018) 「住民基本台帳人口移動報告－都道府県別転入・転出超過数の推移－日本人移動者(平成15(2003)年1月～平成30(2018)年7月)」
- 総務省統計局 (2016) 「平成27年国勢調査人口速報集計結果」
- 総務省統計局 (2017) 「都道府県別転入・転出超過数の推移－日本人移動者(平成15(2003)年1月～平成29(2017)年11月)」
- 総務省 (2017) 「平成11年度以降の市町村合併の実績」
http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei_h11liko.html (2018.8.31閲覧)
- 総務省 (2010) 「『平成の合併』について」の公表
- 厚生労働省政策統括官 (2017) 「我が国の人口動態」
- 厚生労働省 (2017) 「人口動態統計の年間推計2017」
- 厚生労働省 (2017) 「住民基本台帳人口移動報告2016年結果」
- 厚生労働省 (2017) 「平成29年(2017)人口動態統計の年間推計」
- 国土交通省 (2014) 「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」
- 国立社会保障人口問題研究所 (2018) 「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」
- 函館市総務部総務課編 (2017) 「函館市統計書 平成28年版」
- 函館市観光部観光企画課 (2017) 「平成29年度上期来函観光入込客数推計」
- 函館市総務部総務課 (2004～2017) 「住民基本台帳による人口」
- 函館市自治基本条例 (2011)
- 函館市榎法華支所 (2004～2017) 「函館市榎法華地域審議会会議録」

- 楡法華パワーアップ検討会議（2012）「パワーアップ検討会議活動報告」
- 楡法華村総務課（1990）『夢と勇気の村づくりとどほっけ（村勢要覧）』
- 雲南市まちづくり基本条例（2008）

謝辞 お忙しい中、聴き取り調査にご協力いただいた函館市楡法華地区にお住いの皆さま、調査の調整と資料収集にご協力下さいました函館市楡法華支所の皆さまに厚く御礼を申し上げます。あわせて、島根県中山間地域研究センターの皆さま、雲南市役所および躍動と安らぎの里づくり鍋山、海潮地区振興会の皆さまにも聴き取り調査で多くのご教示をいただきました。厚く御礼申し上げます。

付記 小論作成にあたっては、函館市楡法華地区が2016～2018年度科学研究費補助金基盤研究(C)「過疎沿岸漁村における編入合併後の住民自治基盤確立に関する研究」（研究代表者：石川雅典、課題番号：16K04113）の一部、ならびに島根県雲南市が2016～2017年度常葉大学共同研究「地域生活の維持・継続に向けた地域づくり～「小地域活動」に焦点を当てて」の一部を使用している。

