

[投稿論文：研究論文]

政策協働の過程で町内会が果たす機能 気仙沼市における協議会型集団移転事業の事例から

Roles of Neighborhood Associations in Japan on Cross-sector Collaborations Between Citizens and Municipalities

Case Study from Collective Relocation in Kesenuma, Miyagi

高橋 侑也

慶應義塾大学総合政策学部 4 年*

Yuya Takahashi

Fourth year, Faculty of Policy Management, Keio University

Correspondence to: yuyataka@keio.jp

Abstract: 日本における町内会や自治会は、これまで市町村による地方自治を下請け的に支えてきた。まちづくり協議会のような政策協働の担い手となる住民組織が各地で発足しても町内会と行政との関係性は変化しなかった。

本稿では、東日本大震災後の気仙沼市大沢地区にて住民協議会と市による政策協働を通して高台移転事業が導入された事例を取り上げる。この事例の政策過程分析を通して、集落内での関心が高い政策テーマでは地域外の専門家が参加することで町内会を中心に政策協働が形成されうることを示す。

In Japan, Neighborhood Associations (NHAs) have engaged in local politics by obtaining subcontracts from municipalities. While newer forms of civic participation, such as civic councils (*machizukuri kyogikai*), emerged, the NHAs-municipalities relationship remains unchanged.

This article analyzes factors which encourage cross-sector collaborations involving NHAs. By reviewing the policy formation process of collective relocation in Osawa district, Miyagi, in the aftermath of the 2011 Tohoku Earthquake and Tsunami, the article reveals that cross-sector collaborations with NHA were stimulated by a combination of intense interests in the local citizen groups and participation of urban planners out of the district.

Keywords: 町内会、政策過程、政策協働
neighborhood association, policy process, cross-sector collaboration

* 投稿時の所属

1 はじめに

近代以降の日本の地方制度は中央集権的に構築されてきた。帝国憲法下では、府県知事や市町村長が国の地方行政を担う機関として設けられた。新憲法下で地方自治体の中央政府からの独立が謳われてもなおこの様相は変わらず、戦後長きにわたって地方自治体と国が融合的に地方行政を担ってきた(西尾, 2001 pp. 79-81)。

集権的な地方制度のなかで、町内会や自治会は行政と住民との間に跨りながら自治機構の一端を担ってきた(Read and Pekkanen, 2009, p. 1)。これらはそれぞれの地域で住民により運営されており全国一律的な管理の対象下にはなかったが、市町村の末端機構としての役割は全国の町内会が共通して有していた(鳥越, 1994, p. 9)。市町村の業務を補助する機能を持つ町内会が全国に存在してきたことは、町内会が日本の地方制度の一端を構成してきたことの証左であろう。

しかし、平成に入ると地方制度の集権性に変化が生じた。平成の大合併と地方分権改革は市町村の規模拡大に結びつき、市町村内での分権化が検討されるようになった(名和田, 2009, p. 28)。阪神・淡路大震災後にはNPOの活躍によってソーシャルセクターの重要性が認知され、住民組織などへの分権が各地で進展した。こうして設立された住民組織は、住民の意向を取りまとめたうえで市町村に必要な政策を提言し、その実行に至るまで市町村と対等な立場で取り組んだ(野澤, 2017, p. 853)。こうした取り組みは、自治体と住民組織が「共通の目標に向かって対等の立場で協力し合う」(三浦, 2017, p. 235)という点で協働の一事例と見なせるだろう。すなわち、ある地域での公共サービスの改善という共通の目的に向けて行政と住民組織とが対等な関係性のもと協力する「政策協働」ともいうべき取り組みが平成以降に生じたのである。

本稿ではまず住民組織が担う既存の議論から整理し、地方行政の末端を担い政策協働に積極的に関与しないという従前の町内会の姿を示す。そして、宮城県気仙沼市大沢地区での事例研究を通して町内会が政策協働の形成に貢献しうることを明らかにする。既往研究で明らかにされていなかった政策協働の過程での町内会の機能を示すことが本稿の目的である。

2 住民組織の歴史と機能

地方行政の分権化とアクターの多様化が進むなかで、住民組織の役割はどのように変化してきたのだろうか。地方制度における住民組織の役割を明らかにすることで、住民組織による政策協働への関与のあり方を解明する。

2.1 町内会の発生とその機能

町内会が地方自治のなかで担っていた機能は、町内会の歴史の変遷から明らかになる。明治以降の地方自治制度のなかにおける町内会の位置付けがどのように変遷したのかを検討することで、これまでの地方制度のなかで町内会が担ってきた機能を明らかにする。

2.1.1 行政への融合性

町内会は、戦前から市町村や県などの業務を分掌するという特徴を有していた(鳥越, 1994, p. 9)。町内会がこうした融合性を持ったきっかけに、町村制を補完する形で整備された行政区制度がある。

行政区制度が制定された背景には、新政府による地方行政の集権化がある。新政府の樹立後、藩単位の分権的な統治は中央政府による集権的な統治に置き換えられた。廃藩置県を経て設置された各府県内についても、1889年に町村制が施行され統治体制が整備された(鳥越, 1994, p. 67)。中央の監督が府県を介して町村まで行き届く体制が整ったのである。

しかし、中央政府による町村内の統治は十分に機能せず、政府を補完する組織が求められるようになった。江戸時代から明治期にかけて町村統合が進んだ結果、町村の数は4分の1未満に減少した¹⁾。ひとつひとつの町村の規模が拡大した結果、町村がその隅々まで監督することが困難となってしまったのである。町村内の統治を補完するために、旧来の町村にあわせて行政区が設置され町村の業務の一部を請け負いはじめた(山崎, 2005, p. 65)。行政区の運営は町村内の有力者に一任され、あくまで住民組織として町村の業務を請け負うこととされた。こうして、住民組織である行政区が地方行政の末端を担う体制が整備されたのである²⁾。

2.1.2 地域内での正統性

ここまで示したとおり、町内会の設置は行政側の思惑が反映されたものだった。他方、町内会が戦後に至るまで存続した背景には、行政業務の分担という行政側の意図だけではなく、町内会制度が住民から支持されていたという住民側の意図も存在する。住民が町内会制度を支持した要因を、近代化以前の町組や集落から継承された歴史的経緯と、集落を代表する利益団体として地域の共益に貢献してきた合理性の双方から検討する。

町内会は、地域内で築いた伝統を背景に地域住民から支持を得てきた。前項で示したとおり、行政区は江戸時代からの村落の枠組みを受け継ぐ形で成立した。長野県上田市を例にとると、現存する町内会の7割近くが近世の旧町村や集落をそのまま、あるいは分割して継承している(日高, 2018, p. 79)。江戸時代からの住民自治の延長に行政区や町内会が位置付けられたことで、町内会は伝統的な制度として地域住民から認知されるようになったと考えられる。

行政区は、行政への陳情と地区内の利害関係の調整を通して地区の共益に資する活動を担ってきた。神社の修繕や葬儀の簡素化などの文化、風習にかかわる活動や取り決めに関与したほか、公共事業の陳情などの行政に対する要望活動も行ってきた(鳥越, 1994, p. 119; 上田, 1989a, p. 93)。こうして行政区や町内会は集落の共益に貢献してきたのである。この貢献も、住民による町内会制度への支持に結びついた要因だろう。

住民からの支持が、連合国軍最高司令官総司令部(GHQ)による禁止が解除された後の町内会の復活やその後の円滑な運営に結びついた。GHQは町内会や部落会を全体主義体制の一因とみなし、戦後間もない1947年に町内会や部落会の解散を命じていた(遠藤, 1992, p. 6)。GHQは中央集権志向の強い町内会を解体し分権的な住民自治へ転換することを目指していたがわかる。

ところが、GHQの意向をよそに町内会は地域に残り続けた。講和条約発効に伴い町内会禁止が解除された直後から、各地で町内会が徐々に復活した(田中, 1990, p. 50)。復活後の活動内容は市町村業務の補助や行政への陳情であり、戦前との類似性が窺える(上田, 1989b, p. 440)。戦後の一時的な断絶を経ても、町内会が地域に存続したのである。

この復活の背景には、住民と行政双方の思惑の一致があった。市町村が地方行政を補助する存在を求めていただけではなく、住民も町内会による地域秩序の維持や生活物資配給などを通して生活の安定を享受していた(田中, 1990, p. 51)。町内会制度が行政と住民の双方から合理性を見出されていたことで、町内会は戦後に至るまで存続したのであった。

中央集権的な地方制度のもと、町内会は市町村との融合性をもってその下請けとして行政補助を行ってきた。その一方で、町内会は住民自治や陳情を通して地域内の共益を確保する存在としての役割も担ってきた。行政と住民の双方の利益に資してきたことで、町内会は明治期から戦後に至るまで存続したのである。

2.2 住民組織の能動化と多元化

集権的な地方制度の末端を担ってきた町内会であるが、1960年代に入ると町内会が独自に企画した地域活動を行政が支援する取り組みが進んだ。町内会による地域活動を活発化させることで、町内会が市町村内分権の担い手となることを行政は期待していたのである。

こうした活動支援の事例として、本稿では旧自治省によるコミュニティ政策とまちづくり条例の2つを検討する。前者では町内会が活動支援の主な対象であった一方で、後者では新たな住民組織が立ち上げられ活動支援の対象となった点に両者の違いがある。対象となった住民組織の性質の違いに着目しながら2つの取り組みの背景と成果を検討することで、現代日本での政策協働がどのような住民組織によって担われているのかを明らかにする。

2.2.1 コミュニティ政策による政策協働への取り組みと成果

コミュニティ政策に自治省が取り組んだきっかけは、1969年の国民生活審議会(以下、国生審)による報告であった。国生審は都市化による地域住民間の紐帯の弱体化とそれによる孤立化を日本社会の課題として捉えた一方で、伝統的な住民組織である町内会を閉鎖的、拘束的と批判した。この課題認識をふまえ、町内会に代わる新たな住民組織「コミュニティ組織」の形成、及びコミュニティ組織による地域課題解決のための活動の喚起を提言した(国民

生活審議会, 1969, pp. 155-171)。経済成長期に生じた国民生活のひずみに対する解決策として、地域住民の活動を捉えていたのである。

この報告を受け、自治省は1970-80年代にかけて断続的にコミュニティ政策に取り組んだ。ところが、行政支援が地域活動の活発化に至った事例は少数にとどまった。行政によるコミュニティ組織への支援は集会施設の整備などの「ハコモノ」整備に偏重した(中田, 2014, p. 369)。地域活動への支援が後手に回ったのである。

活動支援の内容が「ハコモノ」の整備に偏重した原因に、地区内の住民全員の参加を求めるというコミュニティ組織の特徴がある。コミュニティ組織の8割以上が町内会、またはそれを母体とした組織であった(山崎, 2014, pp. 319-320)。地域内の全世帯が加入していた町内会と同様に、コミュニティ組織の大多数が全戸加入性を有していたことがわかる(鳥越, 1994, p. 9)。

地域住民の一律的な参加という特徴によって、コミュニティ組織の活動内容は住民全体を利するものに制約された。住民全体の利益に資するような活動は住民から広く支持を得やすかった一方で、高齢者や学童など一部の世代や属性の住民を対象にした活動は住民全体からの支持を得にくかった(中田, 2014, p. 369)。その結果、住民全体から支持を得られる地域の親睦や文化活動がコミュニティ組織の主な活動となった(三浦, 2014, p. 37)。具体的な地域課題解決に向けた住民活動は重視されなかったのである。

住民活動の活発化をめざして実施されたコミュニティ政策であったが、活動の活発化や行政との協働に結びついたとはいえなかった。この原因には、町内会から継承された全戸加入性という性格と当時の行政の協働への関心の低さがあった。

2.2.2 まちづくり協議会を介した政策協働の普及

コミュニティ政策での取り組みは、住民活動の活発化や政策協働には結びつかなかった。しかし、時代が進むにつれて具体的な政策課題の解決に住民と行政が政策協働を通して取り組むようになった。

住民と行政との協働が最初にみられるようになったのは、集落や地区単位での空間計画(地区計画)の策定過程であった。1980年代以降、地区計画の

内容について地域住民が行政に提案するための住民組織として、市町村の条例に基づく住民協議会（まちづくり協議会）が各地で設置され、市町村と住民とが対等な立場で地区計画の策定に取り組むようになった（秋田，2008，p. 38）。具体的な政策課題に対する住民と行政との政策協働が、地区計画策定というテーマから普及しはじめたのである。

1990年代には、より多様な政策テーマで政策協働が普及した。個別の政策テーマに対して設置されたまちづくり協議会が行政への政策提案や行政との協議を行った（小泉・大宮，2012，p. 512）。このような活動が多くの市町村で制度化されたことで、まちづくり協議会を介した住民と行政との協働が様々な場所、政策領域で進展したのである。

コミュニティ政策では実現できなかった政策協働が、なぜまちづくり協議会を介して実現したのだろうか。この要因として、まちづくり協議会など協働の担い手となる住民組織（以下、「テーマ型住民組織」とよぶ）の任意参加性と行政の協働への関心の二つが挙げられる。

テーマ型住民組織は、町内会やコミュニティ組織と異なり地区住民の全員参加を前提としていない。まちづくり条例では、まちづくり協議会の認定条件として地区人口に対する協議会参加者の割合などは指定されていないことが多い。まちづくり協議会による行政への提案についても、成人人口の50分の1の合意獲得を条件に行政が提案を受け入れるとする事例が多い（小泉・大宮，2012，p. 512）。政策への関心の強い一部の住民のみで政策協働に取り組めることに、テーマ型住民組織による政策協働の特徴を見出せる。

一部住民のみで活動できるようになったことで、テーマ型住民組織が取り扱う政策の範囲は多様化した。より個別具体的なテーマに関する提案活動が行えるようになったほか、市全体などより広範な地域を対象にした政策提案も住民有志が行えるようになった（野澤，2017，p. 853；小泉・大宮，2012，pp. 512-515）。町内会内の住民の大多数が関心を持つテーマに限らず多様な政策課題を取り扱えるようになったのである。

住民との協働に対する行政の関心が高まったことも、テーマ型住民組織による政策協働の進展に結びついた。協働への行政の関心が高まったきっかけは、阪神・淡路大震災であった。6,000人以上の犠牲と長期間のインフラ寸断

をもたらしたこの災害は、行政が単独で政策を企画、実行することの限界を露わにした(松下, 2002, p. 16)。その一方で、被災現場ではNPOや住民組織の活躍が顕著にみられた。たとえば、神戸市真野地区では災害公営住宅の建設を求める陳情や共同建て替えの斡旋などを住民組織が中心となって行った(横田・浦野, 2006, p. 111)。この災害をきっかけに、住民のニーズを満たす手段として住民組織との政策協働が行政に認識されるようになったのである。

行政が政策協働への関心を強めたことで、住民組織への行政の支援も充実した。コミュニティ政策では住民の自発性が重視されており、住民組織の活動を第三者が支援することは重視されなかった(山崎, 2014, p. 9)。しかし、まちづくり条例では専門家の協議会への派遣などが制度化された(小泉・大宮, 2012, p. 512)。住民組織に対して行政がより踏み込んだ形で支援を行うようになったのである。

なお、このとき行政はあくまで住民へのサービスの改善の手段として政策協働を捉えていた。阪神大震災後、国や地方自治体はNPOに公共サービスを補完、あるいは主体として担わせることで社会福祉の増進を図ろうとしていた(白井, 2010, p. 118)。地方行政における自治体の負担を軽減する策として協働が認識されたのは、地方分権改革推進会議などで公共サービスの効率化が議論されるようになった21世紀以降のことであった(白井, 2010, p. 124)。この時点では政策協働は行政側の論理のみに基づいた取り組みではなく、住民へのサービス向上を目的に進められていたことがわかる。

住民組織への支援が充実したことで、住民組織と行政との協働が進展した。コミュニティ政策が支援してきた住民活動の大部分が文化イベント活動や親睦活動だったことは前述のとおりである。それに対して、まちづくり協議会などのテーマ型住民組織は具体的な政策の取りまとめや市町村への提言に取り組んできた(小泉・大宮, 2012, pp. 512-515)。専門家が政策課題の分析や政策立案、行政との連携に貢献したことで、具体的な政策課題にテーマ型住民組織が取り組むことができたのだ。

ここまで、地域住民と行政との政策協働をめざした取り組みについて、住民組織の性質に着目しながら整理した。自治省はコミュニティ政策を通して

地域活動の活性化を目指していた。しかし、コミュニティ政策は地域活動の活発化に結びついたとはいえ、自治体と住民との政策協働にも至らなかった。ところが、平成以降にはテーマ型住民組織と行政との政策協働が進展した。テーマ型住民組織が政策協働に関与できた理由は、行政内で協働への関心が高まったことだけではなく。住民の任意加入性や専門家の住民組織への参加といった住民組織の性質の変化も、テーマ型住民組織による政策協働の進展に結びついたのである。

2.3 町内会による行政協力の現状

テーマ型住民組織が普及しはじめ地方制度の分権化が進んだ過程で、町内会と市町村との関係はどのように変化したのだろうか。現在の町内会と市町村との関係を、二者間の直接的な関係性と他の組織を介した間接的な関係性の双方から検討する。両者の関係を整理することで、町内会が市町村との政策協働にどのように関わっているのかを明らかにする。

2.3.1 直接的な行政協力関係

先述のとおり、町内会は市町村の事務の補助を主な活動の一つとしてきた。両者の協力関係における集権性と融合性の程度は、町内会による協力関係を規定する制度に左右される。人事管理と財政措置という2つの主要な制度類型に着目し、それぞれにおける両者の関係性を検討する。

全国の市町村の実に半数以上では、人事管理的な行政協力関係が構築されている。この制度では、町内会役員は行政区長や行政協力委員などの市町村の非常勤職員に任用される。町内会役員が行政の統制下に置かれるため、この制度における行政協力関係は融合的なものになりやすい(日高, 2018, p. 103, p. 156)。町内会が市町村との融合性を持って行政補助を行うという点は、先述した明治期から戦後に至るまでの町内会のあり方と共通している。地方制度の末端を担う町内会の性質が、多くの町内会で現在に至るまで維持されてきたことが窺える。

市町村による財政措置を通して行政協力が制度化されている事例も存在する。財政措置による協力制度の特徴として、事例によって関係の融合性、集

権性が様々であることが挙げられる。この協力制度のもとでは、市町村は財政措置の対象となる町内会の活動を幅広く定義できる(日高, 2018, p. 105)。その結果、人事管理による行政協力関係と比較して、その関係の集権性(分権性)や融合性(分離性)が事例によって異なるのである。

しかし、分権的、分離的な行政協力関係を採用する町内会は少ない。町内会に対して人事管理制度を用いず財政措置のみを採用する市町村は27%に留まっているほか、先述のとおり財政措置による行政協力制度においても、そのすべてに分権的な関係性が成立しているわけではない(日高, 2018, p. 150)。市町村との融合的な協力関係を持つ町内会が依然として多いことがわかる。

町内会の集権、融合志向が現代まで続いた背景には、町内会と行政それぞれの意図があった。町内会は、市町村の業務に積極的に協力することで市町村による町内会への依存を大きくしようとしてきた(森, 2014, p. 33)。市町村がより町内会に依存することで、地域住民の要望をより市町村に聞き入れてもらうことを期待してきたのである。

その一方で、行財政リソースの不足に直面する現代の市町村にとっても、市町村の業務を肩代わりする町内会の存在は行政の効率化を図るうえで大きな魅力であった(日高, 2018, p. 92)。市町村と町内会の双方が集権、融合的な行政協力関係に便益を見出してきたことで、このような関係が現在に至るまで維持されてきたのである。

町内会と市町村との関係には、融合志向が強く残っていた。双方が対等な立場で政策協働を行う事例が少ないことが、このことから示唆される。

2.3.2 間接的な行政協力関係

町内会と市町村の二者間の関係を考えるうえでは他の組織を介した間接的な関係性についても検討する必要があるだろう。消防団や防犯協会といった地域の安全活動に取り組む団体とは多くの町内会が協力関係を持つほか、社会福祉協議会やPTAなど古くからある教育、福祉団体との協力関係も多くの町内会でみられる(辻中ほか, 2009, pp. 104-106)。多くの町内会が間接的な行政協力関係を有していることがわかる。

しかし、政策協働を行う団体と連携する町内会は少数にとどまっている。

まちづくり団体や環境団体との連携を行っている町内会は全国の町内会の1、2割しか存在しないほか、住民運動との連携は5%程度に留まっている（辻中ほか，2009，p. 107）。テーマ型住民組織を介して政策協働に関与している町内会は全国的にみても稀なのである。

テーマ型住民組織と連携している町内会が少数にとどまる理由は、テーマ型まちづくりがまだ十分に普及していないことにある。全国の市町村のなかで、テーマ型まちづくりを制度化している市町村は2割程度しか存在しない³⁾。テーマ型住民組織が活動している事例が少ないために、テーマ型住民組織との連携を行う町内会が少ないのである。

地方制度の分権化のなかで行政との政策協働の担い手となったのはテーマ型住民組織であった。多様な政策テーマを扱え、行政からの活動支援も充実しているテーマ型住民組織は、町内会と比較して政策協働の担い手として適していた。

その一方で、町内会は地方制度のなかで市町村の業務を下請け的に請け負う組織として位置付けられていた。地域住民と行政の双方に支持されたことでこの位置付けは現代に至るまで変化せず、町内会と市町村が対等な立場で政策の策定や実行に携わることはなかった。地方制度が分権化してもなお、町内会は政策協働に関与しなかったのである。政策協働の発生はテーマ型住民組織が制度化されている市町村に限られることが、このことから示唆される。

3 政策協働の形成事例と町内会の機能

歴史的経緯から住民組織の機能を整理するなかで、政策協働への関与が低いという町内会の特徴が浮かび上がった。しかし、テーマ型住民組織が存在しない場合でも住民と市町村との政策協働に至った事例が実際には存在する。ここからは、テーマ型住民組織が地区にない状態から政策協働が生じた事例について協働が形成された過程を追跡し、協働が実現した要因を検討する。

政策協働の事例として、本章では東日本大震災後の宮城県気仙沼市大沢地区での防災集団移転促進事業（以下、防集事業）の導入が決定した事例に着目する。震災発生当時の気仙沼市ではまちづくり条例は制定されておらず、大

沢地区でも震災発生までNPO法人やテーマ型住民組織などの活動はみられなかった。ところが、震災後にテーマ型住民組織が設立され、その組織が市と議論を進めながら防集事業の導入を決定した。この事例について導入までの過程追跡を行うことで、テーマ型まちづくりが行われていなかった地区で政策協働が新たに形成される要因を検討する。

3.1 大沢地区の住民組織

まず、震災前の大沢地区での住民組織の活動状況を整理する。東日本大震災の発生まで、地区には大沢自治会(町内会)が唯一の住民組織として存在した。同会は近隣の沢漁港の維持運営を目的とした「大沢振興会」として設立され、港湾整備などを自ら行い、あるいは行政に集団で依頼していた。しかし、地区内の住民の多くが漁業従事者であり振興会に加入していたことから、やがて漁港の管理に限らず住民自治全般に関わる業務を扱うようになった。こうした活動実態の変化に即して振興会は大沢自治会に改称し、地区の地方自治を包括的に担ってきた⁴⁾。

大沢自治会は、行政との融合志向を強く有していた。大沢自治会と気仙沼市との関係を、行政協力と行政要望の二つの側面から検討しよう。

大沢自治会は、行政区長や行政協力員による業務の受託と施設の指定管理業務を通して市の行政機能を補助してきた。市は自治会の役員を行政区長及び協力員という非常勤職に任用し、自治会は役員を中心に市の広報、案内文書の投函、社会福祉協議会費の徴収などを代行してきた⁵⁾。前章で示した人事管理を通して、大沢自治会は市と集権的、融合的な関係性を有していたのである。

地区内の集会所の指定管理業務も大沢自治会が請け負い、指定管理費を受け取りながら運営と維持管理を担ってきた。指定管理業務は広義の予算分権に基づく公共施設運用と見做すこともできる。しかし、自治会はこれまでその制度を活用して催事を開催したり住民の意向に従って増改築を行ったりした実績を有していない⁶⁾。集会所の指定管理業務についても、行政区長などの任用と同じく市との融合的な関係性のなかで行われていたと捉えられる。

地区内の住民の要望を市に伝達する活動も、大沢自治会が担っていた。自

治会は近隣集落の自治会と自治会連絡協議会を結成し、市が主催する市政懇談会に参加してきた。市長や市議、市職員が参加するこの場で連絡協議会は地区住民の希望を伝え、市政への反映を要望してきた。市政懇親会を通して、自治会は住民の行政ニーズを市に伝えていたのだ。その一方で、住民から示された政策要望から市と対等な立場での政策立案に進展する事例はなかった⁷⁾。自治会はあくまで集権的、融合的な地方制度を前提として陳情を行っていたといえる。

地方行政に関連する活動だけでなく、自治会は地域内の親睦を深める活動も行ってきた。自治会青年部は夏祭りや秋祭りなど集落内で伝統的に行われてきた行事を主催してきた⁸⁾。大沢自治会は地方行政の一端を担っていただけではなく、地域内の中心として親睦、紐帯を維持する機能も有していたのである。

3.2 大沢地区は震災をどう乗り越えたか

前節で示したように、大沢地区では市と自治会による融合的な地方自治制度が採られていた。しかし、震災を機にその関係性は変化しはじめる。本節では、地域外から支援に駆けつけたボランティアらの協力を得た自治会が市との協働を通して防集事業導入を実現した経緯を明らかにする。

3.2.1 集団移転の政策イシュー化

大沢地区では、東日本大震災によって低地に集中していた住居が大きな被害を受けた。全世帯の7割以上の全壊という甚大な住宅被害がもたらされたことで、多くの住民が避難所で生活するようになった⁹⁾。

津波被害により避難所生活を余儀なくされた住民は、避難の過程で集落内外に分散した。多くの住民は隣の集落にある学校に避難したが、周辺の有料老人ホームや流失を免れた住宅、集落外の知人宅などに避難した住民もいた¹⁰⁾。集落内外に避難先が分散したことは住民間の議論や文書の回覧を通した情報交換を困難にさせ、自治会活動に支障をきたした。

震災前のような住民自治は難しい状況であったが、集落復旧に向けた住民間の議論は震災から1ヶ月未満という早さで開始した。そのきっかけとなっ

たのは、避難所での住民の議論だった。自治会青年部に所属していたある住民は、避難所での知人らとの会話から、大沢地区に住居を再建する意向があるかを住民に確認するアンケートの配布を開始した¹¹⁾。アンケートを企画した住民は他の青年部員に声をかけ、集落再建の手段について議論をすすめた¹²⁾。自治会青年部員を中心に集落再建の検討がはじまったのである。

こうした住民の動きとは裏腹に、元の居住地での再建の見通しは厳しくなっていた。沿岸部の土地利用を制限する方針を国が示したのである¹³⁾。この方針の発表によって、震災前とは異なる場所に住居を再建の必要があると地区内で考えられるようになり、高台を造成した上での移転が選択肢として浮上したのである。

高台造成と移転の検討が進むなかで、防集事業の活用が検討されるようになった。4月下旬に、近隣の舞根地区の住民有志が防集事業の要望を市に対して提出した¹⁴⁾。この動きは県内でも先駆的であり、県下の複数メディアが大きく取り上げた。このことが大沢地区内でも知れ渡ったことで、大沢を含む周辺の集落でもこの事業の導入が選択肢として認識されるようになった。

4月に青年部の住民が企画した住民アンケートは下旬にはおおよそ回収され、9割近い住民が大沢地区内での再建意向を示したことが明らかになった¹⁵⁾。大沢自治会はアンケート結果を踏まえ、25日に集団移転の要望書を提出した¹⁶⁾。

ところが、住民の意向に反して防集事業の導入は円滑には進まなかった。市は予算の目処が立たないことを理由に事業導入を早期に進めようとはしなかった¹⁷⁾。要望書の提出以降、市は集団移転への住民要望について市の負担額の大きさを理由に難色を示し続けたのである。

3.2.2 期成同盟会とボランティアの協調

市の消極的な姿勢は、市の動きを待つだけではいけないという住民の危機感を刺激し、検討の本格化に結びついた。その後、事業導入に向けた活動が進むにつれて、事業主体は自治会から新たな組織に移行していく。

要望書の提出から1ヶ月ほど経過した6月に、事業導入を専門に取り扱うグループ「大沢地区防災集団移転促進事業期成同盟会」(以下、期成同盟会)

が自治会から独立した¹⁸⁾。このグループには、高台移転を検討する世帯のみが参加した。幹部を務めたのは、自治会の幹部ではなく青年部に属する被災住民であった¹⁹⁾。比較的若く体力のあるリーダーの下で移転に関する議論を進めることで、専門化、長期化が見込まれる事業導入に向けた業務を乗り切ろうとしたのである。

期成同盟会の幹部らは、他の住民にも同盟会の運営に関わることを呼びかけた。市役所に勤務していたある住民は「市とのつながりを保ち集団移転の議論を円滑に進めたい」という理由で期成同盟会への参加を幹部から要請された²⁰⁾。自治会の幹部を務めていた別の住民も、高台移転を検討していなかったものの青年部の要請を受けて期成同盟会の運営をサポートした²¹⁾。地域内で顔が広がったこの住民の参加によって、移転希望住民間での合意形成を円滑に進めようと期成同盟会が意図していたのである。期成同盟会は、その幹部起用を通して住民と市との調整を円滑に進めようとしていたといえよう。

期成同盟会の設立に前後して、ある被災住民の大学時代の教員を窓口 to 複数の研究者が県外から大沢地区の支援に入るようになった。当初この研究者らは震災前の街並みを模型に記録するプロジェクトを進めており、このプロジェクトでのイベントを大沢地区で開催したことをきっかけに大沢に関わるようになった²²⁾。

大沢地区の復興に携わるようになった4つの大学研究室は「気仙沼みらい計画大沢チーム」(以下、大沢チーム)を結成し、期成同盟会による事業導入の支援にあたった²³⁾。期成同盟会と大沢チームがそれぞれ発足したことで、地域住民と外部ボランティアが事業導入に向けて協働する体制が整備された。

期成同盟会と大沢チームの活動は、地域内の合意形成と気仙沼市との折衝の2つに分類できる。地域内の合意形成の場となったのは、期成同盟会が開いたワークショップであった。8月以降およそ月1回のペースで開催されたワークショップでは、移転地の造成計画から移転後の地域コミュニティの維持、活性化のための施策について議論された²⁴⁾。これらの場のファシリテーションを専門的な知識を持つ大沢チームが務めたことで、議論を円滑に進めることができた。

ワークショップへの参加は、移転対象者だけでなく住宅の流失を免れた被

災者（在宅被災者）にも呼びかけられた。震災前に存在した世帯数の大部分が集団移転に参加するなかで、コミュニティの分断は移転の弊害になりうると考えられるため、ワークショップでは移転後の地域のあり方に関する議論も行われた²⁵⁾。在宅被災者もワークショップに招待することで、移転後の地域コミュニティの維持などの議論を集落全体で行うことを期成同盟会は目指したのである。

移転先の地権者からの合意確保も、期成同盟会が行った。高台の地権者との交渉は、震災前から親交のあった期成同盟会の幹部が単独で行った²⁶⁾。このようにして、大沢地区では事業導入にあたって必要な区内での合意や協力を期成同盟会が中心となって調達することができた。

期成同盟会の幹部住民と大沢チームは、気仙沼市との折衝における住民側の窓口も担った。彼らは市役所を定期的に訪問し、市側の事業導入への意向などの情報収集にあたった。市が防集事業の導入を決定した後は、具体的な移転地や道路計画などについて期成同盟会幹部、大沢チームと市の担当者による議論が行われた²⁷⁾。住民がワークショップなどで検討したことをもとに地域住民と市は対等な立場で意見や情報の交換を行い、事業導入に向けた協働を進めたのである。

ワークショップなどでの検討を重ねるなかで移転計画がまとまり、期成同盟会は12月に市に移転希望書を提出した。これを受けて、市は集団移転に対する国土交通大臣同意の取得に向けて調整を開始し、翌年5月22日には同意が与えられたことで大沢地区での高台移転が正式に決定した²⁸⁾。

3.3 協働形成の過程での自治会の機能

大沢地区では防集事業の導入要望を自治会が市に伝えてからも住民が事業導入に向けて動き続け、地域外の支援者（大沢チーム）の協力を得ながら合意形成や地権者との折衝などを担っていた。この過程のなかで自治会（町内会）が政策導入にあたって担った役割を検討することで、住民が行政との政策協働を進める際に住民組織が果たしうる役割を明らかにする。

3.3.1 震災直後の行政との関係性

震災発生直後の大沢自治会は政策協働を意図しておらず、震災前からみられたような陳情の一環として集団移転の要望を行っていた。そもそも集団移転の要望書を提出した4月の段階では、自治会は提出後の行動を具体的には検討していなかったことが考えられる。当時は復旧支援の制度枠組みを国が示しておらず、防集事業の詳細や適用の可否自体を市、自治会ともに理解できていなかった。こうした状況では、事業導入に向けて自治会が活動することは限られていたと考えられる。期成同盟会が設立された段階で関係機関との協議や移転候補地の検討などを盛り込んだ事業計画が示されていたことは対照的である²⁹⁾。

要望書受取時の市の対応も、政策協働を意識したものではなかった。要望書を受け取った市長は、要望書記載の方向で移転を進めることを明言しており、この段階では市が自ら集団移転を推進していくことを示唆していた³⁰⁾。こうした対応は、震災前の大沢自治会が行っていた行政要望活動と類似している。要望書を提出した段階での自治会の市への働きかけは、政策協働の性質を強く帯びたものだったとはいえない。

3.3.2 テーマ型住民組織による政策協働と自治会の貢献

大沢地区において住民と行政との政策協働の中心となったのは自治会ではなく、期成同盟会であった。期成同盟会は高台移転事業導入に向けて移転地の確保や住民間の合意形成を主導したほか、移転地の整備計画の策定も市と対等な立場で関与した。取り扱う政策テーマが限定的である点や行政と協働で政策策定を行っていた点に、期成同盟会とまちづくり協議会との類似性がみられる。期成同盟会は前章で定義した「テーマ型住民組織」として活動していたといえよう。

しかし、期成同盟会による政策協働の実現に大きく貢献していたのは自治会であった。自治会は震災前から地域内に唯一存在した住民組織として地域内での伝統行事の運営などに携わっていた。地域に溶け込み地域住民から信頼を得ていた自治会青年部員が事業導入を進めたことが、議論を通じた合意形成に寄与した。自治会が政策協働の過程で果たした機能を、外部ボランテ

ィアとの議論促進と集落全体での議論促進の2つの側面から検討する。

自治会が築いた地域住民からの信頼は、外部ボランティアを巻き込んだ議論の円滑な進行に効果を発揮した。そもそも、大沢チームが議論に参加したことは住民が政策協働に参加するうえで大きな役割を担っていた。移転計画の策定にあたって必要な都市計画に関連する知識や合意形成のための場作りに関する経験知を蓄積していた大沢チームが協力したことで、期成同盟会は移転計画の議論、検討という住民にとって不慣れな作業を円滑に進めることができた。

議論を進めるうえでは大沢チームと住民との関係性を構築することが不可欠であったが、その構築は円滑には進まなかった。地域住民のなかには、部外者を巻き込んで事業導入を議論することよりも市に任せた方がよいと考える者もいた³¹⁾。大沢チームに対する住民の反応は歓迎ムード一色ではなかったのである。

自治会青年部を出自とする期成同盟会と大沢チームがワークショップを共催したことは、大沢チームに対する住民の信頼を構築し円滑に議論をすすめることに貢献したと考えられる。町内での催事運営を行っていた青年部の住民が議論を先導することで、地区住民は議論の場への不信感を持つことなく積極的に議論に参加できた。これまで担ってきた自治会の枠組みを活かしながら議論を進めることで、外部ボランティアを巻き込んだ議論を円滑に行うことができたといえる。

自治会は、集落全体での議論の促進にも貢献した。ワークショップでは移転計画の策定だけでなく、集団移転後の集落の交流に関する議論も行っていた。こうした議論には、移転を希望していた住民(移転住民)だけでなく集団移転に参加しない在宅被災者が参加することも期待されていた。

しかし、彼らの議論への参加を促すことは大きな課題だった。期成同盟会は移転住民を中心に運営されていたほか、移転住民の多くは大沢地区外にある避難所に住み集落から離れていた。ワークショップに参加する住民は移転住民が大部分を占めており、在宅被災者の参加はあまりみられなかった³²⁾。双方の間で溝が生じはじめていたのである。

双方を取り持ち集落の団結を取り戻したのは自治会であった。自治会は地

区内でかつて行われてきた七夕祭りを復活させ、在宅の住民にも設営に協力を仰ぐことで地域全体での活動を再生させた。その目的は、地域住民の一体感を醸成することで地区内での住民の関係性を保つことにあった³³⁾。移転完了後の地区内での連帯を維持し、被災住民と在宅の住民の双方が議論に参加できる土台を自治会が作っていたのである。

大沢地区での議論を通じた合意形成が円滑に進んだ背景には大沢自治会の貢献があった。地方政府の下請けとして政策に関与してきたこれまでの町内会とは異なり、なぜ大沢自治会は政策協働の形成の中心となり得たのだろうか。町内会が政策協働に関与できる条件として、本稿では地域内での関心が高い政策課題を扱っていたことと行政を介さず地域外アクターからの支援を得られたことの2点に着目し検討する。

防集事業が集落全体から高い関心を得ていたことは、町内会が政策協働の形成に取り組むことを可能にした。前章で示したように、町内会による地域活動の取り組みは集落内の全員が関心を持つテーマに限られていた。地域住民が特定の政策課題を取り扱う際は町内会を介するかわりに関心の強い住民有志がテーマ型住民組織を立ち上げる事例が多かった。しかし、大沢地区では大多数の住民が津波によって住居を失っており、防集事業の導入による集落の再建は集落全体の課題として認識されていた。集落全体から関心を集めていた政策が対象だったからこそ、地域内の全世帯が参加している大沢自治会が政策協働の形成に取り組めたのである。

町内会が政策協働の形成に取り組んだことで、地域住民は対立を回避しながら議論を進めることができた。集落全体から関心を得ているテーマについて議論することは、住民間での議論が紛糾し深い対立をもたらすことにも繋がりがかねない。町内会は、歴史的に地方行政の補助と区内住民の親睦維持という2つの機能を地域で果たしてきた。町内会が政策協働の形成に取り組む一方で七夕まつりの運営などを通して地域内で住民間の紐帯を維持したことで、議論の激化を防ぐことができたと考えられる。

町内会が行政を介さずに専門家からの支援を得られたことも、町内会を活用して政策協働が形成された理由であろう。前章で示したように、住民組織による政策協働への参加はまちづくり条例などで協働が制度化されている市

町村を中心に実現していた。条例のもとで市町村が住民組織に対して外部専門家を派遣したことで、より具体的な政策課題に対する住民組織による取り組みが進化したのである。その一方で、町内会は現代に至るまで市町村の業務を補助する存在として位置付けられており、政策協働の担い手として行政に認識されることはなかった。こうした認識のもと、町内会に対する外部専門家の派遣はほとんど制度化されなかったのである。

ところが、震災後という特殊な状況下で、大沢自治会は行政を介さずに外部専門家とネットワークを築くことができた。それによって、まちづくり条例が制定されておらずテーマ型住民組織がなかった状況でも、町内会（自治会）を通して地域住民が政策協働に参加することができた。行政を介さない外部専門家の調達、町内会による政策協働の形成を可能にしたのである。

4 おわりに

本稿では、政策協働において町内会や自治会が果たしうる役割を大沢地区での政策協働事例から検討してきた。町内会は議論の場に対する住民の信頼を構築し地域外からの支援者の協力を活用できる体制を築いた一方で、地域内の住民を事業導入に向けた議論へ動員することにも貢献した。

町内会が政策協働に貢献しうる条件も、大沢地区の観察から明らかになった。第一に、地域において高い関心を集めている政策テーマでは町内会による関与が生じやすいといえる。町内会の設置されている地域において地区や世代を問わず強い関心を集めている政策課題については、町内会が政策協働を形成しうることが明らかになった。

第二に、外部専門家による協力を得られることで町内会は政策協働を形成することができるともいえる。これまでは市町村がテーマ型住民組織に外部専門家を派遣していたが、町内会が外部専門家とのネットワークを築くことができた場合には町内会が政策協働を形成しうることも明らかになった。行政が町内会に対して専門家派遣などの支援をしていない現状をふまえると、行政を介さず外部専門家との関係性を構築することが町内会による政策協働の形成において必要であると考えられる。

これまで住民と行政との政策協働がみられたのはテーマ型まちづくりが制

度化されている市町村が中心であった。しかし、全市町村の約2割でしか制度化されていない状況では、行政による政策策定に直接関わる権利が住民に普く与えられているとは言い難い。あらゆる政策テーマについて町内会が政策協働の担い手になりうるわけではないが、全国に既に存在する町内会をその担い手として活用するという観点も、政策過程への住民の参加を促すうえで検討の意義があるのではないか。

謝辞

本稿は慶應義塾大学総合政策学部卒業プロジェクトの一環として執筆されたものである。また、本稿執筆に際して山岸学生プロジェクト支援制度による研究助成を頂いた。OA、OB、OC氏にはインタビューと原稿確認に快く協力いただいた。記して謝意を表したい。

注

- 1) 総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」。<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> (2020年6月20日アクセス)
- 2) 田中(1990)が東京都について指摘するように、実際に発足した住民組織の名称は衛生組合、有志団体など多様である。しかし、町村が担う公共業務を請け負う点でこれらの組織は本論内で示した行政区と類似するものと捉えられるため、本稿では同一概念と見做す。
- 3) NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧」2020年。<http://koukyouseisaku.com/policy3.html> (2020年6月22日アクセス)
- 4) OA氏(大沢自治会幹部)インタビューより。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) OB氏(大沢自治会幹部)インタビューより。
- 9) 「合言葉は『帰っぺす』古里 住民主体で再建を」『河北新報』2011年9月25日。
- 10) 「気仙沼市から各避難所・市民の皆様へお知らせ(5月6日(金)配布)」気仙沼市、2011年、12頁。
- 11) 前掲「合言葉は『帰っぺす』」。
- 12) 同上。
- 13) 「東日本大震災、復興へ政策総動員 日銀の国債引き受け・国の土地買い上げ」『朝日新聞』2011年4月1日。
- 14) 「やはり海見える所で 八割被災の舞根第二 行政区ごと高台に移転」『三陸新報』2011年4月22日。
- 15) 前掲「合言葉は『帰っぺす』」。
- 16) 前掲「やはり海見える所で」。
- 17) 「高台移転実現を要望 舞根地区 市『現行制度は負担が大きい』」『三陸新報』2011年6月3日。

- 18) 「集団移転へ向け同盟会 唐桑大沢『安全な場所に住みたい』」『三陸新報』2011年6月21日。
- 19) 前掲、OA氏インタビューより。
- 20) 同上。
- 21) 同上。
- 22) OC氏(大沢チームメンバー)インタビューより。
- 23) 同上。
- 24) 同上。
- 25) 同上。
- 26) 同上。
- 27) 同上。
- 28) 「集団移転にゴーサイン 気仙沼市 国交相が五地区の事業同意」『三陸新報』2012年5月23日。
- 29) 前掲「集団移転へ向け同盟会 唐桑大沢『安全な場所に住みたい』」。
- 30) 「高台へ集団移転を 気仙沼市 大沢自治会が市に要望」『三陸新報』2011年4月27日。
- 31) 前掲、OA氏インタビューより。
- 32) 同上。
- 33) 同上。

参考文献

- 秋田典子(2008)「まちづくり条例の発展プロセスに関する研究」『日本都市計画学会都市計画報告集』7, pp. 37-40.
- 上田惟一(1989a)「近代における都市町内の展開過程:京都市の場合」岩崎信彦ほか編『町内会の研究』御茶の水書房., pp. 77-103.
- 上田惟一(1989b)「行政、政治、宗教と町内会」岩崎信彦ほか編『町内会の研究』御茶の水書房., pp. 439-468.
- 遠藤文夫(1992)「自治会、町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係(2)」『自治研究』68(6), pp. 3-14.
- 小泉秀樹、大宮透(2012)「まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案制度の意義と課題」『日本都市計画学会都市計画論文集』47(3), pp. 511-516.
- 国民生活審議会(1969)「コミュニティ生活の場における人間性の回復」国立社会保障・人口問題研究所編(2005)『日本社会保障資料IV(1980-2000)』pp. 153-185.
- 白井絵里子(2010)「地域福祉の推進に向けて市民・NPOと自治体との『協働』において自治体に求められるもの—中央省庁の行政文書において『協働』が用いられる変遷を踏まえての考察—」『21世紀社会デザイン研究学会誌』2, pp. 117-130.
- 田中重好(1990)「町内会の歴史と分析視角」倉沢進、秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房., pp. 27-60.
- 辻中豊、ロバート・ベッカネン、山本英弘(2009)『現代日本の自治会・町内会—第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社.
- 鳥越皓之(1994)『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房.
- 中田実(2014)「自治省コミュニティ施策の到達点と新たな課題」山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂., pp. 356-377.
- 名和田是彦(2009)『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社.
- 西尾勝(2001)『行政学〈新版〉』有斐閣.

- 野澤千絵 (2017) 「まちづくり協議会と自治体内分権」 伊藤守ほか編『コミュニティ事典』春風社., pp. 852-853.
- 日高昭夫 (2018) 『基礎的自治体と町内会自治会—「制度」の歴史・現状・行方—』春風社.
- 松下啓一 (2002) 『新しい公共と自治体 自治体はなぜ NPO とパートナーシップを組まなければいけないのか』 信山社.
- 三浦哲司 (2014) 「コミュニティ政策の概要と展開」 山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』 東信堂., pp. 25-43.
- 三浦倫平 (2017) 「コミュニティ活動と協働」 伊藤守ほか編『コミュニティ事典』春風社., pp. 234-235.
- 森裕亮 (2014) 『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題—「行政委嘱員制度」がもたらす影響』 溪水社.
- 山崎仁朗 (2014) 「自治省コミュニティ地区の量的分析」 山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』 東信堂., pp. 313-329.
- 山崎丈夫 (2005) 『地域コミュニティ論—地域住民自治と NPO、行政の協働』 自治体研究社.
- 横田尚俊、浦野正樹 (2006) 「災害とまちづくり」 『地域社会学講座 三 地域社会の政策とガバナンス』 東信堂.

Read, B. L., Pekkanen, R. J. (Eds.) (2009) *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia; Straddling State and Society*, Oxford: Routledge.

[受付日 2020. 9. 27]

[採録日 2021. 3. 12]