

## 第7章 恵那市の地域自治区と地域づくり政策

若林 剛志

### 1. はじめに

本章の目的は、地域自治区制度を活用して、住民自治を促進しながらまちづくりを行っている恵那市の事例から、まちづくりの担い手と集落との関係や農業振興及び農業支援の現状を確認することにある。

恵那市は、2004年10月に、旧恵那市と恵那郡南部の1市4町1村が合併し、恵那市となった。現恵那市は、合併前から地域自治区制度を導入することを検討しており、合併後すぐに同制度を導入した<sup>(1)</sup>。地域自治区制度が恵那市に導入されて既に13年を経ており、同制度が順次、恵那市内に根付き始めているところであろう。

恵那市の地域自治区は、旧恵那市の8区が明治合併村であり、旧恵那郡南部の5区は昭和合併村を地区としている。こうした差や都市化の度合い、立地の差が地域自治区を中心としたまちづくりの活動にも差異を生じさせている。このことは以下の各章から明らかになるであろう。

以下、第2節で恵那市の概況を、第3節では恵那市の総合計画を概観する。第4節では地域自治区を取り上げ、第5節では第Ⅲ部で事例調査の対象とする地域自治区について述べる。

### 2. 恵那市の人口と農業

#### (1) 概要

2015年国勢調査（速報値）によると、人口は51,088人、総世帯数は18,088世帯である。2010年の高齢化率は28.9%であった。

2010年農林業センサスによれば、恵那市の総農家戸数は4,099戸、うち販売農家は2,380戸である。経営耕地総面積は1,782ha、水田率は83.8%である。恵那市の農業の中心は稲作であるが、2017年の農業産出額を確認すると、総産出額は51.6億円でそのうち豚の産出額が18.6億円で最大である。米は12.4億円となっている。果樹の中では栗の結果樹面積が101haと最大となっている。

#### (2) 中山間地域等直接支払制度の実施状況

中山間地域等直接支払制度では、2015年度の協定参加農家数が2,975、協定数が78（う

ち集落協定 75) であった。協定面積は約 1,492ha (うち田は約 1,474ha), 交付金額は約 225.8 百万円である。1 協定当たりの交付金額は 2,896 千円, 1 農家当たりの交付金額は 76 千円である。

### 3. 恵那市総合計画における市の方針

2006 年度から開始された第一次恵那市総合計画は 2015 年度で終了し, 2016 年からは第二次恵那市総合計画のもと, 市政が行われている。第二次恵那市総合計画では, 「人・地域・自然が輝く交流都市」を基本に, 「安心して暮らす」, 「生命と財産を守る」, 「まちの魅力を高める」, 「便利に暮らす」, 「いきいきと暮らす」, 「みんなでまちをつくる」, 「まちを元気にする」という七つのテーマが掲げられている。

計画を推進する際の外部環境として, 人口の減少と高齢化が大きな問題となっている。第二次恵那市総合計画が終了する 2025 年度の人口は 47,400 人以上を目標としている。数字の算出においては, 各地区に現存する小学校の存続に必要な入学児童合計数を考慮しており, その数は 450 人である。この数を維持するために, 「恵那暮らしサポートセンター」を設置し, 移住のための支援を行っているほか, 新たな世帯の定住支援を行っている。例えば, 「親元で暮らそまいか事業」は, 親元近隣で家を建てる場合に最大 50 万円が助成される。

総合計画に合わせて第二次恵那市地域計画も策定している。これは, 地域それぞれの課題を解決するための計画であり, 各地域自治区で策定された地域計画をとりまとめたものである。恵那市地域自治区条例の規定により, 市長が各地域自治区の地域協議会に地域計画策定を諮問する。

### 4. 地域自治区

#### (1) 地域自治区の設立経緯

恵那市は, 法律上の規定に沿って市内全域にわたり合計 13 の地域自治区を設置している。地域自治区は, 2004 年の恵那市誕生に伴い設置された。地域自治区設置の主な目的は, 合併により地域住民の声が届きにくくなることを考えたこと, 「住民の身近なところで, 住民に身近な事柄を, 住民の主体的な取組を中心にして, 住民の意向を踏まえ効果的に実施することである (鈴木, 2011)」。そのため, 地域自治区が合併協議項目の一つとされた。そして, 合併後の市議会において, 地方自治法に基づく地域自治区条例案が提起され, 同条例の市議会での議決を経て地域自治区が設立されることとなった。

地域自治区の範囲は, 旧恵那市地域の 8 地区では明治合併村を, 恵那郡南部の昭和合併村である 4 町 1 村では, それぞれ 2004 年の合併前の町村をそのまま範囲としている。

2004 年に合併する前の旧恵那市には, 各地区の自治会長の集まりである自治連合会があ

り、その会長である自治連合会長で構成される自治連合会長会議があった。しかし、地域自治区との重複感から自治連合会長会議は廃止され、代わりに地域自治区ごとの会長が集まる地域自治区会長会議が創設された。

## (2) 概要

地域自治区の範域は、旧恵那市地域で明治合併村、旧郡部で昭和合併村となっている。1 地域自治区当たりの平均人口は 4,132 人であり、最も人口の多い地域自治区が<sup>おおいちょう</sup>大井町の 13,521 人、最も少ない地域自治区は<sup>いじちやう</sup>飯地町の 733 人となっている。65 歳以上の人口割合は 28.9%であり、最も割合が高いのは<sup>かみやはぎちやう</sup>上矢作町の 43.1%である。

## (3) 組織体制

地域自治区は次のように組織されている（第 7-1 図）。

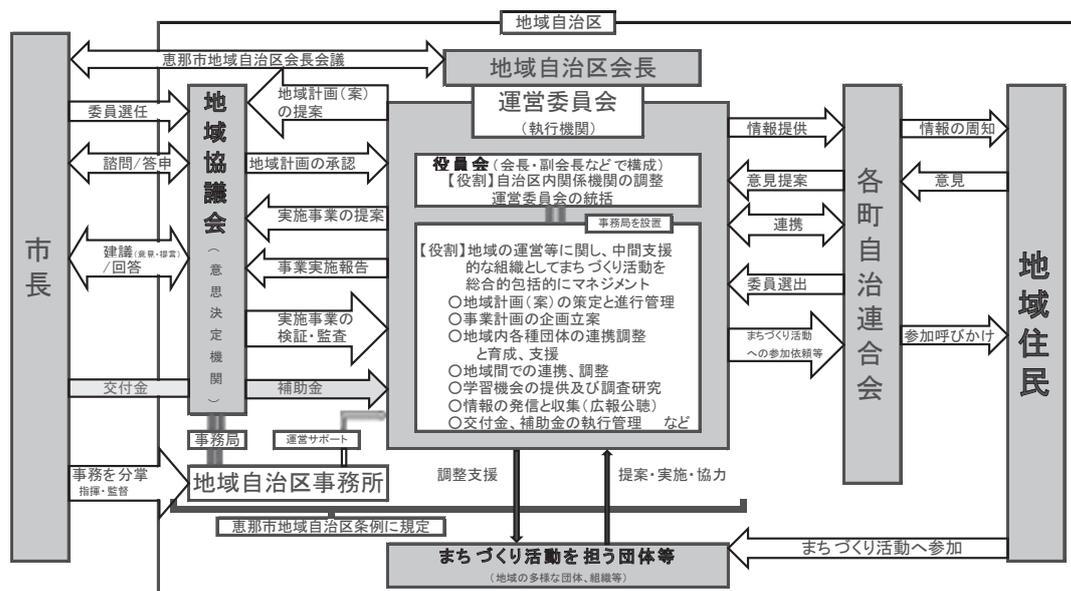
地域自治区の中に地域協議会がある<sup>(2)</sup>。地域協議会は地方自治法に基づいて設置された市の付属機関であり、地域自治における意思決定機関となっている。地域協議会は 30 人以内の地域住民によって構成されており、協議会委員は地域自治区内に住所を有する者で、区長など公共的団体等の代表者を中心に市長が選任する。市長は地域協議会に対して当該地域に関わる問題について諮問し、協議会はそれに対し答申する。条例に定められた答申の中には、各地域自治区が目指すべき将来を思い描いた地域計画の策定と、その提示も含まれている<sup>(3)</sup>。このほか、地域協議会は地域の意思決定機関として、地域課題の解決へ向けた協議の実施や、地域計画に沿って実施された事業の検証等も行う。地域課題の解決へ向けた協議の実施には、次に述べる運営委員会から提案された事業実施の承認も含まれる。

運営委員会は、地域自治区の体制を変更した 2016 年度に新設された<sup>(4)</sup>。運営委員会は地域活動を管理する組織であり、市職員によれば、地域自治区内における区役所としての役割を担っている。主な役割は、地域自治区内の自治連合会やまちづくり活動を行う団体からの要望を考慮しながら地域協議会に対し地域計画面を提案すること、地域計画に基づいて事業計画を策定すること、地域計画の進行状況を確認すること、活動を行う団体間の調整、交付金や補助金の管理等である。運営委員会の委員数は 20 名程度が多く、各地域自治区でそれぞれ運営委員を選任する。実際には、地域協議会の会長や副会長、自治連合会の会長や副会長、まちづくり活動団体の代表等が充て職として自動的に運営委員会の運営委員となっている場合が多いとのことである。地域自治区ごとに異なるものの、消防団や子育て組織のほか、学校などの代表が入っているところもあり、運営委員の多様性に配慮している地域自治区もある。

市では、運営委員会の委員に地域協議会の委員とは別の人物が就くことが望ましいとしている。しかし、住民の少ない地域自治区を中心に地域協議会と運営委員会の委員の多くが両会の委員を兼任していることが多いようである。

地域自治区内の各自治会は町ごとに自治連合会を組織し、自治連合会が運営委員会の委員を選出する。自治連合会は、運営委員会に対しまちづくりに係る提案も行うこととなっている。地域自治区には地域自治区会長が置かれるが、同会長には、自治連合会の会長が就任することが多い。

まちづくり活動を行う団体は、地域自治区内の組織でも区をまたぐ組織でも、あるいは区外の組織でもよい。団体活動を地域計画に位置付け、補助金を利用する場合には、そのことを運営委員会に働きかけることが求められるので、活動を行う団体は、地域自治区内の団体であるなど地域自治区と関係の深い団体であることが多い。



第7-1図 地域自治区の概要

資料：恵那市資料を基に筆者作成。

#### (4) 事業と財源

##### 1) 事業

事業は運営委員会が企画することとなっている。事業の企画に当たっては、まちづくり活動を担う団体がこれまで実施してきた活動及び新たに企画した活動を運営委員会に提案することから企画化され事業化されるもの、各自治会及び自治連合会が持つ問題意識を企画として具現化し、事業化されるものが多い。

地域自治区ごとに行われる活動内容には相違や濃淡がある。例えば、高齢化率の高い地域自治区では、福祉拠点を作る、あるいは公共交通による市立病院等の公共インフラへのアクセスを自ら確保しようと取り組んでいるところがある。市街地から離れた地域自治区では、地域の若手が中心となって企画した婚活イベントを実施しているところもある。

## 2) 財源

地域自治体の資金管理は、運営委員会が行っている。地域自治体の財源は、地域によって異なっているが、後述する「地域のまちづくり支援制度」を主な財源としている地域自治体が多い。第9章で述べる中野方<sup>なかのほう</sup>地域協議会のように、市からの交付金のほか、各自治体の自治連合会経由で会費が集められ、それを地域自治体の財源としている例もある。現在のところ、事業を行うことによって自己財源を獲得している事例はないが、施設の指定管理を受託することで施設をまちづくり活動の拠点として生かしている地域もあるとのことである。

### (5) 恵那市による地域自治体への支援

#### 1) 資金的支援

恵那市は、「地域のまちづくり支援制度」によって活動資金の助成を行っている。助成金は、交付金型と補助金型の二つに区分されている。

交付金型は、地域に定額で一律に配分される均等割部分と人口数に比例して配分される人口割とによって交付される助成金である。2016年度の「地域のまちづくり支援制度」の予算は5,005万円あるが、そのうち1,955万円が交付金型の資金として配分されている。

補助金型は、各地域自治体の運営委員会が地域にとって必要性の高い事業を企画し、それを地域協議会に諮った上で、地域自治体から市に申請する補助金である。申請が採択されると、補助金が地域自治体の運営委員会に交付される<sup>6)</sup>。1事業につき50万円が上限であるが、地域自治体間の連携による事業の場合は、1事業につき100万円を上限として助成される。2016年度の予算は、50万円が上限の地域自治体単独事業に対して1,750万円、地域自治体間の連携事業に対して1,300万円が配分されている。

補助金型は、事業申請のあった案件を審査し、補助金の交付決定がなされる。審査を行う審査会は、市職員のほか第3者も含めた委員で構成されている。

交付金型は資金利用の自由度が高く、活用の主な例として、運営委員会事務局で事務作業を行う者の人件費がある。各地域自治体への交付額を勘案すると、1名の事務作業員を雇用することができるとのことである。

#### 2) 人的支援

恵那市では、地区ごとに設けられている振興事務所が、各地区の地域自治体の支援を実施している。振興事務所は地域協議会の事務局であるほか、運営委員会の開催に合わせた議題のとりまとめ等の事務的な部分や、補助金申請における申請サポート等を行っている。旧恵那市地域にある8地域自治体は、職員2名、臨時職員1名の計3名が配置されているが、2004年に恵那市となった旧郡部の4町1村にそれぞれ置かれた振興事務所は、職員

と臨時職員を合わせて4名または5名が配置されている。

2004年に合併する前の恵那市では、振興事務所がなかったが、合併により新恵那市全域に振興事務所が設置された。したがって、合併前の旧恵那市地域では、新たに振興事務所が設置されることとなったが、旧郡部の4町1村は役場がなくなり、振興事務所が役場の機能の一部を担うこととなったという差がある。

また、恵那市では、地域おこし協力隊のほか、市独自に設置、募集している「ふるさと活性化協力隊」と呼ばれる、地域活性化のための恵那市版地域おこし協力隊を配置してきた<sup>6)</sup>。これらの人材は、恵那市外から募集することが条件となっている。地域おこし協力隊は、移住及び定住を進めるために設けられた「恵那暮らしサポートセンター」に配置している。センターでは、移住相談、移住に関する情報提供を行うほか、空き家バンクを運営している。「ふるさと活性化協力隊」は、これまで主に中山間地域に配置されており、2016年9月の調査時点では2地区合計2名が配置されている。そのうち1名は「ふるさと活性化協力隊」を終え、次に述べる「まちづくり推進員」となっている。今後は、「ふるさと活性化協力隊」を各地区に配置していくことを検討している。

これに加え、恵那市では「まちづくり推進員」と呼ばれる集落支援員を配置している<sup>7)</sup>。まちづくり推進員は、まちづくりの支援のための恵那市の制度であり、市役所を退職した地域をよく知る人材や、任期を終えた「ふるさと活性化協力隊」等が配置され、まちづくりを推進している。2016年9月の調査時点では、中山間地域の振興事務所に4名が配置されている。

## (6) 県事業の導入状況

市職員によれば、県によるまちづくり事業のための補助は少なく、恵那市の各地域自治区が県の補助事業を利用している例は少ないとのことであった。

## (7) 農業・農村政策との関連

農業者や農村住民が組合員となっている農協が直接「地域自治区」に関わっている事例はあまりない。ただし、地域自治区ごとに農業振興協議会があり、その事務局を農協が担っている。

農業振興協議会は各地区の農業振興のための組織であり、地域自治区によっては農業振興をまちづくりの柱の一つに位置付け、農業振興協議会や営農組合等の農業関連組織が農業分野の地域課題に取り組む例もある。聞き取りを行った後述の中野方地域協議会は、その例の一つである。

中山間地域等直接支払と地域自治区との関係は今のところ薄く、各集落協定が独自の活動を行っていることが多い。

## (8) 地域自治区の課題

地域自治区制度が2004年に導入されて十数年が経っている。聞き取りによれば、この間の地域自治区の活動は、区内住民に認知されているものの、市民が地域自治区を、あるいは自治会と地域自治区の違いを十分に理解しているとは断言できないとの認識であった。加えて、地域協議会と運営委員会、2015年度まで存続したまちづくり実行組織の違いの理解も不十分な部分があるのではないかとのことであった。

2016年度から地域自治区内の体制を変更した。具体的には、まちづくり実行組織を解散し、運営委員会を創設した。管理と活動を分離し、運営委員会が管理を、まちづくり活動団体が活動を行うこととなった。今後、この変更の効果を確認し、検証していくことも課題である。

聞き取りがこのような地域自治区内の組織体制改編の直後であり、そのためやむを得ない部分もあるが、意思決定を行う地域協議会と管理を行う運営委員会の主要メンバーが重複している。市では可能な範囲で重複を回避するよう各地域自治区に要望しているが、これに対する各地域自治区の、特に人口の少ない自治区の工夫が課題である。

## 5. 調査対象とした地域自治区について

現地調査は、岩村地域自治区、山岡地域自治区及び中野方地域自治区で行われた。この3自治区をそれぞれ比較すると、いくつかの相違がある。

第1は、恵那市となった時期の差とそのことによる範囲の差である。岩村地域自治区と山岡地域自治区は、それぞれ旧恵那郡岩村町及び山岡町が範囲であり、両町は2004年に恵那市となった。一方の中野方地域自治区は、1889年の町村制施行によって成立した中野方村が範囲であり、同村は1954年に恵那市となった。

岩村町と山岡町は2004年の合併まで町であったことから、前者は5,060人、後者は4,232人と地域自治区の構成員が多い。地域自治区創設の目的は、住民の声を反映させるという住民自治にあり、その視点は（本報告書全体のテーマである）広域地域組織に通じるものがある。しかしながら、一方で広域地域組織が想定するのは、集落を束ねた複数集落であり、集落で不十分となっている機能の別集落による補完である。集落の束ね方にもよるが、昭和合併村の範囲では人口が多く、面積（岩村町3,436ha、山岡町6,096ha）も広い感がある。

これに対し恵那市北部の中山間地域にある中野方地域自治区は、人口が1,611人、面積は2,364haであり、岩村地域自治区や山岡地域自治区と比べ人口規模も面積も小さい。

第2は、恵那市となった時期の差による住民意識の差である。旧恵那市地域と新たに恵那市となった岩村町や山岡町を含む<sup>けいなん</sup>恵南地区との差は、2004年まで恵南地区には役場が

あったこと、役場があることで住民当たりの職員数も相対的に多かったこと、町の財源が独自にあったこと、過疎債等の債券も発行可能であったことからインフラ等への投資も独自に可能であったこと等がある。恵那市内で行った聞き取りの中で複数聞かれたことは、恵南地区は最近まで町村であったことから町村の職員が住民に手厚くサービスを提供してきており、旧恵那市ではそれと比べると住民が自ら行動しなければならない部分が多かったということであった。

第3は、地域自治区の取組を主導する組織、団体や組織形態に違いがあることである。最も特徴的なのは山岡地域自治区であり、運営委員会をNPO法人が担っていることである。

この他、地域自治区の取組として生活環境の整備や維持、福祉に関連した活動が多い中、中野方地域自治地区では農業振興をまちづくり委員会の中の部会として位置付け、取り組んでいるという特徴がある。また、岩村地域自治区では、まちづくり活動組織の中に公益的なまちづくり事業を行う組織のみならず、今後のまちづくり活動の持続性を考え、経済的に成り立ち得る事業を発掘しながらまちづくりを支えていく株式会社を立ち上げている。こうしたそれぞれの地域自治区の特徴は、次章以降で明らかにしていく。

## 6. おわりに

恵那市は、旧恵那市地域と旧恵那郡の町村との合併により地域住民の声が届きにくくなるのが懸念される中、住民自治を一層効果的に進めることを目的に、地域自治区制度を導入した。「地域自治区」内に協議機能として「地域協議会」、実行機能の統括機能として「運営委員会」を設け、自治会長がそれぞれの中心的構成員となり、住民の代表制に配慮しながら広域的な地域運営の仕組みを築いている。制度導入から十数年が経ち、実行組織が改革される中で、各地域自治区の活動は一定程度安定的に実施されているが、各地域自治区の取組内容や運営方法、発展度には差異がある。また、取り組む際の組織体制についても地区ごとに差がある。その差は住民自治の反映の証左なのか、今一度、地域自治区制度の導入目的に立ち返りながら、各自治区の発展方向を模索する時期に来ているようである。

また、地域自治区に自治会が含まれている。各自治会の機能を維持していくことも地域自治区の支援領域である。今は自治会の機能維持が危ぶまれる例は少ないものの、市町村では難しくかつ自治会が独自に機能を維持することが困難な場合に、どのように地域自治区が役割を果たしていくかが今後注目される。

注1 地域自治区とは、住民自治の充実を図るため、市町村内の一定の区域に置くことができ、地域協議会を通じて地域の意見を取りまとめ反映させる地方自治法の制度である。詳しくは総務省 ([http://www.soumu.go.jp/gapei/seido\\_gaiyo01.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html)) を参照。

2 地域協議会及び運営委員会の設置、役割は、恵那市地域自治区条例に規定されている。

3 地域自治区導入に伴う地域計画の策定と計画遂行の仕組み及びその課題に関して述べた文献として、木下

(2008) がある。

- 4 2015 年まではまちづくり実行組織が運営委員会の機能を有していた。まちづくり実行組織は、現在の運営委員会の機能だけでなく、まちづくり活動を担う団体としての機能も持っており、まちづくりに係る多くの機能を持っていた。そのため、各活動は実施されるものの、それらをまちづくりという視点で統括する機能が不十分なことがあった。2016 年からは、運営委員会が計画し活動を管理する組織として、まちづくり活動を担う団体は活動実施組織として役割を分かち合うこととなった。役割が分割されたことによって、まちづくり実行組織は解散となった。萩原（2014）は、恵南地域におけるまちづくり実行組織の地域別の組織変化の態様について、萩原ほか（2011）は、恵南地域を題材にまちづくり実行組織間の連携が組織間の結びつきに及ぼす影響について、それぞれ論じている。
- 5 2015 年度までは活動団体に直接交付されていたが、2016 年度からは交付金及び補助金の管理は運営委員会で行うこととなった。
- 6 恵那市ふるさと活性化協力隊の任期は 3 年である。隊員によって業務内容は異なり、空き家バンクや移住セミナー等の移住・定住に係る支援や、第 9 章で述べる NPO 法人坂折棚田保存会のような地域団体に業務を行っている。
- 7 まちづくり推進員の財源は国の補助金である。

## [引用文献]

- [1] 木下聖（2008）「地域福祉計画の進行管理システム構造へ向けた課題と実践－恵那市地域福祉計画における地区別構造検討の事例から－」『中部学院大学・中部学院短期大学部 研究紀要』vol.9, pp151-159.
- [2] 鈴木誠（2011）「恵那市地域自治区における住民自治活動の評価と展望」西村茂編著『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』株式会社自治体研究社.
- [3] 萩原和・星野敏・橋本禪・九鬼康彰（2011）「住民自治組織のネットワーク構造が地域間信頼に与える影響－岐阜県恵那市恵南地域のまちづくり実行組織を事例として－」『環境情報科学論文集』vol.25, pp155-160.
- [4] 萩原和（2014）「平成の大合併における『一斉移行型』の住民自治組織再編の時系列的考察－岐阜県恵那市恵南地域を事例として－」『地域イノベーション』vol.6, pp3-13.