

富山県南砺市における小規模多機能自治組織の展開と 「外生的基礎組織」の存立条件

-社会地域構造によるローカル・ガバナンスの類型化に着目して-

富山大学人文学部人文学科
社会文化コース 4年
12210086 高橋 冴

目次

- I. 問題の所在
- II. 住民組織に関する理論的検討と本研究の目的
- III. 対象地域について
- IV. 南砺市における小規模多機能自治組織の活動実態
- V. 農村・山村地域型協議会の基礎組織的機能
- VI. 外生的住民組織の分類
- VII. 外生的基礎組織化のメカニズムと条件
- VIII. 基礎組織的機能の地理的差異
- IX. おわりに

I. 問題の所在

1. ローカル・ガバナンスの台頭
2. 町内会の形骸化
3. 平成の大合併と自治体内分権
4. 小規模多機能自治の登場
5. 形成過程の共通性

1. ローカル・ガバナンスの台頭

• 背景

- 少子高齢化・人口減少による国内市場の急激な縮小と、高齢化に伴う介護・医療への財政支出増大

• 行政の変化

- 高度経済成長期以降の行政の守備範囲拡大と、平成の大合併による周辺部からの行政機能の剥奪

• ガバメントからガバナンスへ

- 行政(ガバメント)が一元的に公共サービスを担う体制から多様なアクターのネットワークが担う「ローカル・ガバナンス」への転換が生じる

2. 町内会の形骸化

- 二重性
 - 江戸時代の五人組や自然村といった**自生的組織**の側面と、**行政の末端組織**として制度化された側面の二つを持つ。
- 構造的課題
 - 法的地位によって保証された行政の末端組織であるため、自主性を欠きやすい。
- 現状
 - かつては社会関係を調整する組織だったが、情報伝達等の単一機能への特化と形式的な住民参加により、地域課題の解決機能を失い形骸化した(金 2000)

3. 平成の大合併と自治体内分権

- 背景

- 1999年からの市町村合併による基礎自治体の広域化に伴い、本庁(中心部)への行政機能集約が進み、周辺部の行政サービスの低下が懸念された。

- 自治体内分権の進行

- 広域化した自治体をいくつかの地域に区分し、本庁が握る「権限」や「財源」を地域に委譲する仕組みが作られる(三浦 2021)

3. 平成の大合併と自治体内分権

- 2種類の自治体内分権
 - 行政組織内分権：本庁から地域の「支所」や「出張所」への分権
 - 地域分権：本庁から地域の「住民組織(協議会など)」への分権
- これまでの制度の限界
 - 地域分権の方法として「地域自治区制度」などが導入されたが、多くは住民の意見を行政に吸い上げる補完的な役割(参加)に留まった。
 - 地域課題に対して住民自らが主体的に取り組む「協働」の実装には、従来の自治体内分権では至っていなかった(三浦 2021)。

4. 小規模多機能自治の登場

- 新たな仕組み
 - 島根県雲南市発祥の、法令に基づかない独自の制度設計である「**小規模多機能自治**」が全国へと展開している
- 小規模多機能自治の特徴
 - 小学校区などの「**顔が見える生活圏**」において、従来別々だった自治会・PTA・防災・福祉等の活動を「多機能」として束ねる
- 従来との違い
 - 小規模多機能自治組織は「参加」に留まらず、地域課題を自ら考え実行する「**協働**」に力点を置いている。

5. 形成過程の共通性

- 重要な共通点

- 形骸化した町内会と小規模多機能自治組織のいずれも、
「行政が既存の住民組織を再編成して成立した組織」である。

- 生じる疑問

- 形成過程は同じであるにもかかわらず、なぜ町内会は形骸化したのだから、
小規模多機能自治組織も形骸化するのではないか？

- 仮説

- 仮に小規模多機能自治組織が形骸化しないのであれば、
両者の違いは形成過程ではなく、「どのような組織設計を行ったか」だと考えられる。

Ⅱ．住民組織に関する理論的検討と 本研究の目的

- 1．町内会研究の展開
- 2．住民組織の理論的類型
- 3．住民組織による地域自治の実践
- 4．本研究の位置づけ
- 5．本研究の目的

1. 町内会研究の展開

- 形骸化のプロセス
 - 町内会は行政が既存の地縁組織を再編成して設立された外生的住民組織であり、本来は地域生活の包括性に由来する包括的な機能を持つはずの組織である(中田 2017).
- 先行研究の到達点
 - 行政の末端組織として制度化された結果、単一機能への特化と形式的な住民参加が進み「形骸化」して地域課題の解決機能を失った(金 2000).

2. 住民組織の理論的類型

- 金(2003)の分類
 - 形成原理(内生的・外生的)
 - **内生的**: 地域コミュニティから権威が付与
 - **外生的**: 行政等の制度により保証された法的地位
 - 存立基盤(基礎組織・機能組織)
 - **機能組織**: 私的な利益の追求
 - **基礎組織**: 生活継続のための社会関係の調整
- 学術的定説
 - 外生的住民組織は単一機能に特化するため社会関係の調整は困難である.
 - 外生的基礎組織は存在し得ない(金 2003).

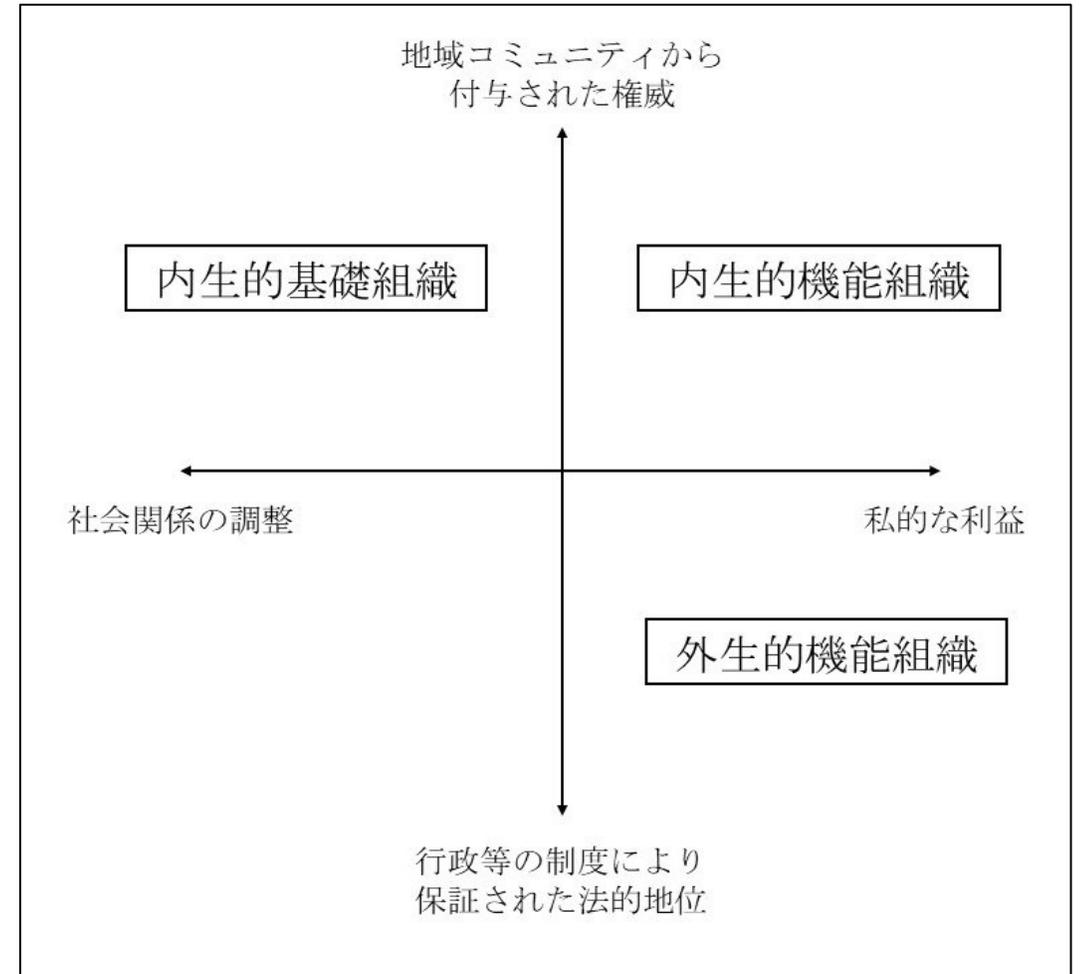


図1 村落社会の住民組織の類型
(金:2003より作成)

3. 住民組織による地域自治の実践

- 先行研究の事例

- 広島県安芸高田市の川根振興協議会のように、外生的住民組織であっても行政と対等なパートナーとして独自のローカル・ガバナンスを形成(夫・金 2010)

- 留意点

- 地元住民が自発的に活動続けてきた組織が発展したものであり、行政主導で設立された組織が基礎組織化する条件が十分に検討されていない。

4. 本研究の位置づけ

- 新たな事象と理論の矛盾

- 小規模多機能自治組織は町内会と同じく行政主導の外生的住民組織だが、協働に重点が置かれており、もしこれが地域を包括的にガバナンスする場合、金(2003)で存在し得ないとされた「外生的基礎組織」が存在することとなる。

- 検討すべき課題

- **なぜ行政主導でも形骸化しないのだろうか？**
- 従来の研究で解明されていない点
 - ①町内会と小規模多機能自治組織の「組織設計の違い」や基礎組織化のメカニズム
 - ②金(2003)が前提とした村落社会の地理的条件とそれがガバナンスに与える影響

5. 本研究の目的

- 以上の理論的限界を克服するための以下の3つを明らかにする.

目的①(実証)

- 行政主導の小規模多機能自治組織が「基礎組織」として機能しているかを実証し、「外生的基礎組織は存在し得ない」という定説の限界を示す.

目的②(類型化)

- 町内会と新組織の組織設計の違いを明らかにし、外生的基礎組織の類型化を試みる.

目的③(地域的差異の解明)

- 市街地・農村・山村という地理的条件の違いが、社会関係調整の範囲（包括的か分野限定的か）にどう影響するかを明らかにする.

Ⅲ. 対象地域について

1. 対象地域の概略
2. 南砺市における小規模多機能自治
3. 地域づくり協議会の地理的特徴
4. 調査対象地域の研究方法

1. 対象地域の概略

- 研究対象地域
 - 富山県南砺市
(2004年に4町4村が新設合併)
 - 人口45,706人(2025年4月現在)
- 地理的多様性
 - 市域の約8割が森林
 - 市街地・散居村の農村地域・
深刻な過疎化が進行する山村地域。
 - 対照的な地域構造が混在している。

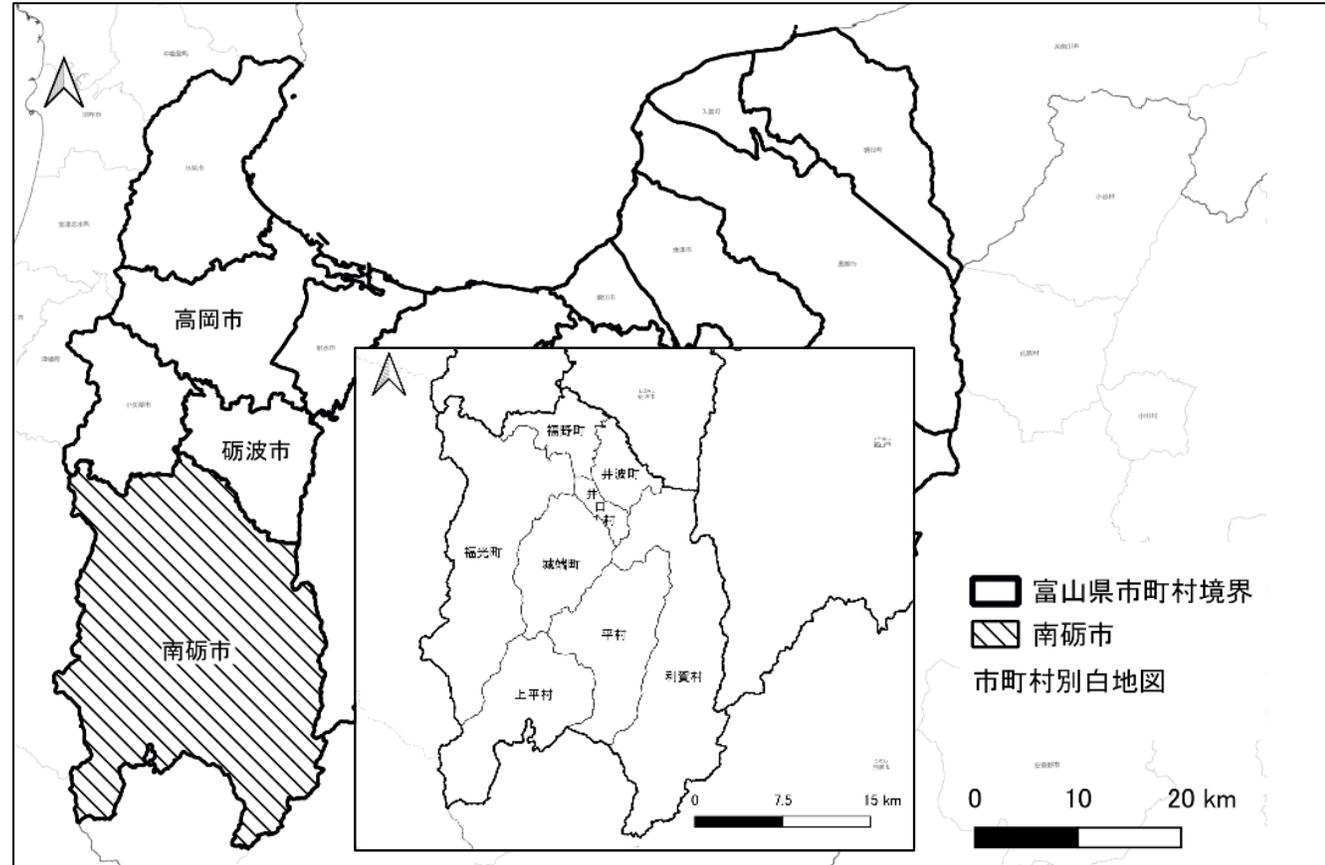


図2 南砺市の概観
(国土数値情報により作成)

2. 南砺市における小規模多機能自治

- 導入経緯

- 2019年に市内全31地区で**既存組織を統合**し「地域づくり協議会」を一斉に発足.
- 自治振興会・公民館・地区社会福祉協議会を統合して「地域づくり協議会」が発足する.

- 支援体制

- 「なんと未来支援センター」や「南砺幸せ未来基金」などの中間支援組織が地域づくり協議会の活動を伴走支援.

- 財源

- 自由度の高い「**住民自治推進交付金**」と、市が設定したメニューから選択する「**地域事業推進費**」の2つ.

3. 地域づくり協議会の地理的特徴

- 分類手法
 - 土地利用基本計画の「農用地区域」と標高データに基づき、全31地区を分類.
- 社会地域構造に基づく3つの協議会
 - 「**市街地型**」：主に平野部の用途地域
 - 「**農村地域型**」：主に平野部の農用地区域
 - 「**山村地域型**」：高清水山地等に位置する

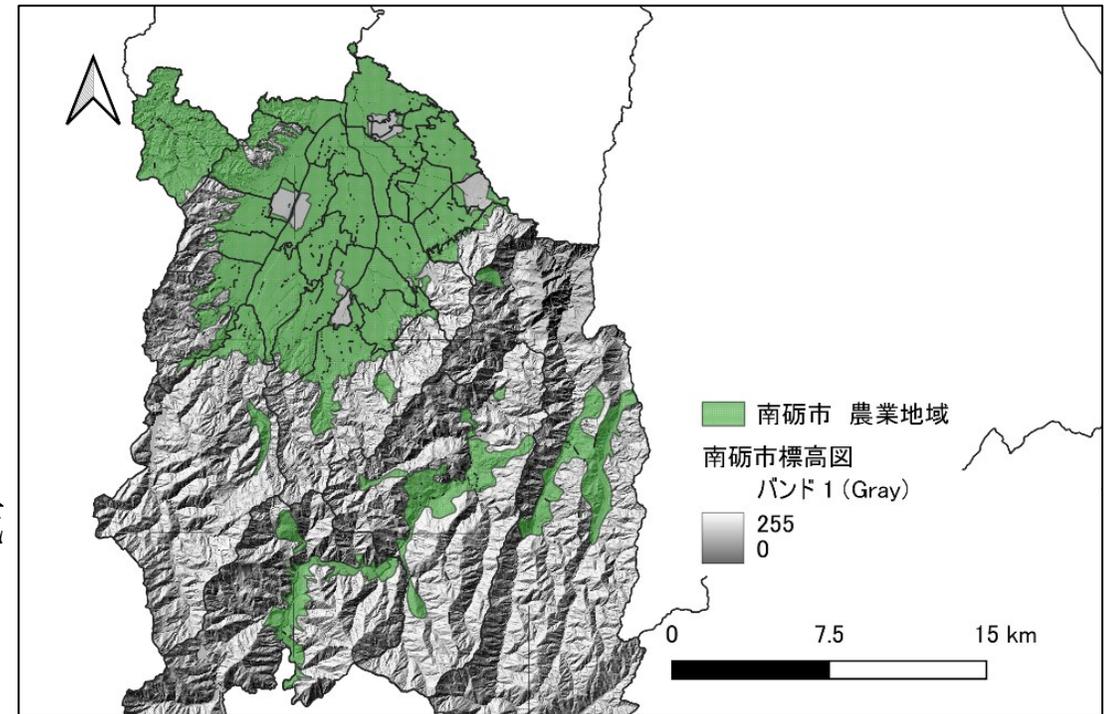


図4 南砺市の農用地区域と標高
(国土数値情報および基盤地図情報により作成)

4. 調査対象地域と研究方法

- 抽出地域

 - 「**いつついし自治会**」

 - 福光地区の市街地型協議会

 - 「**大鋸屋地域づくり協議会**」

 - 城端地区の農村地域型協議会

 - 「**平地域づくり協議会**」

 - 平地区の山村地域型協議会

- 調査方法

 - 各協議会の会長・副会長・事務局長らに
2025年8月～10月にかけて聞き取り調査を実施。

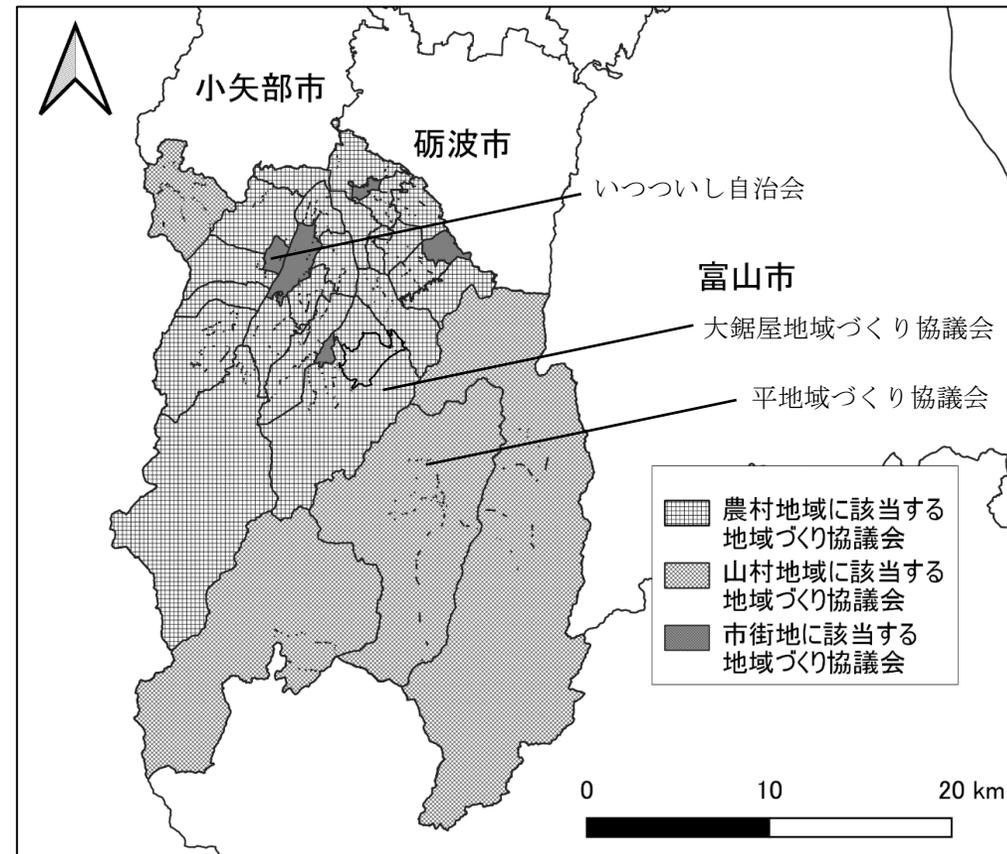


図5 地域づくり協議会の分類と調査対象地域
(国土数値情報により作成)

IV. 南砺市における 小規模多機能自治組織の活動実態

1. 大鋸屋地域づくり協議会（農村地域型）
2. 平地域づくり協議会（山村地域型）
3. いつついし自治会（市街地型）
4. 協議会活動まとめ

1. 大鋸屋地域づくり協議会(農村地域型)

- 協議会概要
 - 人口1,400人
 - 初期は会長の個人的権力への依存が強かったが、現在は事務局長主導の活動
- 主要事業
 - デマンド交通「ノルカー」(農水省の助成金を独自獲得)
 - 通所型Bサービス「ひらすんま会」
 - 無料販売所「おがやの恵み」
- 外貨獲得
 - 国登録有形文化財「奉安殿」を復元し、見学料を設定.

2. 平地域づくり協議会(山村地域型)

- 協議会概要

- 人口882人，高齢化率46.71%
- 合併後に著しい行政機能低下に直面した過去がある。

- 組織意識

- 旧村役場元職員の事務局長のもと，
「[かつての村役場のよう](#)に」という意識をもつ
- 空き家や空き地対策を最重要課題としている

- 主要活動

- 学童保育「五箇山こども広場」
- 空き家改修によって誕生した交流拠点「すけろく」の運営
- 通所型Bサービス「よざ」
- 文化継承(ささらの貸出)
- 「たいら花火大会」の開催

3. いつついし自治会(市街地型)

- 協議会概要
 - 人口3,477人(市内4位)
 - 市からの交付金は1135万円程度(令和6年度)
 - 歴史的に商工会の影響力が大きい地域
- 主要活動
 - 住民会議「福光未来創造会議」
 - 多世代交流事業「わくわくカフェ」
 - 健康福寿大学
- 組織意識
 - 収益性よりも「顔見知りになって町の未来を一緒に考えられる仲間作り」に重点を置いたボトムアップ型活動を展開.

4. 協議会活動まとめ

- 活動の質的差異
 - 市街地型：「新たなコミュニティの紐帯作り」
 - 農村地域型：「実利的な地域課題解決(交通・福祉)」
 - 山村地域型：「旧村役場の代替(包括的)」
- 共通点
 - いずれの組織も行政主導の「外生的」な枠組みでありながらも、独自の意思決定によって事業を展開する主体へと進化している。

V. 農村・山村地域型協議会の 基礎組織的機能

1. 大鋸屋地域づくり協議会による社会関係の調整
2. 平地域づくり協議会による社会関係の調整
3. 基礎組織的機能の確認

1. 農村地域における社会関係の調整

- 調整分野
 - 交通や福祉などの複数分野にまたがる[包括的対応](#)を行う
 - デマンド交通「ノルカー」による高齢者の移動支援事業
 - 通所型Bサービスを通じた介護予防や交流など
- 課題発見手法
 - 事務局長が利用者に「お茶出し」を行い、事務室での日常的な対話から切実な困りごとを吸い上げて事業化している。

2. 山村地域における社会関係の調整

- 調整分野

- 農村地域よりも広範で包括的な社会関係の調整を行う
 - 福祉⇒「よざ」
 - 子育て⇒「五箇山こども広場」
 - 交流⇒「すけろく」
 - 住環境⇒空き家対策・駐車場整備に向けた行政への提言

- 組織の役割

- 地域全体の利益を考え、他に地域内に担い手がいない中で地域存続のためのあらゆる機能を一手に引き受けている。

3. 基礎組織的機能の確認

- 重富(2006)の3要素を満たす

- ①複数分野にわたる持続的な管理機能
- ②話し合いを通じた行為の制御(合意形成)
- ③既存組織統合による社会紐帯の活用の実践

- 結論(第一の目的の証明)

- 南砺市の地域づくり協議会の事例(農村地域型・山村地域型)は、金(2003)が存在し得ないとした「外生的基礎組織」として機能していると実証

VI. 外生的住民組織の分類

1. 金（2003）の組織論が想定した外生的住民組織
2. 形成過程の共通性と組織設計の違い
3. 組織設計の5つの違い
4. 外生的住民組織の類型化

1. 金(2003)が想定した外生的住民組織

- 理論の前提

- 金の議論の根底には、「外生的住民組織が行政等の制度によって移植され、行政の末端組織として単一機能に特化する」という点がある。

- 理論の限界

- 金の議論における外生的住民組織は行政末端型として機能することに限定されており、今回の事例のような行政末端としてではなく社会関係を調整することが想定されない。

2. 形成過程の共通性と組織設計の違い

3. 組織設計の5つの違い

- 形成過程の同一性

- 町内会も地域づくり協議会も、「行政が既存の住民組織を再編成して設立した外生的組織」である点に本質的な違いはない。
- 違いを生む要因は両者の「**組織設計**」の違いにある

比較項目	町内会（金 2000；中田 2017）	小規模多機能自治組織（調査結果）
①機能の範囲	単一機能（情報伝達，動員）	多機能 （福祉，交通，子育て，交流等）
②財政規模と自由度	小規模，用途制限あり	大規模（年間数百万～1千万円） 用途自由
③行政との関係	末端組織，下請け	対等なパートナー，提言機能あり
④住民参加の実質性	形式的（役員会のみ）	実質的 （話し合い促進事業，日常的対話）
⑤組織の目的	行政の特定政策実施	地域の包括的なガバナンス形成

表5 町内会と小規模多機能自治組織の組織設計の比較

4. 外生的組織の類型化

- **行政末端型**

- 形骸化し、外生的機能組織へ向かう（従来の町内会）

- **協働推進型**

- 5つの条件を満たすことで「外生的基礎組織」へと進化する（南砺市の協議会）

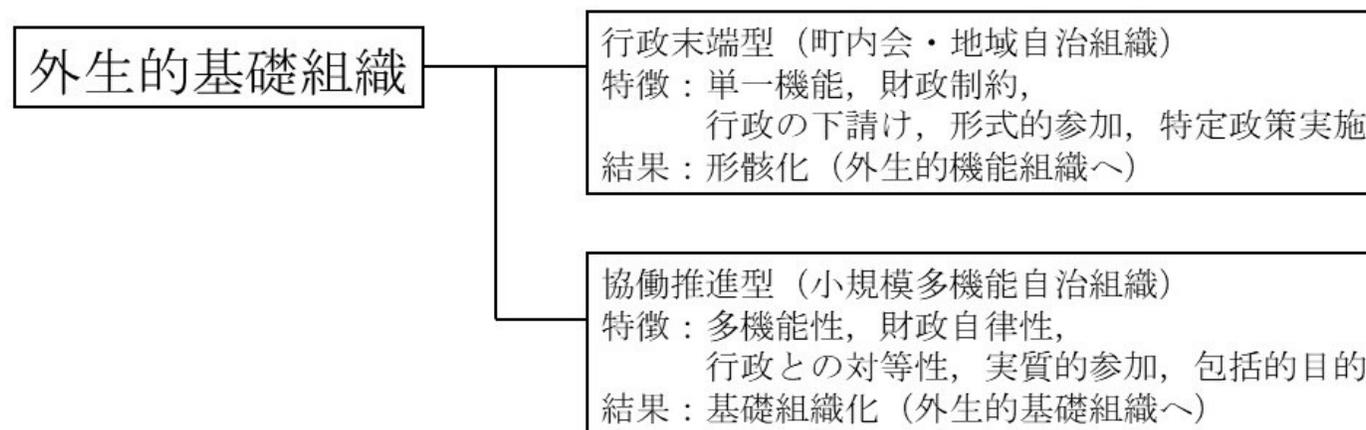


図8 外生的住民組織の類型化

VII. 外生的基礎組織化の メカニズムと条件

1. 村落社会という条件の重要性
2. 市街地型の限界事例
3. 基礎組織化の条件

1. 村落社会という条件の重要性

- 理論の前提
 - 協働推進型の設計を採用しても、どこでも基礎組織化するわけではない。
金（2003）の組織論は「村落社会」を前提としている。
- 村落社会の条件
 - ①対面的な熟知関係
 - ②地縁に基づく社会的紐帯
 - ③共同体的規範（農村や山村ではこれらが強く維持されている）

2. 市街地型の限界事例

- いくつかの自治会の現状
 - 福祉や子育てなど特定分野での活動に限定されており、平地区のような包括的な調整には至っていない。
- 原因となり得る地理的特徴
 - 市街地は人口規模が大きく対面的な熟知関係が希薄化しており、地縁に基づく紐帯が弱いためである。

3. 基礎組織化の条件

- 基礎組織化の2条件

- ① 「協働推進型」の組織設計

- 前述の5つの条件を満たす

- ② 「村落社会的な紐帯」の維持

- 対面的な熟知関係や地縁に基づく強固な社会的紐帯、および共同体的な規範が地域社会において機能している

- 市街地型協議会の限界

- この両方が揃う農村・山村において「**包括的な基礎組織**」が成立し、条件②が希薄な市街地では「**分野限定的な基礎組織**」に留まる。

VIII. 基礎組織的機能の 地理的差異

1. 農村地域型協議会
2. 山村地域型協議会
3. 市街地型協議会
4. 地理的条件と基礎組織的機能の関係
5. 組織論の発展

1. 農村地域型協議会

- 大鋸屋地区の特性
 - 平野部の農村地域であり、「公共交通の不足」と「高齢化」という農村特有の地域課題を抱える。
- 社会関係調整の範囲
 - これに対応するため、協議会はデマンド交通と介護予防という、交通と福祉を組み合わせた「**複数分野**」での包括的対応を行っている。

2. 山村地域型協議会

- 平地区の特性
 - 五箇山地域の山村であり、「人口規模の小ささ（約800人）」と「**地域内主体の少なさ**」が顕著である。
- 社会関係調整の範囲
 - 地域内に他に活動を担える主体が存在しないため、必然的に協議会がすべての分野を引き受け、「**包括的**」な社会関係の調整を担わざるを得ない。

3. 市街地型協議会

- いくつかの自治会の地域特性
 - 人口規模が大きく、地域内主体が多い市街地である。
- 社会関係調整の範囲
 - 商工会やNPOなど多様な主体が存在するため、すべてを束ねることは困難である。
 - 他主体との役割分担により、活動は「**分野限定的**」に留まる。

4. 地理的条件と基礎組織的機能の関係

- 第三の目的の結論

- 地理的条件の違いが基礎組織的機能の内実**に強い影響を及ぼしている。**

- 法則性

- 「**人口規模**」と「**地域内主体の多寡**」が、
社会関係を調整する範囲（**包括的**か、**分野限定的**か）を決定づけている。

地域類型	人口規模	地域内主体	主要課題	社会関係調整の範囲
山村地域型	小（～1,000人）	少ない	福祉・子育て・交流 住環境・文化継承	包括的（全分野）
農村地域型	中（1,000～3,000人）	少ない	交通・福祉	包括的（複数分野）
市街地型	大（3,000人～）	多い	福祉・子育て・交流	分野限定的

表6 地理的条件と基礎組織的機能の関係

4. 組織論の発展

- 本研究により，従来の組織論を以下の3点で発展させた。

①外生的住民組織の新たな類型化

- 外生的基礎組織は「**行政末端型**」と「**協働推進型**」に類型化され，組織設計の違いが機能の違いを生む。

②外生的基礎組織のメカニズムの解明

- (1) **協働推進型の組織設計** (多機能性，財政自律性，行政との対等性，実質的な住民参加，包括的目的)， (2) **村落社会の条件** (対面的な熟知関係，地縁に基づく社会的紐帯，共同体的規範) の2つが揃うことで，外生的住民組織が基礎組織化する。

③基礎組織的機能の地理的差異の解明

- 現代における社会関係の調整 (=ローカル・ガバナンス) の範囲が，空間スケールによって異なることを証明

IX. おわりに

IX. おわりに

• 結論

- 小規模多機能自治組織は行政主導の組織であっても、適切な組織設計により、現代のローカル・ガバナンスの担い手になり得ることを実証した。

• 本研究の限界(課題)

- 特定の優れたリーダー等への依存と事務局の過大な負担
- 年間1,000万円を超える「潤沢な交付金」への財政的依存と、自立性の課題
- 南砺市という地理的特徴が顕著な一事例であり、一般化への慎重さが必要

• 今後の展望

- 2026年で8年目を迎える南砺市の挑戦は、日本全国の地域社会の未来を占う大きな試金石であり、今後も注視していく必要がある。

参考文献

- 金 科哲 2000. 過疎地域における従属的地域構造の形成過程と内生的住民組織の変容——長野県下伊那郡浪合村を事例に. 人文地理 52(1) : 28-50.
- 金 科哲 2003. 『過疎政策と住民組織——日韓を比較して』古今書院.
- 近藤祐磨 2021. 福岡県における海岸林保全活動のネットワーク形成と空間スケール戦略. 地理学評論 94(5) : 291-312.
- 櫻井常矢 2022. RMOの組織形成と地域政策——人材の発掘・育成の視点から. 地域政策研究 25(2) : 57-72.
- 佐藤正志・前田洋介 2017. 『ローカル・ガバナンスと地域(シリーズ・21世紀の地域5)』ナカニシヤ出版.
- 重富真一 1995. 参加型農村開発の組織論——東北タイ農村における住民組織の形成過程. アジア経済 XXXVI(2) : 2-24.
- 重富真一 2006. 地域社会の組織力——参加型農村開発における住民組織化のために. 熱帯農業 50(5) : 274-278
- 市町村アカデミー 2019. 小規模多機能自治への挑戦. https://www.jamp.gr.jp/wpcontent/uploads/2019/12/118_09.pdf (最終閲覧日 : 1月15日)

参考文献

- 関谷龍子 2018. 雲南市の「地域自主組織」について. 佛教大学社会学部論集 67 : 65-78.
- 総務省 2003. 第27次地方制度調査会第34回専門小委員会 次第. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No27_senmon34.html (最終閲覧日 : 1月15日)
- 総務省 2017. 小規模多機能自治の現状と制度上の課題. https://www.soumu.go.jp/main_content/000459163.pdf (最終閲覧日 : 1月15日)
- 総務省 2025. 南砺市型 小規模多機能自治. https://www.soumu.go.jp/main_content/001045503.pdf (最終閲覧日 : 1月15日)
- 出口寿久・郡谷寿英・福田菜々・谷口尚弘 2022. 行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態に関する研究——白石市8協議会を通して. 日本建築学会技術報告集 28(70) : 1402-1407.
- 永井 彰 2016. 自治体合併と地域住民自治組織の再編. 東北文化研究室紀要 57 : 71-92.
- 中田 実 2017. 『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社

参考文献

- 中村 努 2022. 地域福祉におけるローカル・ガバナンスの変遷——高知市の事例. E-journal GEO 17(2) : 369-383.
- 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.
- 南砺市市民協働部南砺で暮らしません課編 2021. 『まちづくり基本条例——解説編』南砺市.
- 農林水産省 2025. 農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業——地域で支え合うむらづくりの推進. <https://www.maff.go.jp/j/syouan/access/yosan/attach/pdf/dailkai-zennoku-caravan-9.pdf>（最終閲覧日：1月15日）
- 畠山輝雄・中村 努・宮澤 仁 2018. 地域包括ケアシステムの圏域構造とローカル・ガバナンス. E-journal GEO 13(2) : 486-510.
- 久井情在 2019. 「平成の大合併」後の旧市町村スケールをめぐるローカル・ガバナンスの動態——大分県佐伯市の旧市町村地域政策を事例に. 地理学評論 92(6) : 364-380
- 夫 惠眞・金 科哲 2010. 過疎山村における住民組織の自治機能の維持——広島県安芸高田市川根地区を事例に. 人文地理 62(1) : 36-50.
- 福光町史編纂委員会 2011. 『福光町史 下巻』南砺市.

参考文献

- 前田洋介 2012. ボランティア組織を主体としたローカル・ガバナンスの形成とその地理的特徴——名古屋市の地域防災を事例に. 人文地理 64(4) : 21-38.
- 三浦哲司 2021. 『自治体内分権と協議会——革新自治体・平成の大合併・コミュニティガバナンス』東信堂.
- 役重眞喜子・広田純一 2014. 行政と地域の役割の分担に市町村合併が与える影響——岩手県花巻市東和地域を事例として. 農村計画学会誌 33 : 215-220.
- 山田浩輔・吉田国光 2025. 富山県南砺市における地域運営組織による小規模多機能自治の展開——活動内容の地域差に注目して. 人文地理 77 : 457-478.