

## 「組織化」の政策過程

—住民自治組織が自治体政策過程に参画するシステムの形成に関する事例の比較分析—

(2・完)

佐藤 公俊

### The Policy Process of "Organization": A Comparative Analysis of Resident Autonomous Organizations Involving in Municipality's Policy Process (2)

Kimitoshi SATOH

- 1 序論
- 2 分析枠組み—「組織化」の政策過程—
  - 2.1 「組織化」の理論的背景
  - 2.2 首長の制度選択
  - 2.3 ガバナンス論
    - 2.3.1 ガバナンス概念が含む最大公約数的要素
    - 2.3.2 ガバナンス論とエージェンシー理論
    - 2.3.3 小括
  - 2.4 分析枠組み
- 3 事例分析
  - 3.1 高知市の取組み
    - 3.1.1 組織化の契機—コミュニティカルテ、コミュニティ計画—
    - 3.1.2 組織化の進展—市政懇談会、コミュニティ施設—
    - 3.1.3 中断の時代 (以上第11巻第1号)
    - 3.1.4 組織化の再開
    - 3.1.5 住民自治組織の組織化
    - 3.1.6 「しくみづくり」—高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例—

- 3.1.7 行政の役割
- 3.2 安芸高田市（高宮町）の取り組み
  - 3.2.1 組織化の契機—川根振興協議会—
  - 3.2.2 組織化の展開
  - 3.2.3 住民参加のフォーラム—地域振興懇談会—
  - 3.2.4 政策の展開—高宮町ふるさと創生計画—
  - 3.2.5 合併と「協働のまちづくり」
  - 3.2.6 地域振興組織、地域振興連合組織、まちづくり委員会
  - 3.2.7 行政の役割
- 4 考察
  - 4.1 規律付け
  - 4.2 比較分析
    - 4.2.1 政策過程の契機
    - 4.2.2 政策過程のアウトプット
    - 4.2.3 小括
- 5 結論 (以上本号)

### 3.1.4 組織化の再開

1980年代には見るべき成果を上げなかった高知市の取り組みは、1990年に入り再び動きを見せる。その形式上のきっかけは、1990年に策定された「高知市総合計画1990」である。総合計画ではコミュニティ計画について、「それぞれの居住地域（コミュニティ）で、そこに住む市民の参加と創造による住民自治をベース」とするということが改めて明言されている。すなわちこの時期において再び住民参加を基軸としたコミュニティ計画実現の構想が、行政計画の構想の中に位置付けられたということになる。

この動きは1993年以降加速する。1993年には市を11地域に区分し、高知市が地区整備計画を策定した。これはコミュニティ計画推進のための、行政側の目標の定立、地域整備や事業などの方針の策定を目指したものであり、いわば高知市側の住民参加のための準備作業といえる<sup>1</sup>。さらに、1993年には地区カルテの作成を開始した。地区カルテはコミュニティカルテと同様にコミュニティ計画策定の基礎的な資料となるものであり、安全性、衛生面、利便性、快適性の大項目のもと67項目について調査したものである。

### 3.1.5 住民自治組織の組織化

#### 3.1.5.1 コミュニティ計画策定市民会議

高知市における住民自治組織の本格的な組織化は、1993年に始まる。高知市はコミュニティ計画策定の本格化に併せて、住民自治組織の組織化に乗り出した。市はその際、市内各地域に存在する町内会連合会との間で住民自治組織のあり方について協議を進めている。前述の通り高知市では1970年代から23行政区をもとにコミュニティカルテづくりや市政懇談会を実施し住民参加を試みていたが、町内会連合会との協議により行政区ではなく小学校区を単位として住民自治組織を形成して行くこととなった。この協議の結果を受けて、1994年から住民自治組織として「コミュニティ計画策定市民会議（策定会議）」が各地区において結成された。これにより、行政計画であるコミュニティ計画策定のために市は市民会議を設置し、会議が市に計画案を提案するというシステムが形作られた。

表2 コミュニティ計画策定市民会議の設立状況

設立順	地区名	設立年月	参加者	(設立順) 14	横浜瀬戸	94.10.1	36
1	上街	94.6.17	50	15	御畳瀬	94.9.15	43
2	一宮	94.7.29	50	16	鴨田	94.9.15	41
3	薊野	94.7.29	26	17	神田	94.11.8	25
4	行川	94.8.29	30	18	長浜	94.11.18	41
5	潮江	94.9.10	34	19	秦	94.12.3	159
6	潮江東	94.9.10	28	20	高知街	94.12.5	35
7	潮江南	94.9.10	28	21	高須	94.12.20	25
8	朝倉	94.9.26	28	22	大津	96.8.15	74
9	朝倉第二	94.9.26	53	23	浦戸	96.9.20	36
10	介良	94.9.27	29	24	初月	96.9.26	34
11	旭南部	94.9.28	69	25	北街	96.11.28	53
12	旭東部	94.9.28	23	26	布施田	03.5.30	51
13	旭西部	94.9.28	29		合計		1130

(出典) 高知市市民生活部まちづくり推進課『高知市のコミュニティ計画』より筆者作成

表2はコミュニティ計画策定市民会議の状況を示したものである。策定会議は、現時点で38地区のうち26地区で組織が結成されているが、そのうち21組織は1994年のうちに組織され、1996年には4組織が結成されている。この会議の住民からの参加者は、マスコミや広報誌などの媒体を通じて公募され、希望者は全員が参加可能、参加も退出も自由という形式がとられた。また、地区の様々な団体（学校、企業、青年会議所など）にも広く参加を呼びかけた。さらに各地域の町内会連合会のネットワークを利用してチラシを全戸に配布するなどの参加の呼びかけも包括的に行った。つまり、既存の地縁組織である町内会連合会や機能団体がその中に包摂されるのではなく、それらの協力を得て住民自治組織の組織化という新しいが試みがなされたということになる。

策定会議は、参加住民から成る会員の他に、市職員から成る「まちづくりパートナー」により運

営された。まちづくりパートナーは市の若手職員から公募され、全てを合わせて106人がその役割を担った。これらの職員は、半年の研修を受けた後各会議に派遣された。また市の企画財政部まちづくり推進室が事務局の役割を果たした。各策定会議において計画案は1年から1年半ほどの期間で検討され、1995年以降順次各地区のコミュニティ計画案が市長（1994年11月に横山龍雄市長から松尾徹人市長に交代した）に提出された。現在までに26地区から計画案が提案されているが、これらには全部で1651の具体的な項目が含まれており、市においてもこれらの提案を1年あまりにわたり検討した。結果として1996年度に21地区、1998年度に4地区、2005年度に1地区においてコミュニティ計画が策定されることとなった。

### 3.1.5.2 コミュニティ計画推進市民会議

コミュニティ計画策定市民会議はコミュニティ計画案について議論し、原案を策定する会議であったが、計画が策定された後引き続きコミュニティ計画を実現するための住民自治組織として、「コミュニティ計画推進市民会議（推進会議）」が結成された。この会議の設置は住民側からの要求によってなされた、とされる<sup>2</sup>。推進会議は策定会議を設立した26地区のうち現在21地区で存在している。会議は月に一度行われる定例会を中心に運営され、事務局は1998年に設置された市民生活部まちづくり推進課が担当している<sup>3</sup>。事業については、各担当課が予算措置を講じ事業を推進している。ここにおいて、高知市の住民自治組織が参加するシステムは一つの形を成したといえることができる。また、推進会議の事業は基本的には都市計画事業として予算措置がなされたが、それ以外の事業費としてもまちづくり推進室が各担当部局に働きかけることにより予算措置がとられ、あるいは国や県からの補助金を活用して事業が行われた<sup>4</sup>。ただし、策定会議も推進会議も、条例等の正式な「しくみ」に則ったものではなかった。

### 3.1.6 「しくみづくり」—高知市市民と行政のパートナーシップのまちづくり条例—

各地区の会議がまちづくり基本計画策定あるいは推進のために活動を進める中、2001年に、高知市は「高知総合計画2001」を策定した。その中で、コミュニティ基本計画実現に向けての「しくみづくり」に乗りだすために、まちづくり基本条例制定の構想を打ち出した。これはこれまでに組織化された住民自治組織の活動を行政計画であるコミュニティ計画の策定および推進に限定せず、住民と行政のパートナーシップをより強化して住民がまちづくりを主体的に行って行くことを企図としたものである。つまり、コミュニティ計画推進市民会議の方向性を全面的に広めようという意図があったと考えられる。

高知市は総合計画策定後、2001年6月に条例策定委員会（市民11名、職員6名で構成）を設置した。委員会は2002年7月までに19回の会議を重ね、同月に松尾市長に対していわゆるまちづくり基本条例である「まちづくり一緒にやろうや条例（仮称）の策定についての提言書」が提案された。それを受けて2003年3月に市議会に条例案が提案、議決され、2003年4月1日に条例

が施行された。

条例によって具体的にいくつかのことが支援策としてシステム化された。一つは「活動拠点の整備等の必要な措置」を講ずることである。これは1999年度にボランティア等の社会福祉活動支援の施設として市が設置した「市民活動サポートセンターの充実」や、「ふれあいセンター」の機能拡充などの形で具体化されることとなる。さらに、「情報提供、技術的支援基金による助成金」の導入がなされた。これは「公益信託高知市まちづくりファンド」の創設という形で実現した。ファンドは高知市が四国銀行に3000万円を出損し、まちづくり活動を行う市民団体に助成を行うものである。これは市民団体が何らかの事業を行いまちづくりへの参加を始めようする場合あるいは活動はしているがまだ定着していない場合については「まちづくりはじめの一步」コース、継続的に活動を行っている場合については「まちづくり一步前へ」コースとし、前者については定額5万円（活動事業費が5万円に満たないものについては全額）を助成、後者については活動事業費の4分の3以内で上限30万円を助成するというものである。これらは従来の取組みが都市計画行政への住民参加促進という側面が大きかったのに対して、推進会議以来芽生えてきた都市計画事業に必ずしも関わらない事業に住民が参加するという仕組みを作ったものとして、一歩進んだという評価をすることができる。

### 3.1.7 行政の役割

ここで、組織化の過程において行政が果たした役割についてまとめておく。高知市の組織化の過程はそもそもが行政主導により始まったものである。また、住民に身近な政策は地域の実情にあわせた形で行われるべきであり、それを実現するための行政計画（コミュニティ計画）は地域の事情を反映したものである必要がある、したがってその策定には住民に関わるべきであり、またその実施についても同様である、といった考えに貫かれて進められてきた。結果的に、町内会連合会という既存の地縁組織の協力を得ながら、市内の多くの地域でコミュニティ計画策定市民会議およびコミュニティ計画推進市民会議という住民自治組織の組織化を実現し、計画の策定やささまざまな事業を行うことになった。さらにその延長線上にあるものとして、住民参加一般を推し進めるためのしくみ—まちづくり—一緒にやろうや条例—も制定された。

この間の一連のプロセスにおいて、市は調整、人的支援、財政的支援を適宜行いながら組織化を進めている。あるいは、高知市の組織化のプロセスは最初から市が主導しているものであり、全ての作業が市の調整によって進められたということが出来る。さらに、策定会議導入の際には町内会連合会という既存の地縁組織の応援を得ながら住民の組織化を進めた。この点に関して、市の調整の効果は大きかった。

また人的支援としては、策定会議における106人のまちづくりパートナーの役割が重要な意味を持っていた。まちづくりパートナーは6ヶ月の計画策定のための研修を受けた後各地域に派遣されたものであり、市が目的を果たすために設けられた支援策である。さらに市のまちづくり推進

室、推進課などが事務局の役割を果たした。現在においても推進課はまちづくりの取り組み全体における事務局としての役割を果たしており、行政知識やノウハウを通じて取り組み全体をサポートしている。

さらに推進会議においては、事業推進のための予算の策定に関して都市計画事業費として予算を措置するあるいは都市計画事業以外の事業費として措置を講じている。これは住民自身が望む政策を実現するために首長が税金という資源をつぎ込んでいると考えることができる。また、推進会議の事業遂行だけではなく、まちづくり一緒にやろうや条例の制定に伴って導入されたまちづくりファンドによる市民団体に対する事業費の助成も財政的支援として大きな意味を持つものである。

## 3.2 安芸高田市（高宮町）の取り組み<sup>5</sup>

### 3.2.1 組織化の契機—川根振興協議会—

はじめに、高宮町の川根地区において地域振興組織が形成された時期について概観する。安芸高田市は広島県の中山間地域である旧高田郡 6 町（吉田、八千代、美土里、高宮、甲田、向原）が合併し、2004 年 3 月 1 日に発足した。「協働のまちづくり」は、旧高宮町において行われていた「地域振興会」の仕組みを、合併を期に全市に適用してシステム化したものである<sup>6,7</sup>。

地域振興組織は市全域をカバーする形で現在 32 組織存在するが、原型は高宮町において 1972 年 2 月 6 日に誕生した川根振興協議会である<sup>8</sup>。

高宮町は、住民のほとんどが専業農家である農村であり、過疎化と高齢化が 1960 年代から進行していた地域である。川根地区は高宮町においても周辺部であったため、学校や道路の整備が遅れていた。そのような中で、川根振興協議会は、学校や道路などの地域の諸課題に取り組むために有志により結成された住民自治組織である。発足直後の 1972 年 7 月に起こった集中豪雨の際には、江の川が氾濫し水害で壊滅的な打撃を受けた。このとき、「役場は構ってくれん」<sup>9</sup>、「天災だと言っているが、天災ではない、人災だ。行政が何もしなかったことがこのような大きな被害をもたらしたのだ」<sup>10</sup>という認識の下に、川根振興協議会の住民は自発的に「援助班」を作り災害復旧活動を行った。この出来事を期に、会員間相互の協力が強められた。さらに、地域の問題に積極的に対処するために 1974 年 4 月に川根生活改善センターが設けられたことにより、住民と行政の懇談が行われるに至って活動は本格化した。懇談の場において、当初は住民の要求を行政に伝えるということがなされていたが、1975 年前後にはすでに要求型ではなく協働型への性格の変化が見られたという<sup>11</sup>。また、当初は有志が集まってはじめてられた組織だったが、全住民の参加による地域づくりが望ましいということになり 1977 年には全戸が地域振興会に加入することとなった。全戸加入となり、川根振興協議会は自治会や町内会などの在来の地縁団体、老人会、婦人会、子ども会、PTAなどを包摂する形で活動して行くこととなった。これが、現在の安芸高田市の協働のまちづくりの原型である。

### 3.2.2 組織化の展開

児玉更太郎安芸高田市市長は高宮町議会議員、町議会議長を勤めた後、1980年に高宮町長に当選した。児玉町長は、川根振興協議会の活動に触発されて町議会議員時代に来原コミュニティ連絡協議会を発足させた経験があり、町長に就任後住民を組織化し、住民自治組織が町政を支える協働の仕組みを全町に広げることを試みた。

そこで、それまでに住民自治組織の原型があった下佐地区を含めて、1983年までに町内全域をカバーする形で8つの地域振興会を誕生させた。したがって、高宮町における町全体への地域振興組織の広がり、児玉町長のアイデアとリーダーシップによって実現したものである。いずれの地域振興組織も川根振興協議会と同様に従来から存在する自治会や町内会などの地縁組織や老人会、婦人会、子ども会、PTAなどの機能団体を包摂しており、「振興会が動けば地域全体が動く」<sup>12</sup> というような仕組みができあがった。

### 3.2.3 住民参加のフォーラム—地域振興懇談会—

児玉町長の推進した組織化の過程で1981年に生まれたのが、年1回行われる地域振興懇談会である。この懇談会による住民と行政の徹底的な話し合いが現在の協働のまちづくりの基礎となっており、このフォーラムの持つ意味は大きい。地域振興懇談会は8つの地域振興組織がそれぞれにまちづくりの課題を出し、町役場からは課長以上の職員が全て出席し、徹底的に政策を協議する場である。出てくる課題は道路の舗装や水路の整備、福祉のあり方の問題など多岐にわたり、300項目位にのぼったという。初期の頃は住民が行政に要求を行うあるいは不満をぶつける場であり、朝の2時ごろまで徹底的に議論し時には「つるしあげ」をくらうような会議であった。それが3、4年たった頃から前向きな会議に変化したという<sup>13</sup>。すなわち、要求するばかりではなく、実現可能な背策を「提案」するのでなくては意味がない、というように住民の意識に変化が起こったとされる。

### 3.2.4 政策の展開—高宮町ふるさと創生計画—

児玉町長はその後1990年代に入り、高宮町ふるさと創生計画を打ち出した。さらに、ふるさと創生計画による「全町公園化構想」を基本計画としてまちづくりを推し進め、その中核に地域振興会を据えるという取り組みを行った。これはそれまでの取組みを、都市計画事業として体系化して行くプロセスと考えることができる。この試みは、「組織はできても目標がないとなかなか動かない」<sup>14</sup> と考えた児玉町長が「あなたの振興会の区域は何をしたいですか」と問いかけ、各地域振興組織にアイデアを競わせることを意図したものである<sup>15</sup>。各振興組織はそれぞれアイデアを出し、それぞれの地域振興組織がテーマを持って全町公園化のための事業構想を作った。その中で生まれたのが、廃校になった中学校跡地を利用した独立採算制の宿泊研修施設である「エコミュージアム川根」、あるいは「広島ニュージーランド村」、「たかみや湯の森」などの事業である。これらの事業は、

定住人口の増加を望めない過疎地域において交流人口を増やすことに成功し、財政面でのメリットをもたらすという成果を挙げた<sup>16</sup>。

### 3.2.5 合併と「協働のまちづくり」

旧高田郡6町は、消防、救急、廃棄物処理などの政策課題に対して合併以前から広域的に対応していた。2000年1月に広島県ではじめての広域連合を6町で形成し、保険料の徴収まで行う介護保険行政のための広域行政を推進することとなった。この取り組みがきっかけとなって合併の機運が高まり、以後合併協議に向かって進むこととなった。2001年6月に任意協議会（高田郡合併調査研究協議会）が発足し、さらに2002年4月に法定協議会（高田郡六町合併協議会）が設置され、2003年5月には合併協定書への調印が行われた。この合併協議の中で、「パートナーシップによるまちづくり」を柱とした理念が打ち出された。そのための方法として、高宮町方式のシステムを全市で採用することが決定され、2001年以降各町で順次全戸加入の地域振興組織が立ち上げられた。表3は安芸高田市における地域振興組織の一覧である。この地域の中心である旧吉田町においては1978年からすでに4つの地域振興組織の原型が存在していたが、旧八千代町においては2003年、旧美登里町においては2001年から2002年にかけて、旧甲田町においては2002年から2003年にかけて、旧向原町においては2003年から2004年にかけて、それぞれ地域振興組織が生まれている。現在は旧町単位に置かれる6支所に、合計32の地域振興組織が存在している。

表3 安芸高田市地域振興組織一覧

番号	組織名	設立年月	世帯数				
連合	吉田町地域振興会連絡協議会	02.9.1	4,969	16	上佐一心会	83.1.20	195
1	吉田地区振興会	78	2,195	17	船木振興会	81.7.27	265
2	丹比地区振興会	78	606	18	房後振興会	82.6.16	113
3	可愛地区振興会	78	1,328	19	来原地区コミュニティづくり連絡協議会	78.7.1	613
4	郷野地区コミュニティー推進協議会	78	567	20	羽佐竹振興協議会	82.12.1	155
連合	八千代町振興会連絡協議会	04.5.10	1,523	連合	甲田町地域振興連絡協議会	03.4.1	2,148
5	土師・勝田地域振興会	03.6.15	342	21	小原地域振興会	02.11.25	636
6	佐々井地域振興会	03.4.20	401	22	小田東地域振興会	03.1.8	781
7	下根振興会	03.8.3	385	23	甲立地域振興会	02.6.20	731
8	上根・向山地域振興会	03.7.27	395	連合	向原町地域振興連絡協議会	04.5.14	1,851
連合	美土里町地域運営協議会連合会	04.1.27	1,189	24	保垣地区振興会	03.7.1	148
9	横田振興会	02.3.24	336	25	有留自治振興会	04.2.20	120
10	本郷地域づくり協議会	01.7.6	335	26	長田上地域振興会	04.2.21	146
11	北振興会	01.12.15	260	27	長田下地域自治振興会	04.2.1	131
12	生桑振興会	02.9.17	258	28	向井原地域振興会	03.12.21	270
連合	高宮町地域振興会連絡協議会	02.1.15	1,816	29	坂下地域振興会	04.3.29	230
13	川根振興協議会	72.2.6	267	30	坂中地域振興会	03.12.13	189
14	下佐振興会	79.4.1	160	31	坂上地域振興会	03.12.6	139
15	支部府親交会	83.1.20	48	32	戸島地域振興会	04.2.14	478
安芸高田市計							13,223

(出典) 安芸高田市自治振興部自治振興課『安芸高田市の概要』7頁より筆者作成

ただし、これら旧6町すべてにおいて地域振興組織が同じような性質を持つとはいえない。高宮町における地域振興組織は大字や明治時代からの村、小学校区などの自然発生的な単位で構成されており、行政が決定した区画で構成されていたわけではなかった。つまり在来のコミュニティ単位で構成されていた。このような構成の仕方はすべての町で可能なわけではなく、したがって地域振興組織の規模には大きなばらつきがある。例えば、高宮支所の地域振興組織は小さなところは48世帯（137人）、大きなところは613世帯（1506人）で構成されているのに対し、旧町の内最も規模が大きかった旧吉田町では、地域振興組織の規模として小さなところは567世帯（1497人）、大きなところは2195世帯（5372人）で構成されている<sup>17</sup>。

### 3.2.6 地域振興組織、地域振興連合組織、まちづくり委員会

地域振興組織は「集落を基層組織としながら、地域内にある多様なコミュニティを結集し」、「これらを有機的に関連付けながら、地域内に存在するあらゆる地域課題を洗い出し、あらゆる活動を包括的に展開することができる機能」を有している。またその役割は、地域振興組織内部に存在する集落や町会などの関係団体と「連携、意見集約、総括を行い」つつ「地域内に生じる問題を集約し、整理して、必要に応じて行政へつなぐ」ものとされる<sup>18</sup>。

地域振興組織の具体的な活動の例は、表4に示されるようなものである。これらの活動は、福祉、教育、文化、環境、スポーツ、さらには生産活動へと多岐にわたる。これらの企画を成立させるためには行政との対話の場を確保する必要があり、そのために住民自治組織が主催する自治懇談会が設けられている<sup>19</sup>。

ここで、最も古い組織である川根振興協議会の組織についてみてみよう。川根振興協議会には委員総会があり、これは各行政区代表（囑託員）、民生委員代表、教育委員、若者代表、企業代表等46人で構成される。この委員総会が意思決定機関となる。さらに運営の機関として会長、副会長、部会の部長、副部長からなる役員会がおかれ、その下に8つの部会等（総務部、農林水産部、教育部、文化部、女性部、ふれあい部、体育部、開発部、アメニティ推進委員会）がおかれている。8つの部会が活動の中核を担っている。また、市議会議員や学識経験者を顧

表4 地域振興組織の活動例

振興会（支所）	活動内容
吉田（吉田）	花一杯運動、郡山公園整備
丹比（吉田）	史跡探訪、学校史編纂
郷野	「水辺の楽校」管理
土師（八千代）	住民から振興会への目安箱設置
上根・向山（八千代）	まち探検・地域の宝物マップづくり
横田（美土里）	福祉研修会、学校史編纂
本郷（美土里）	コミュニティ広場整備、学校史編纂
北（美土里）	炭焼きがまづくり、学校史編纂
生桑（美土里）	地域民族資料館のかやぶき屋根再生、学校史編纂
川根（高宮）	ほたる祭り、研修宿泊施設管理運営
志部府（高宮）	都市住民との農村交流体験「森の家族の一日」
上佐（高宮）	原爆記念日に全戸が手作り灯笼
来原	花田植え「さんばい祭り」
小原（甲田）	児童下校時の住民パトロール
甲立（甲田）	青空市
向井原（向原）	資源回収センター建設
坂上地（向原）	バス停待合所建設、かたくり自生地管理
戸島（向原）	ふれあい運動会
長田下（向原）	ちょうちん行列「おかげんさん」復活

（出典）『中国新聞』（2005年1月10日付）より筆者作成

問としており、さらに諮問機関として、若手の会員で構成される総合開発企画室を設けている<sup>20</sup>。

安芸高田市は合併に際して、地域振興組織の上部機関として支所ごとに置かれる連合組織を設置した。連合組織は、「地域振興組織を旧町単位で取りまとめながら連携・連絡を図る」ことを目的として置かれている。連合組織における対話の場は支所別懇談会という形で設けられるが、これは行政が主催するものとなる。地域振興組織、地域振興連合組織の上には、まちづくり委員会を市の条例（2005年3月17日施行）により設置している。地域振興組織、地域振興連合組織はそれぞれの地域の問題解決を図る機能を有するが、まちづくり委員会は市全体の問題解決を図るために合併後に設けられたものである。その所掌事務は、①地域振興組織および連合組織間の連絡・連携・調整に関すること、②市民参加の推進に関すること、③新市建設計画の執行状況の把握に関すること、④その他委員会で必要と認められる事項を審議し、市長に対して意見を求めることができる、とされている<sup>21</sup>。まちづくり委員会は6連合組織がそれぞれ5名を推薦し、全体として30名の委員で構成される。また必要に応じて若干の専門家を委員として追加することができる。委員会は必要に応じて、専門分野ごとに小委員会を設置することができる。

### 3.2.7 行政の役割

ここでは従来の高宮町の方式を受け継いだ地域振興組織の運営の方式を中心に、行政の果たしている役割についてまとめておく<sup>22</sup>。

高宮町における組織化の過程において、全体的な調整のフォーラムとして機能してきたのが地域振興懇談会である。ここには課長以上の役職者が出席し、地域振興組織との意見交換を試みたものである。この調整方式がその後の住民自治組織の運営につながっているものと考えられる。現在は、基本的には各支所の地域振興課および市の自治振興部地域振興課が意見調整を行っている<sup>23</sup>。

人的な交流については、地域で実際に活動し実績を持つ地域振興組織の役員を地域振興推進員に任命している。これは非常勤特別職の職員という位置付けである。一方で、行政職員については高宮町における組織化の過程を通じて、職員研修を行い地域振興組織の活動への積極的参加を促してきた。さらに、行政職員は組織の事務局スタッフとして、運営の中核を担ってきた<sup>24</sup>。これら事務局スタッフとしての行政職員の役割は、広報誌の発行、神事や行事の段取りなど住民が持たない事務局の運営のノウハウを伝えること、かつ実際に活動をリードすることにある。

さらに、財政的な支援も行われている。高宮町は前述の通り、住民のアイデアを利用しながら1990年以降様々な事業を行ってきた。これは住民が「望んでいる」政策を実現するための支援であり、住民の満足度を高めるものと理解できる。安芸高田市においては地域振興組織の活動に対して助成金の制度を設け、財政的な支援を行っている。まず、経常的な運営費については6つの連合組織に対しそれぞれ400万円を均等に配分し、合計2400万円を交付する。各連合組織はそれらを支所内の地域振興組織に分配するが、これは一組織あたり30万円から100万円程度とされる。この助成金は組織の活動に関するものであれば何に使っても良く用途の制限はない。これに加

えて事業助成として 1800 万円（6 つの連合組織に対しそれぞれ 300 万円）を上限に配分している。これは特色ある地域の活動に対する事業助成であり、「活動の呼び水づくり」とされる<sup>25</sup>。

この助成金がどのくらいの規模のものであるのか、すなわち地域振興組織の活動に際してどれだけ重要なものなのかを確認するために、最も歴史が古くシステムが整っている川根振興協議会についてみてみよう<sup>26</sup>。川根振興協議会の出している 2004 年度の収支決算書によると、2004 年度の予算総額は 3,137,448 円となっている。その内訳を見ると最も大きいのは繰越金であり、1,603,948 円である。続いて大きいのは助成金であり、予算では 1,000,000 円となっている。それに対し、会費収入は予算では 361,500 円、決算では 543,000 円となっている<sup>27</sup>。つまり、助成金は会費収入の約 2 倍となっており、その占めるウェイトが非常に高くなっていることがわかる。これは行政が積極的に支援しているともいえるし、また、地域振興組織のポテンシャル以上に大規模な事業を行っているとも解釈できる。

#### 4 考察

##### 4.1 規律付け

第3章では住民の利得を  $b$  とし、参加の費用を  $k$ 、参加しない場合に得られる利得を  $e$  とした。また、首長が住民自治組織の組織化を図るに際して資源 ( $r$ ) を保有し、 $r$  をその用途に応じて調整 ( $c$ )、人的支援を中心とした経常的な参加支援 ( $p$ )、政策そのものに対する財政的支援 ( $s$ ) と表現した。これらがどのように現れるかにまとめたものが表 5、表 6 であり、このことについて考察する。

表 5 規律付けのまとめ（高知市）

	高知市	
$r$	手段	効果
$c$	事業の策定、推進の委託(動機付け)	$b \uparrow$
$s$	予算措置の働きかけ	$b \uparrow$
	まちづくりファンド	$b \uparrow$
$p$	市の担当部局による住民組織事務局機能	$b \uparrow, k \downarrow$
	まちづくりパートナー	$k \downarrow$

表 6 規律付けのまとめ（安芸高田市）

	安芸高田市	
$r$	手段	効果
$c$	首長による動機付け(地域振興懇談会)	$b \uparrow$
$s$	事業への助成	$b \uparrow$
	事業による働く場の確保、報酬	$b \uparrow$
$p$	行政職員による地域振興組織事務局運営	$b \uparrow, k \downarrow$
	地域振興組織の活動への参加促進	$k \downarrow$

両事例においてまずポイントとなるのが住民の利得である。2.4 の枠組みでは  $b-k$  の大きさが住民の参加を左右することになるが、これはすなわち政策がもたらす純利得が参加を左右するということである。この場合自分たちが考案した政策が実現されるのであれば、それは自分たちにとってもっとも望ましい政策であり、住民を参加へ導くということになる。首長はこのメカニズムを操ることにより、 $b$  を高め住民を参加させ組織化を進めた、というのが本稿の事例分析から観察された。高知市の事例においては、コミュニティ計画策定市民会議およびコミュニティ計画推進市民会

議において必要と思われる事業の選択および計画が策定された後の事業の遂行を住民に委ねることによって（一種の動機付けとも考えられる） $(c)$ 、あるいは事業の遂行に必要な予算を事務局であるまちづくり推進課が事務局として各課に働きかけ実現することによって  $(c)$ 、 $(s)$ 、あるいはまちづくりファンドによる市民団体に対する助成を活用することによって  $(s)$ 、 $b$ を高めている。安芸高田市の事例においては地域振興懇談会の場において首長による住民に対する動機付けが成功し  $(c)$ 、かつそれぞれの地域振興組織が発案した事業について助成を行い  $(s)$ 、さらに各地域振興組織がアイデアを競い合い事業を成功させているところから、 $b$ の高まりが見て取れる。安芸高田市の事例においてはこの地域が純農村でありかつ高齢化が進行しているという要因が、 $b$ の相対的価値を高めた、ということも考えられる。また、地域振興組織における事業の目的として生産活動を通じた生きがい対策ということがあるが、働く場の確保と多少の金銭的報酬は、報酬としての  $b$ の価値を高めるものであると考えられる<sup>28</sup>。つまり、事例においては首長が  $r$  ( $c$ 、 $s$ ) を用いて  $b$ を高めていったということができる。

また、これらのシステムの形成段階において行政職員が果たした役割が大きいことも両事例に共通している。高知市においては市の担当部局が取組み開始の段階、策定会議、推進会議、条例制定に至るまで事務局的な役割を果たしている。また、策定会議にはまちづくりパートナーとして行政職員が派遣され、取組み自体をリードした。高宮町においては、町の職員が地域振興会に参加し、事務局の仕事をするを積極的に推奨していた<sup>29</sup>。安芸高田市は地域で実際に活動し実績を持つ地域振興組織の役員を地域振興推進員（非常勤特別職）に任命しつつ、行政職員については職員研修を通じて、地域振興組織の活動への積極的参加を促している。行政職員は組織の事務局スタッフとして、運営の中核を担い住民が持たない事務局の運営のノウハウを用いて実際に活動をリードしている。行政職員による事務局運営は政策実現の可能性を高めるものであり、参加の意義を高めるすなわち  $b$ を高めることである。また行政職員の住民自治組織への参加は、参加の費用を下げることに繋がると考えられる。したがって、首長が  $p$  という資源を用いて  $b$ を高めつつ  $k$ を引き下げ、つまり  $b-k$ を  $e$ に対して高めることにより住民に参加を促し、住民自治組織を組織化していったということになる。

このような規律付けが成立した要因として両事例に共通することは、住民と首長との間に情報の非対称性、技術格差が存在するということである。住民自治組織が成立し協働を行うということは基本的には首長と住民自治組織の相互依存関係であるが、ただしこれは首長が政策に関する資源を圧倒的に有していることを前提とした関係である。首長は住民自治組織を組織化し参加させることが望ましいと判断するならばそれができるが、住民は、首長がその気にならなければ政策形成をおこなうことは難しく、また住民自治組織が組織されてもそれを動かすことはできないのである。本稿の事例においても、首長は行政職員 ( $p$ ) という資源を最大限有効活用することによって、住民自治組織の能力を引き出していったということができる。

## 4.2 比較分析

### 4.2.1 政策過程の契機

本稿の事例における組織化の試みは、高知市が 1971 年、高宮町が 1972 年とほぼ同時期にスタートを切っている。また、住民自治組織が事業を行うなどの本格的な取り組みは 1990 年代にシステム化が図られ著しく進展した。さらに 21 世紀に入るとまちづくりを条例化し、より一層進んだシステム実現を図っている。その意味で、この 2 つの自治体の歩みは非常に近いものと考えられる。

一方で、2 つの事例はその契機については大きく異なる。高知市のコミュニティ計画推進市民会議および策定市民会議へつながる取り組みは、国のコミュニティ行政重視の流れを受けて行政主導でスタートを切ったものである。それに対し、安芸高田市の協働のまちづくりのそもそものきっかけは、高宮町川根地区における地域振興のための自助努力を図ることを目的とした自発的な住民自治組織の結成であった。活動が活発化したのは水害からの復興活動を通じてであるが、これは過疎化と高齢化の進行する純農村という財政的に厳しい条件にあった町が十分な施策を打つことができなかったことから起こったものである。

この違いは、高知市の取り組みがコミュニティ計画の策定、推進を実現するという形で初期から都市計画行政の一環として行われたのに対し、高宮町の取り組みは 1990 年に行政計画を策定するまでは地域振興懇談会を中心とした手探り状態であった、というプロセスの違いを生んだと考えられる。いずれにせよ首長の主導による組織化に違いはないにせよ、安芸高田市における高宮町あるいは川根振興協議会のような経験、すなわち地域振興のための自助努力としての組織であり、地域振興懇談会が初期には「住民が要求をする場、不満をいう場」であり、それが後に地域振興組織が自ら実現可能な提案をするような変化を見せ始め、1990 年代に入ると町長が各地域振興組織にアイデアを競わせるような方法がとられた、といったプロセスが高知市においては余り語られないということは指摘しておく必要がある。

### 4.2.2 政策過程のアウトプット

さらに、組織の質的量的な側面についても相違点が存在する。高知市は市民会議を立ち上げるに際し、町内会連合会の「協力」を得て組織化を進めていった。つまり町内会連合会などの地縁組織を包摂するのではなく、独立した形での住民自治組織の組織化が図られたことになる。また参加者を募集する際には、参加を呼びかけるパンフレットを全戸に配布し参加退出自由として参加者を公募した。その結果として全部で 1100 人以上の参加者があったが、33 万の人口の中の 1100 人は必ずしも多数とはいえない。また、現時点においても会議が設立されず、コミュニティ計画が策定されていない地域があるなど完全に組織化がなされたとはいえない。それに対し、高宮町は全戸加入の地域振興組織を 1978 年までに 8 つ立ち上げ、合併後の安芸高田市も全戸加入の組織を 32 作り上げている。また地域振興組織は従来の地縁組織を包摂する形になっており、振興会が動けば

地域が動くといったシステムにまで至っている。

### 4.2.3 小括

4.2.1、4.2.2 の違いを生んだ最も大きな要因は、当然のことながら自治体の規模であろう。高知市の人口は約 33 万人であるが、安芸高田市は約 3 万 5 千人、旧高宮町に至っては約 4500 人の人口を抱えるに過ぎない。したがって、この違いはある意味では当然である。また、制度選択を行う首長についていえば、高知市長は取り組みが始まった 1971 年以降 4 人が務めているが、高宮町においては本格的な取り組みが始まった 1980 年以降児玉町長が連続して務めており、児玉氏は現在も安芸高田市長であるため、政策の連続性に関する条件も異なる。これらの条件の違いを統制できないという限界を前提とした上で、比較分析に関してまとめておく。

#### 4.2.3.1 政策過程と政策アウトプット

第一に重要な点として、組織化の過程の最初の段階において、出発点の目的が機能重視であったかそうではなかったか、という違いである。高知市の計画は当初から現在に至るまでコミュニティ計画の策定、推進という行政の機能の一部に住民を取り込むための住民自治組織の組織化が図られてきた。それに対して、安芸高田市（旧高宮町、以下同じ）では行政に関する何らかの機能を果たすことを目的としていたわけではなく、地域活性化のために動けるしくみづくりがなされてきたという色彩が濃い。すなわち、高知市の 2 つの会議は行政計画としてのコミュニティ計画の策定および推進を目的としたものであり、町内会連合会などの地縁組織を取り込むのではなくそれらの協力を得ながら行政を補完する、あるいは行政の一部を形作っている機能集団である。それに対し、安芸高田市の地域振興組織は地縁組織を包摂し、そこに後から機能が付与されたある意味では地域における共同体づくりの試みであった。そのため安芸高田市の組織化のプロセスは一直線のものではなく、試行錯誤を繰り返しつつ進展してきたが、地縁組織を包摂したことが結果として全戸加入方式につながるなど地域振興組織の緊密度を高め、行政への住民の参加というよりもむしろ一種の近隣政府が形成されたとして捉えることも（例えば市の支援に支えられて活動しているにせよ）可能である。つまり、出発点の目的が高知市においては行政の補完ということであり、安芸高田市においては地域を自助努力により振興して行こうというものであった、ということの違いが結果として高知市が行政補完システムを産出し、安芸高田市が近隣政府を産出したということになる。

#### 4.2.3.2 環境と政策アウトプット

もう一つは環境の違いである。高知市は人口 80 万余の高知県において 33 万人を擁する都市型自治体（正確に言えば農村地域を持つが、核となる都市部を持つ自治体）であり、県庁所在地である。それに対して安芸高田市は過疎化、少子高齢化に悩む農村である。この違いが安芸高田市において住民の参加を促し、地域振興組織をより活動的にし、また組織化の程度を進行させたと考える

「組織化」の政策過程

ことができる。都市部においてよりも農村においてなぜこのような組織化の試みが成功しやすいと考えられるのか。第一に政策がもたらす恩恵（利得）の大きさの問題がある。公共部門の経済的比重が高ければ、住民にとっての  $b$  は相対的に大きなものとなる。私的部門の経済的比重が高ければ、政策から得られる恩恵の大きさの見積もりは相対的に小さなものとなるであろう。農村は公的部門の比重が高く、安芸高田市においては  $b$  が相対的に大きなものと感じられたと考えられる。さらに過疎という条件も相対的に  $b$  を大きくし、さらに  $e$  が小さなものであるということの意味する。また、財政的な支援 ( $s$ ) が大きな効果を持ち得るとすることも考えられる。第二に参加の費用である。農村という条件は、都市部に比べて参加の費用を低くすると考えられる。これは労働の形態が会社等の組織に勤務するというものではないために、労働の際に要する移動の費用や時間を作るための費用などを節約することが比較的容易であり、そのことが相対的に参加の費用を低くするといった推測から導かれる見解である。さらに報酬の大きさは、参加を促す機能を果たしたとも考えられる。これは  $k$ （あるいは  $e$ ）が他地域と比較して相対的に低いということになる。第三に、情報と技術の問題である。事前に住民の活動をコントロールするためには、情報や技術の格差が大きいためが必要となる。都市部における労働と農村部の労働を比較して、行政活動に近いのは都市部の産業における労働であろう。このことは行政職員を中心とした運営が比較的スムーズに行ったことを予測させる。これは人的な支援 ( $p$ ) の効果が大きいということの意味する。このような特殊な条件がそろったがために、住民自治組織をうまくコントロールして政策形成を行うことができたのではないかと考えられる<sup>30</sup>。

表7 まとめ

	高知市	安芸高田市
組織化の契機	行政主導	住民発議(川根振興協議会)
組織化の目的	都市計画行政への住民参加(中央主導モデル?)	地域振興を目的とした共同体づくり
自治体のタイプ	都市型	農村、中山間地域
↓		
参加の形態	公募型(希望者は全員参加可能)	全戸加入、全員参加
住民組織のタイプ	行政の補完システムとしての組織	近隣政府

5 結論

本稿は理論的な分析枠組みにしたがって、共に包括的かつ常設的な住民参加のシステムを有する高知県高知市と広島県安芸高田市を素材として、住民自治組織の「組織化」に関する事例の比較分析を試みた。結論は次の通りである。

(1) 首長が自らの持つ資源(行政職員、公的資金)を調整、人的支援、財政的支援に振り分けて活用し、住民の利益を操作することによって住民を住民自治組織に参加させるという形で、住民自治組織の組織化が図られていることが2つの事例に共通して観察された。

(2) とはいえ、2つの事例には大きな違いが見られた。高知市においては行政を補完するシステムとして住民自治組織が位置付けられたのに対し、安芸高田市、旧高宮町では独立性の強い、近隣政府の要素を持つような住民自治組織が志向され、また形成された。

(3) この違いは、行政計画策定への住民参加を出発点とし、都市型自治体である高知市に対し、自助努力による地域振興を出発点とし、過疎の農村地域である安芸高田市、旧高宮町という違い、すなわちシステム設計の思想の相違とそもそものおかれた環境の相違によって引き起こされたと考えられることができる。

この結論は、分権時代の住民自治組織のあり方を考える際にいくつかの示唆を与えるものと考えられる。一つは、(1)で示したような方式で住民自治組織を組織化して行くことは多くの資源が必要となるということがあげられる。したがって、これらの資源を割くといういわば費用に見合うだけの成果を挙げる(例えば公共政策をより良きものとする)ことができるのかできないのかが問われることになる。さらに費用の制約は交付税や国庫支出金といった移転財源によって緩和されるが、このような方式が今後も続くのか、あるいはそもそも続けて良いのかと言ったことはすでに議論の俎上に上っており、このことは(1)で示したような方式が今後のわれわれのモデルとなりうるのだろうかという疑問にもつながってくる。これらの一連の含意は、従来の制度的ガバメントを機能させる、つまりわれわれが政府を使いこなすことによって効率的に政策形成を行いかつ住民自治を確保するという道を模索することをもう一度考えることの重要性を示すものである。

さらに(2)、(3)の結論は、今後住民自治組織がどのような性格を持ったアクターとして政策過程に関わることになるのかという問題に示唆を与える。つまり、住民自治組織は例えば地域協議会といったシステムを根城として行政を補完する役目を果たすのか、それとも政府内政府として存在するのか、といったことが重要になってくる。現段階ではそのどちらがよいかということについてまでは言及できないが、さらに多くの事例を分析しながら考えて行かなくてはならない。これは筆者の今後の研究上の課題であり、同時にわれわれの政治・市民社会の課題である。

(さとう きみとし・高崎経済大学地域政策学部准教授)

<sup>1</sup> これは2003年度の「都市計画マスタープラン」策定につながるものであり、マスタープランでは市内11地域ごとの地域整備の方針が盛り込まれている。

<sup>2</sup> 高知市市民生活部まちづくり推進課『高知市のコミュニティ計画』、2005年、19頁。

<sup>3</sup> 高知市は1998年にそれまでの企画財政部まちづくり推進室を市民生活部まちづくり推進課に昇格させ、まちづくり推進重視の姿勢を示している。

<sup>4</sup> 都市計画事業以外で予算措置がなされた事業として史跡再発見事業、県立自然公園整備事業、交通安全モデル事業、環境美

## 「組織化」の政策過程

化啓発事業、自主防災組織育成事業、龍馬生誕地周辺整備事業、ランドワーク推進事業などがある。また、国や県の補助金を活用した事業として高知県公共交通活性化事業、自治総合センターコミュニティ助成事業がある。高知市市民生活部まちづくり推進課・前掲、19-20 頁。

<sup>5</sup> 本節は 2006 年 3 月 17 日に行われた安芸高田市自治振興課自治振興係職員に対する筆者のインタビューをもとに構成されている。

<sup>6</sup> 前述の通り、第 27 次地制調では「市町村合併を推進し基礎的自治体がまちづくりなどの住民に身近な事務を自立的に行うことができるようにすること」について議論し、基礎的自治体における住民自治強化の観点から住民自治組織の制度化を推し進めるべきとしている。この審議のプロセスにおいて、2003 年 1 月 21 日に当時の児玉更太郎高宮町長、熊高昌三高宮町議会議長、辻駒健二川根振興協議会会長らが専門小委員会現地調査・意見交換会に参考人として出席し、意見を述べている。

<sup>7</sup> 全ての住民自治組織が地域振興会という名称を持つわけではなく、地域づくり協議会、コミュニティづくり連絡協議会、地域自治振興会などさまざまである。ここでは地域振興組織という表現を用いる。

<sup>8</sup> 川根振興協議会は 1982 年 1 月に「コミュニティ活動団体広島県知事表彰」を受けるなど、早くからその活動が目ざされてきた。安芸高田市ホームページ (<http://www.akitakata.jp/>) 参照。なお、本稿で参照したホームページの最終アクセス日はすべて 2007 年 10 月 31 日である。

<sup>9</sup> 広島県が主催し 2003 年 10 月 25 日に行われた、平成 15 年度第 2 回地域づくりリーダー育成研修における児玉町長の講演、「地域を自らつくるといふこと—高宮町の住民自治」より。広島県ホームページ (<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/>) 参照。

<sup>10</sup> 2003 年 1 月 21 日に行われた地制調専門小委員会現地調査・意見交換会における辻駒健二川根振興協議会会長の発言より。総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/>) 参照。

<sup>11</sup> 杉安明彦「住民自治のまちづくり—住民自治組織に求められるものとシステムづくり—」『地方財政』2005 年 5 月号、205 頁。

<sup>12</sup> 児玉町長の講演（注 9 参照）より。

<sup>13</sup> 児玉町長の講演（注 9 参照）および、広島県が主催し 2003 年 11 月 8 日に行われた平成 15 年度第 2 回地域づくりリーダー育成研修における辻駒川根振興協議会会長の講演、「高宮町川根振興協議会の取り組み」より。広島県ホームページ参照。

<sup>14</sup> 西日本新聞社による児玉町長へのインタビュー。『西日本新聞』2003 年 5 月 31 日付。

<sup>15</sup> 広島県が主催し 2003 年 7 月 12 日に行われた、平成 15 年度第 1 回地域づくりリーダー育成研修における児玉町長の講演、「地域を自らつくるといふこと—高宮町の住民自治」より。広島県ホームページ参照。

<sup>16</sup> たかみや湯の森は、それまで斜陽となっていた温泉を再生して 1999 年に開業し、第三セクターが運営している。2000 年には 16 万 7 千人が訪れ、2 億円を売り上げ、2500 万円の入湯税収入を高宮町にもたらした。『中国新聞』2001 年 9 月 29 日付。また、広島ニュージーランド村も年間 24-25 万人の来場者があるという。児玉町長の講演（注 9 参照）より。

<sup>17</sup> 杉安・前掲、206 頁。

<sup>18</sup> 安芸高田市自治振興課自治振興課『安芸高田市の概要』、および安芸高田市『安芸高田市勢要覧 人輝く』18 頁。

<sup>19</sup> 『中国新聞』2005 年 1 月 10 日付。

<sup>20</sup> 川根振興協議会が作成したパンフレット、『川根振興会の概要』より。

<sup>21</sup> 杉安・前掲、208-209 頁。

<sup>22</sup> 杉安・前掲、208 頁。

<sup>23</sup> この地域振興課、自治振興部および自治振興課は、協働のまちづくりを機能させるために合併に際して特に設けられた部局である。また地域振興課と地域振興組織は前述の通り自治懇談会等で常に意見交換をしており、地域の問題解決のために協働している。

<sup>24</sup> 高宮町においては、町の職員が地域振興会に参加し、事務局の仕事をするのを積極的に推奨していたという。児玉町長の講演（注 9 参照）より。

<sup>25</sup> 『中国新聞』2005 年 1 月 10 日付。

<sup>26</sup> 『川根振興会の概要』（注 20 参照）より。

<sup>27</sup> 川根振興協議会は、一戸あたり 1500 円の会費を集めている。小川全夫「格差」を逆手に取った地域おこし『ガバナンス』NO. 80、2007 年、27 頁。

<sup>28</sup> 『中国新聞』2001 年 9 月 27 日付。

<sup>29</sup> 児玉町長の講演（注 9 参照）より。

<sup>30</sup> ただし合併した安芸高田市全体にこのことが当てはまるかについては、本稿では十分には検証できていない。したがって、協働のまちづくりの取り組みが成功するか否かは、 $r$  が住民にとって魅力あるものであるか、さらには  $b$ 、 $e$ 、 $k$  が住民にとって合理的な大きさであるか、といった点に左右されるものと考えられる。