

市町村合併を契機とする地域自治組織の組織化と
運営体制に関する研究

—広島県における小規模合併市町村の主体形成に着目して—

Research on the formation and management structure of community
autonomous organization as a result of municipal mergers
—focusing on the entity formation of small-sized merged municipalities in
Hiroshima prefecture—

2016 年 9 月

奈良女子大学大学院

人間文化研究科 社会生活環境学専攻

山 田 知 子

Summary

Research on the formation and management structure of community
autonomous organization as a result of municipal mergers
—focusing on the entity formation of small-sized merged municipalities in
Hiroshima prefecture—

In expanded new local governments after municipal mergers, the establishment of “community autonomous organization” has been developed on a nation-wide basis to create new mechanisms related to community management.

This research has especially targeted at Hiroshima prefecture which the decreasing rate of small-sized local governments due to municipal mergers is top-level even on a nation-wide basis. It aims at classifying “community autonomous organization” in patterns according to their established entities and areas and comparing and analyzing by revealing the following three points according to their patterns:

- (1) The characteristics of formation process from municipal mergers to “community autonomous organization”
- (2) The actual conditions such as functions, roles and activities seen in the management structure of “community autonomous organization”
- (3) The outcomes and challenges of “community autonomous organization” and proposals in that it shall be positioned as an entity of self-government formation holding substantiality in the future.

As a result of the research, the relationship that the formation process of “community autonomous organization” may interact with the actual conditions of the subsequent management structure has been revealed. In the formation stage, the basic administration stance concerning the concept of administration support also obvious to the administration side in addition to local residents’ awareness of autonomous entity formation and the existence of their spontaneous eagerness, their shared definite positioning of “community autonomous organization” as well as such local residents’ initiative are needed. The substantiality of “community autonomous organization” was viewed as depending on just the above-mentioned level. Based on the above-mentioned analyses, it has indicated a “step-up model” which aims at forming entities through “community autonomous organization”.

目 次

第1章 研究の背景と目的	1
1-1 社会的背景	1
1-1-1 人口減少・少子高齢化等による地域コミュニティ機能の低下	
1-1-2 地方分権社会への移行と市町村合併の進展	
1-1-3 コミュニティ政策による住民参加・協働のまちづくりの推進	
1-2 研究の目的	2
1-3 研究の方法	3
1-3-1 研究の方法	
1-3-2 研究倫理上の配慮	
1-4 本研究の位置付け	4
1-4-1 既往研究のレビュー	
1-4-2 本研究の位置付け	
1-4-3 用語の定義	
1-5 論文構成とフローチャート	16
補注	
参考文献	

《第1部 我が国における地域自治組織制度導入の背景 —市町村合併、コミュニティ政策との関連において—》

第2章 市町村合併促進政策の展開・検証と基礎自治体への課題	23
2-1 本章の目的	23
2-2 市町村合併促進政策の展開	24
2-2-1 地方分権の受け皿としての市町村合併をめぐる経緯	
2-2-2 期待された効果	
2-2-3 小規模市自治体に対する議論と懸念	
2-3 市町村合併の評価・検証	30
2-3-1 効果	
2-3-2 課題	
2-4 合併再編後の基礎自治体に求められる課題と地域自治	32
2-5 本章のまとめ	34
補注	
参考文献	

第3章 コミュニティ政策の展開と地域自治組織の必要性 37

3-1 本章の目的	37
3-2 我が国におけるコミュニティ政策の展開とまちづくりの変遷	37
3-2-1 行政組織としての町内会の制度化と住民参加の萌芽（1960年代まで）	
3-2-2 コミュニティ政策の起点と内発的地域振興への萌芽（1970年代～1980年代前半）	
3-2-3 コミュニティ活動の強化とNPOの台頭（1980年代後半～1990年代）	
3-2-4 地方分権社会下における「協働＝パートナーシップ」（2000年代以降）	
3-3 地域自治組織の制度化とその必要性	41
3-4 地域自治組織の定義と要件及び期待される機能	44
3-5 既往研究等にみられる地域自治組織の現状と成果及び課題	48
3-6 本章のまとめ	50
補注	
参考文献	

《第2部 広島県における市町村合併と地域自治組織》

第4章 広島県における市町村合併と地域自治組織の現状・課題・類型化 55

4-1 本章の目的	55
4-2 調査の概要	55
4-2-1 調査地の概要	
4-2-2 調査方法	
4-3 広島県における市町村合併とコミュニティ政策	59
4-3-1 市町村合併の推進経緯	
4-3-2 市町村合併の評価	
4-3-3 市町村合併とコミュニティ政策	
4-4 広島県における地域自治組織設置の経緯と類型化	66
4-4-1 市町村合併の経験有無と地域自治組織設置実績の有無による類型化	
4-4-2 地域自治組織設置の経緯と設置状況による類型化	
4-5 広島県における地域自治組織の類型別組織体制の特徴	68
4-5-1 組織体制	
4-5-2 組織に対する捉え方	
4-6 地域自治組織設置の成果と課題	71
4-6-1 成果	
4-6-2 課題	
4-7 本章のまとめと今後の課題	75
補注	
参考文献	

第5章 呉市における地域自治組織の現状 79

—「行政主導・全域設置」型の事例—

5-1 本章の目的と分析視点	79
5-2 調査の概要	80
5-2-1 調査地の概要	
5-2-2 調査方法	
5-3 呉市における市町村合併とコミュニティ政策	82
5-3-1 市町村合併の推進経緯	
5-3-2 市町村合併の評価	
5-3-3 市町村合併とコミュニティ政策	
5-4 地域自治組織「まちづくり協議会」の組織化	88
5-4-1 地域自治組織の組織化経緯	
5-4-2 行政との関わり（財政的支援・人的支援・活動拠点の提供）	
5-5 地域自治組織「まちづくり協議会」の運営体制	91
5-5-1 組織構成	
5-5-2 組織構成図による類型化	
5-5-3 事業（活動）内容	
5-5-4 自治組織としての主体形成の可能性	
5-6 「行政主導・全域設置」の再編過程がもたらした成果と課題	102
5-7 本章のまとめと今後の課題	103
補注	
参考文献	

第6章 江田島市における地域自治組織の現状 109

—「地域主導・一部設置」型の事例—

6-1 本章の目的と分析視点	109
6-2 調査の概要	110
6-2-1 調査地の概要	
6-2-2 調査方法	
6-3 江田島市における市町村合併とコミュニティ政策	112
6-3-1 市町村合併の推進経緯	
6-3-2 市町村合併の評価	
6-3-3 市町村合併とコミュニティ政策	
6-4 地域自治組織「まちづくり協議会」の組織化	114
6-4-1 地域自治組織の組織化経緯	
6-4-2 行政との関わり（財政的支援・人的支援・活動拠点の提供）	
6-5 地域自治組織「まちづくり協議会」の運営体制	118
6-5-1 組織構成	

6-5-2 事業（活動）内容	
6-5-3 自治組織としての主体形成の可能性	
6-6 「地域主導・一部設置」の再編過程がもたらした成果と課題	125
6-7 本章のまとめと今後の課題	127
補注	
参考文献	

第7章 庄原市における地域自治組織の現状 133

—「地域主導・全域設置」型の事例—

7-1 本章の目的と分析視点	133
7-2 調査の概要	134
7-2-1 調査地の概要	
7-2-2 調査方法	
7-3 庄原市における市町村合併とコミュニティ政策	136
7-3-1 市町村合併の推進経緯	
7-3-2 市町村合併の評価	
7-3-3 市町村合併とコミュニティ政策	
7-4 地域自治組織「自治振興区」の組織化	139
7-4-1 地域自治組織の組織化経緯	
7-4-2 公民館活動との一体化	
7-4-3 地域審議会との並立設置による機能分担	
7-4-4 行政との関わり（財政的支援・人的支援・活動拠点の提供）	
7-5 地域自治組織「自治振興区」の運営体制	145
7-5-1 組織構成	
7-5-2 事業（活動）内容	
7-5-3 自治組織としての主体形成の可能性	
7-6 「地域主導・全域設置」の再編過程がもたらした成果と課題	150
7-7 本章のまとめと今後の課題	155
補注	
参考文献	

第8章 結論 159

8-1 各章の要約	159
8-2 得られた知見の総括	163
8-2-1 市町村合併の課題解決の方向性と地域自治組織の組織化との関連性	
8-2-2 地域自治組織の組織化と運営体制との関連性	
8-2-3 成果と課題	

8-3 実質性を伴った自治の主体形成を目指した「ステップ・アップ・モデル」 の提示と今後の展望	168
補注	
参考文献	
資料	173
本論文に関する調査票	
本論文に関する公表・投稿論文一覧	
謝辞	193

第 1 章

研究の背景と目的

第 1 章

研究の背景と目的

1-1 社会的背景

1-1-1 人口減少・少子高齢化等による、地域コミュニティ機能の低下

2014 年 12 月 27 日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」¹⁾（以下、ビジョン）は、ビジョンの中に示されるように、我が国における「人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、今後、取り組むべき将来の方向を提示するもの」であった。この中で、2008 年の 1 億 2,808 万人をピークに始まった人口減少は今後、出生率の減少と死亡数の増加により長期的かつ加速度的に進行するとしている。また人口減少の状況は地域によって大きく異なる点も指摘されており、人口 5 万人以下の地方都市や過疎地域の市町村は、若年人口の減少のみならず、老年人口も維持から微減、さらには減少へと転じる段階に既に突入したとしており、いずれこうした地方の人口減少が都市部を巻き込んでいくことになると述べている。2015 年度版厚生労働白書²⁾では、国立社会保障・人口問題研究所が「2060 年には 8,674 万人になる」という推計を出したことを受けて、この人口規模が戦後の 1950 年の 8,320 万人と同レベルであること、しかしその人口構成にみられる年少人口、生産年齢人口、老年人口比は大きく異なることを強調している。

こうした人口減少と少子高齢化の進展は、労働人口の減少を招くことで経済規模を縮小させ、一人当たりの国民所得の低下をもたらす。とりわけ地方では、地域経済社会の維持が重大な局面を迎えるとしており、ビジョンの中でも、人口規模が小さい自治体ほど人口減少率は高くなり、特に人口 1 万人未満の小規模市区町村では、人口は半分に減少すると見込まれるとしている。またこのまま推移すると、2050 年には現在の居住地域の 60%以上で人口が半分に減少、20%の地域では無居住化すると推計されているとした。過疎地域においては地域社会での担い手の高齢化・後継者不足、固定化をはじめ、「日常の買い物や医療など地域住民の生活に不可欠な生活サービスの確保が最大の課題」になってくる。またライフスタイルや価値観の多様化によるコミュニティへの帰属意識の希薄化も課題視されて久しい。こうした地域コミュニティ機能の低下が免れない一方で、「地域コミュニティにおいて対応が求められる地域課題は増大化・深刻化」していくと指摘されている。地方創生においては、自らの地域資源を活用した独自性を活かした多様な地域社会の形成を目指すものであり、地方の自主性・自律性を高め、分権型社会の確立こそがその基盤となるとしている。

1-1-2 地方分権社会への移行と、市町村合併の進展

この点については、第 2 章で詳述しているが、1999 年の地方分権一括法制定により、従来の国と基礎自治体との関係性は「上下・主従」から「対等・協力」へと転換し、地域自治の確立及び強化を意義として地方分権改革は進められてきた。その過程の受け皿として、主に基礎自治体の行財政基盤の確立を目標の中心に掲げて展開したのが市町村合併促進策である。1999 年を起点とし、合併特例法の期限である 2010 年 3 月末の終点までの、11 年間に及ぶ市町村合併促進策により、市町村数は 3,232 から 1,784 へと減少し、その減少率は 44.8%となった。特に人口 1 万人未満の小規模自治体は、その

解消が合併の先行政策であったことから、その多くが広域化された。と同時にこのことは、地域課題の多様化・広域化を招く他、合併後の周辺部にみられる地域格差や住民意見の反映しにくさ、行政サービス水準の低下など、さらに歴史や文化への愛着や地域への一体感の希薄化などの懸念事項を生み出すことに繋がった。結果として、地域の力量を地域住民が発揮させられるような自主的・主体的地域活動を促進させるには、むしろ住民に身近な範域での狭域自治の必要性を提唱させるに至ったのである。ここに地域コミュニティ再生強化の本質があり、新たな地域自治のシステムづくりとしての地域自治組織が求められることになる。地方分権社会への移行と、市町村合併の進展に伴い、地域は自己責任・自己決定による地域づくりを進めるよう要請されたといっていよいだろう。

1-1-3 コミュニティ政策による、住民参加・協働のまちづくりの推進

この点については、第3章で詳述しているが、上記の1-1-1、1-1-2により、行政と住民との「協働のまちづくり」への関心・必要性への認識は高まってきた。遡れば、我が国では1970年代をコミュニティ政策の起点と捉えており、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』³⁾の公表の中で「日常生活における人々の信頼感と連帯感こそがコミュニティの姿」とされて以来、コミュニティ施設などの拠点整備ラッシュや、NPO・ボランティアへの関心とそれへの行政支援、市民のまちづくり意識の高揚など、その時々々の社会背景に対応する形で展開されてきている。2000年以降では、地方分権社会への移行や自治体の財政状況の悪化を受けて、2009年の自治省による「新しいコミュニティの在り方に関する研究会報告書」⁴⁾で、多様なプレイヤーによる主体形成を実現させ、拡大した新しい「公共」の守備範囲に対応できる仕組みづくりを提唱するなど、「協働＝パートナーシップ」を国家戦略に掲げるようになっていく。そこには住民参加による意思決定と合意形成を含めた、住民自治本来の姿が目指されているのである。

コミュニティ再生への注目が高まる中、中川(2011)⁵⁾は「地域コミュニティのこれからを考えるとき、単なる先祖返りを志向するのではなく、いかにして新たな地域を創造していくか、という未来志向に立たなくてはならない。「新しい公共」を具現し、自己統治能力を発揮する地域コミュニティの活力こそ、自治体全体の「住民自治」の強化につながるものであり、それらの総体が日本社会全体と国家の基盤的活力となる」と指摘している。

1-2 研究の目的

「地域自治組織」の設置は、2003年「第27次地方制度調査会」の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」⁶⁾の中で、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」の制度化が盛り込まれたことを契機として生まれた組織である。結果、合併特例法や地方自治法を法令根拠とする「合併特例区」や「地域自治区」制度が導入された。しかしこの行政上の組織は、市町村合併による規模拡大で生じた住民感情への配慮や、旧行政機能の暫定的救済措置を主たる目的としていたため、行政による設置及び運営上多くの制約を有し、新基礎自治体長の諮問機関的要素が強いものであった。そのため、多くの自治体ではこの制度採用を避け、地域独自の自治立法（条例等）を根拠とした組織づくりを選択したのである。この任意組織は、行政組織としての地域自治組織では期待できない、地域主体で地域特性を柔軟に発揮・運用しながら、真の自治を確立してそれに基づくまちづくりを推進させることが目的であった。

つまり本研究で採り上げる、任意の「地域自治組織」には、行政上の地域自治組織の目的である、合併による懸念事項への対応等を含み、かつ合併後の地域内分権を担うにふさわしい住民主体の自治形成の保障という 2 つの命題を有していると言える。平成の市町村合併により小規模自治体数の約 70%が再編（新設合併・編入合併）され広域化した。合併より概ね 10 年以上が経過した今日、こうした小規模合併町では、この命題対応に堪え得る地域自治組織の組織づくりをどのように方向づけたらよいか検証する時期にきていると言ってよい。よって本研究は小規模合併町を対象に、研究目的を以下 3 点とする。

1 点目は、地域自治組織が市町村合併との関わりの中で、どのように組織化されていったか、行政支援（財政的・人的・活動拠点の提供）はどのように整備されているかである。この点を地域自治組織に対する制度的枠組みとして捉え整理し分析を行う。（外的要因）

2 点目は、①の制度的枠組みとの関連において、その運営体制は自治組織としてどのように位置付けられ、どのような権能と役割を果たしているかである。組織構成や事業（活動）内容等の実態把握より現状分析を行う。（内的要因）

3 点目は、以上①②の関連性を視点におき、地域自治組織の成果及び課題を考察し、今後実質性を伴った自治形成の主体として位置付けられていくための提言を行うことを目的とする。

1-3 研究の方法

1-3-1 研究の方法

研究の方法の詳細については各章において述べている。第 1 部の法制度などの概況把握については、主に文献的検討によるが、第 2 部は表 1-1 に示すように、主にアンケート調査とヒアリング調査から成り立っている。

表 1-1 研究方法

調査概要		調査期間	関連章
1	呉市における市町村合併で再編された地域自治組織の在り方に関する調査（アンケート調査） 対象者：広島県呉市 28 全「まちづくり委員会・協議会」事務局担当者（回収率 100%）	2012 年 11 月	第 5 章
2	呉市における市町村合併で再編された地域自治組織の在り方に関する調査（ヒアリング調査） 対象者：広島県呉市 28 全「まちづくり委員会・協議会」事務局市民センター・協議会会長	2012 年 5 月～2013 年 8 月 2016 年 1 月～3 月	第 5 章
3	広島県における地域自治組織設置の有無に関する調査（電話によるヒアリング調査） 対象者：広島県 23 全市町住民自治関連行政部署（回答率 100%）	2014 年 2 月	第 4 章
4	広島県における地域自治組織の組織化と運営に関する調査（アンケート調査） 対象者：31 において設置したと回答した 12 全市町住民自治関連行政部署（回答率 100%）	2014 年 3 月～6 月	第 4 章
5	江田島市における地域自治組織の組織化と運営に関する調査（ヒアリング調査） 対象者：広島県江田島市合併 4 旧町「まちづくり協議会」担当職員（回答率 100%）	2014 年 5 月～9 月 2016 年 1 月～3 月	第 6 章
6	江田島市における地域自治組織の組織化と運営に関する調査（ヒアリング調査） 対象者：「第 1 回まちづくり協議会意見交換会」参加者（まちづくり協議会会長・副会長）	2014 年 9 月	第 6 章
7	庄原市における地域自治組織の組織化と運営に関する調査（ヒアリング調査） 対象者：広島県江田島市合併 4 旧町「まちづくり協議会」担当職員（回答率 100%）	2014 年 12 月～2015 年 3 月 2016 年 1 月～3 月	第 7 章
8	庄原市における地域自治組織の組織化と運営に関する調査（ヒアリング調査） 対象者：「2014 年度庄原市地域づくり実践研修・報告会」参加者（地域自治振興区関係者など）	2015 年 2 月	第 7 章

4章では、広島県における合併後の23全市町に対して電話によるヒアリング調査を実施し、地域自治組織設置の有無を確認後、「設置している」12市町に対して、組織化経緯や運営体制・成果と課題についてのアンケート調査を実施している。

5章の呉市に対しては、人口及び財政の規模格差が大きい市町間による編入合併であった点、都市部や農村部、島嶼部という地理的条件の差異がみられた点などから、呉市全体における地域自治組織の状況を事前に把握する必要性から、28全地域自治組織へのアンケート調査を実施し、その中から小規模合併町である6島嶼部を採り上げて、関係者への詳細なヒアリング調査を実施している。

6章の江田島市、7章の庄原市は共に新設合併であり、呉市のような地域特性上に大きな格差や差異が認められないことから、住民自治関係部署の行政へのヒアリング調査や、組織関係者へのヒアリング調査等、各5~8回実施している。

1-3-2 研究論理上の配慮

本研究は、市町村合併の経緯等を把握し整理する上で、合併協議会（任意・法定）、合併建設計画策定に係る会議議事録といった記名資料を確認する必要性があった。また同様に、各地域の地域住民自治組織の設置経緯、運営体制を把握し整理する上で、その設置までの会議議事録や、組織構成員及び収支決算額等が記載された総会資料などを確認する必要性もあった。こうした個人情報に係るデータの取り扱いに関しては事前に、公開・記載許容範囲の確認も含めて十分に調査対象者との共通認識に努めた。提供された資料や情報は、本研究以外には使用しないことで、研究目的への同意と協力を得られている。

1-4 本研究の位置付け

1-4-1 既往研究のレビュー

地域自治組織の組織化と運営体制を検討するにあたっては、以下1)~3)の既往研究に注目する必要がある。

表1-2 レビュー整理上の分類

1) 設置の契機となった市町村合併との関連性に着目したもの
① 地域自治の確立及び強化を目的とした地方分権改革の受け皿として促進された市町村合併が、地域内分権、住民自治強化を要請するようになった経緯に関するもの
② 市町村合併に対する検証や自治体への影響に関するもの、とりわけ合併時の懸念事項に対する課題解決に着目したもの。
2) 地域自治組織(「地域自治区」「合併特例区」を含む)が、実質性を伴った自治組織として存在するための組織検証及び課題解決能力に着目したもの
① 意思決定(政策決定)の在り方に関するもの
② 既存の地域内団体(主に自治会・町内会などの地縁団体やNPO)との関係性に関するもの
③ 行政との関係性や、行政支援の在り方に関するもの
④ 組織内の構成や運営上の課題に関するもの
⑤ 組織の主体形成に関するもの
3) 1)と2)との関係性から、地域自治組織がどのように再編・配置・組織化され、それが運営体制にどのように反映しているかに着目したもの。

以下、順に概説する。

1) 設置の契機となった市町村合併との関連性に着目したもの

①市町村合併との関連性において、地域内分権、住民自治強化に関するもの

市町村合併による基礎自治体の規模拡大が、結果的には住民主体による狭域的自治への自覚形成に繋がったという見解がみられるのが、佐藤（2013）⁷⁾である。佐藤は、特に中山間地域特有の合併による影響を言及しており、「生活課題など地域のあらゆる問題を議論する場としての地域自治組織の可能性」にも触れている。合併に対する「住民運動を通じて「自治の覚醒」を経験した住民によって「創発的」な活動が生まれ、その結果として「法律に基づいて設置する必要のない地域自治組織形成という形」で現れていることから、このような「組織が実際に住民自治をどの程度進めるか」という点も注視するに値する重要課題」であるとしている。網野（2006）⁸⁾も同様に、「自治立法権の拡充の方向と市町村合併の課題について」整理をしているが、地方分権改革は、「財政面での自治体の自立」を経て最終的には「住民自治」と進むとした。その最終的な目標は「地方自治の本旨」の実現であり、「住民自治」がその核心を成すとしている。加えて自治立法との関係では、立法過程への住民参加が重要であると指摘し、地方分権化の進展により地域内分権や住民自治は段階的に進むものと肯定的・発展的に捉えている。

これに対し、島田（2014）⁹⁾は、合併による「市」の大幅増と引き換えに「町村」が激減した経緯（市の要件緩和）を受けて、合併期においては「合併特例という推進策のみ」が先行し、「市になることの責任、市として自治することの重要性についてはないがしろにされた」と指摘し、結果として自己決定・自己責任で行い得ない「自立できない」自治体を量産することになったと述べている。その上で「本来の自治する都市」を検討する際には、「国による「市の基準」に代わる新たな指標が必要である」とし、旧町村地区に存在する NPO や住民組織への期待を示した。同様に加茂（2014）¹⁰⁾においても、「行政改革の一環として位置付けられ、政府債務の縮減、公共部門の縮小、行財政効率化を大目標とした」合併は、「却って財政規律の崩壊を招く性質を持っていた」とし、「コミュニティや自治体の機能が成り立たない」「集落崩壊」といわれる現象をもたらしたとする。合併後の「定住自立圏」「地方中枢拠点都市」などの自治体連携制度が進められる背景には、「広域行政組織だけでなく、住民に近い公共空間も充実させる」方向が志向されているものであり、「自治体がそれぞれに自立制を持ちながら連携システムを形成していく自立・連携型自治」を提唱する。また辻（2009）¹¹⁾は、2009年に期限切れとなる市町村合併のその後について触れ、市町村合併がもたらしたデメリットに対する多様な取り組みからは、謙虚な効果が見られないとし、人口減少・高齢化の影響と相まって、コミュニティ対策が重要課題であることを示唆する。そしてポスト市町村合併としての「定住自立圏構想」の浮上について触れ、中心部と周辺市町村による連携・役割分担による生活機能の確保を射程にのせた議論が必要であることを述べている。

②市町村合併に対する検証や自治体への影響など、市町村合併の課題解決に関するもの

市町村合併の検証についての既往研究は、概ね 1999 年～2010 年までの合併促進政策期間の中間時期以降にあたる 2005 年以降と、終点の 2010 年以降に概ね集中しており、行政所管の研究会等が実施した全国レベルでの調査結果が多く報告されている。例えば、総務省（2006）¹²⁾（2007）¹³⁾（2008）¹⁴⁾（2010）¹⁵⁾の報告を時系列にみると、早期では、合併市町村の取組みの特徴の 1 つとして「自主的・自立的な地域コミュニティの実現にむけた取組み」を挙げ、具体的に地域自治組織の設置、地域

コミュニティ活動の支援を通じたコミュニティ組織の構築を示している。市町村合併により、基礎自治体の規模・能力が充実し行財政基盤が強化したことを肯定評価し、地域事業により活力と個性のまちづくりに向けて積極的な取組みが始まったと捉えている。その後中期～後期では、合併特例法や地方自治法により地域審議会・地域自治区・合併特例区といった新しい地域自治組織制度が創設され、またコミュニティ組織等の設置もみられ、合併を契機にコミュニティ活動がより活発化したと述べている。その一方で、住民側（とりわけ周辺部）の評価から、合併に対するマイナス評価も現れており、より住民自治の振興や住民主体となった地域づくりを今後の課題に挙げている。また合併によって生じた新たな地域課題解決に、地域自治組織やコミュニティ組織の有効性を示している。

また、比較的早期の既往研究（調査報告）では、中国経済連合会・日本政策投資銀行中国支店（2006）¹⁶⁾ や全国町村会（2008）¹⁷⁾ がある。全国町村会も同様な指摘をしており、市町村合併を促進させたのは、「公債費の増加・地方交付税削減などの財政問題」「府県の強力な指導による小規模市町村の解消」などの強引さが顕著であったとし、合併により「住民サービスの低下」「行政と地域住民の連帯の弱まり」「周辺部衰退」など様々な弊害が生じることとなったとした。結果として今後は「地域共同社会の構築」が必要であり、そのための「地域自治組織活用」「職員育成」「支所機能の在り方の見直し」を提示している。中国経済連合会・日本政策投資銀行中国支店は、合併による自治体縮減率が高く市町村合併の先進地とも言える中国地方の状況を概観しており、市町村合併後の基礎自治体に求められる視点は「財政的自立」と「意思決定の自立」であるとした。行財政改革を進め効率的な行政経営を行うとともに、行政と住民との協働を進めながら役割分担領域を明確にし、地域の自治力を高めることが重要であると指摘する。住民主体の地域づくりを進める仕組みの構築を重要視している。

2010 年以降の既往研究（報告書）では、（財）中部産業・地域活性化センター（2010）¹⁸⁾ や（公財）後藤・安田記念東京都市研究所（2014）¹⁹⁾ によるものが挙げられる。（財）中部産業・地域活性化センターは、中国地方同様に全国水準よりも高い自治体縮減率を示した中部地方について同様に概観している。合併による「専門的組織の設置や財政力指数の改善など行財政基盤の改善と捉えて」いる一方で、「周辺部の利便性や活力低下、自治体としての一体感の醸成など」新たに生じた課題などの存在を明らかにしている。そのための「活力あるコミュニティの維持・発展が必要とされており、地域の個性を活かしたまちづくりを住民との協働により実現した市町村が多くみられる」と指摘した。また（公財）後藤・安田記念東京都市研究所では、市町村合併により「旧自治体単位における行政的自治が縮小していること、それに代わって、地域的自治の振興策として各地で住民による「自主的な」自治組織の導入が試みられている」点を挙げ、自治に関しては今後課題として存在感を増していくと指摘する。

以上、このような全国レベルでの検証結果が公表される中で、山崎（2004）²⁰⁾、新川（2005）²¹⁾、岡田（2006）²²⁾、山崎（2013）²³⁾ らによる既往研究に、市町村合併検証と住民自治の可能性について知見を視ることができる。山崎丈夫や岡田、山崎仁朗らは、とりわけ狭域的自治の適正規模（範域）をどのように考えるかについて論じている。山崎丈夫は、「地方分権及び市町村合併における行政区域の拡大方向が強くすすめられるもとで、なお強く位置付けられるべきことは住民の基本的人権確立のための基礎単位・ライフエリアとしてのコミュニティの確立である」と述べ、狭域行政の充実こそが要請されているとして、支所機能の拡充とともに旧町村の小学校区において蓄積されたきたまちづくりの機能の発展をどのように位置付けていくか問われるものとした。新川は、「市町村合併による合理化効率化効果だけで市町村の合併再編後の地域づくりが十分であるとは言えない」とし、自治体運営

の在り方を根本から変えていくという視点が必要であるとした。具体的には「自己決定・自己責任の原則が実現できる地域づくりのための自治体整備」「个性的で活力ある地域づくりへに向けての活動の方向性への模索」「地域住民とのパートナーシップ」を挙げている。「新しい地域ガバナンス型の多様な担い手による地域づくりの基盤」を提唱する。また、岡田は、住民視点でみると合併による「基礎自治体の範囲の合理性が改めて問われる」とし、地域自治組織が「住民自治発現の場として活用」されることが求められるとする。「地域自治組織がどのように住民自治を保障し、民主的に運営されるか、基礎自治体と地域自治組織との権限調整がどのように展開されるか」注目に値するとしている。山崎仁朗は、市町村合併の検証作業とは別に、「現実に大規模化した自治体において、合併前の旧自治体のレベル、あるいは、それよりも下位の地域コミュニティ・レベルといった狭域の自治をどう保障するかもまた、喫緊の課題として検討されなければならない」としている。しかも住民の自発性を尊重することは重要であるとしながらも、地域コミュニティ・レベルの自治を促す制度はどうあるべきかという制度論がこれまで欠如していた点を指摘する。

さらに、その範囲について特定地域を設定して論じた既往研究もある。鈴木（2009）²⁴⁾（2012）²⁵⁾や吉岡・南（2010）²⁶⁾（2011）²⁷⁾は、島嶼地域について論じている。鈴木は、合併によって実質的には行政区域の全てが離島地域であった多くの地方自治体が本土側に併合されたが、「基礎的公共団体としての市町村は、自治能力の範囲である人口規模には上限・下限がある」とし、拡大し過ぎると「自治体内での地域格差が明瞭になる」と自治機能の適正範囲について指摘する。昭和の合併まで可能であった島民の自己決定（島の地域計画や事業実施）が困難になっている背景から「今後の離島振興は法に示す自立自興を基調にしながらも、行政からの強力な保護対策が必要である」とする。ほとんどの小規模離島がそれに該当する。また吉岡・南は、市町村合併による離島市町村数、市町村合併の形態（地理的態様と合併方式）に着目して、合併動向を整理し、離島市町村への影響を分析している。合併類型を5パターンに示し、「1島1市町村型」「属島化型」が多いことを明らかにしている^{補注1)}。行政エリアの拡大により、「行政機能の低下やそれに起因する地域活力の停滞が懸念され」、「離島における地域としての自律性をいかに担保していくか今後の課題である」とし、国が提唱する広域連携による「水平的補完」が困難な場合には「垂直的補完」も視野に入れるべきであるが^{補注2)}、この場合自治権をめぐる課題は多いとする。

いずれにしても市町村合併により、コミュニティ再生への関心が高まり、地域自治組織はその延長線上で議論されてきたと言える。しかし、地域自治組織は地方分権改革の目標であった地域自治の強化の手段として、また一方で市町村合併によって新たに生じた課題解決の手段として位置付けられているという点で共通している。

2) 地域自治組織（「地域自治区」「合併特例区」を含む）が、実質性を伴った自治組織として存在するための組織検証及び課題解決能力に着目したもの

①地域自治組織の意思決定（政策決定）の在り方に関するもの

意思決定（政策決定）に関するものの多くは、審議機関と執行機関との関係の在り方とそれぞれの委員選出方法の在り方を言及している。

福島（2006）²⁸⁾は、地域自治区の核組織である地域協議会の委員選出で、全国初となる公募公選制を採用した新潟県上越市を事例に挙げている。公募公選制の意義は、地域住民の公的代表という自覚や認知度が醸成され、自発性のある活動が継続できる点にあるとし、政策決定の上、実効性を有し

た住民自治の制度づくりを進める要因と評価している。西村（2011）²⁹⁾も同様に、上越市の公募公選制について、「委員は議員に次ぐ民主的正当性を有するものと評価され」ることで、既存住民組織の上に位置付けられ、地域協議会の意見は諮問機関の答申より強い拘束力を持つようになったと指摘する。また小川（2011）³⁰⁾は「分権型政令市」を目指して、任意の「区自治協議会」（8行政区単位）とそのもとに地域コミュニティ協議会（96小学校単位）を配置した新潟市を事例として、それぞれが審議・建議（決定機関）、実働（執行機関）として役割を明確化し、市一区一地区のスムーズな流れを作った点を評価している。その点について中田（2011）³¹⁾は、名古屋市における「地域委員会」を事例として、実施にあたっての最大の焦点は委員の選出方法であったと指摘する。結果として公募・推薦併用型を採用することになったのは、地域委員会が地域予算の審議を担う以上、委員にはまちづくり等の活動を担う執行機関（学区連協）のメンバーと切り離されては、地域組織としての総合的な審議運営が不可能となるからであるとした。むしろ分業体制を見直し、「一定の団体自治権をもつ地域組織を構想することが必要である」と主張する。

②地域自治組織と既存の地域内団体（主に自治会・町内会などの地縁団体や NPO）との関係性に関するもの

地域自治組織は言ってみれば、地域の既存団体を包括した新たな地域自治システムである。そこは自己決定・自己責任を前提とした地域のまちづくりを代表する組織であることが求められる。特に課題となる点は既存団体との関係性をどう位置づけるかである。山本（2010）³²⁾は、住民自治組織の範囲が既存の住民自治組織と異なる場合に、住民を代表する組織はいずれなのかという代表性に着目し、丹波市旧柏原町の自治協議会を事例に考察した。活動や地域での位置づけから、執行機関であったり、合意形成機関であったりと不安定な状況を作り出していることから、地域を代表する機関として形式的正当性を持たせる検討が必要であるとした。松田（2004）³³⁾は、鳥取市を事例に、既存のコミュニティ組織との関連で、協働型社会にふさわしい住民自治のあり方を論じている。従来型住民自治組織と行政との関係性はピラミッド型体系となっており、末端組織である町内会は、地域での調整役や伝達役を果たし、町内会長は住民の声を反映する立場として位置付けられていたが、町内会によるコミュニティには既に限界を迎えているとして地域協議会を設置することになる。しかし町内会を中心とする住民自治の仕組みは否定するべきでなく、防災・地域福祉活動など地域のつながりをもとに支え合う共助の仕組みは必要であり、この組織をどのように有機的に結び付けるかが検討課題であると指摘する。山崎丈夫（2004）³⁴⁾の指摘も同様に「コミュニティ活動は、基礎組織を軸に多様に拡大することによって基礎組織の活性化にもつながっていく」とし、町内会・自治会を旧体質組織、コミュニティ組織を近代的市民組織とする二分法は、それまでの2者の連動によって内実を作り上げてきた現実を軽視する見方であると警告している。「コミュニティ活動にとって町内会・自治会をどのように位置づけ・評価していくのか」が欠かせない課題であるとする。こうした既存団体レベルの存在価値を評価し、新組織体制の中で、むしろ積極的に位置付ける方向性を示した既往研究がある一方で、多様な人材の発掘・参画を促すべきとする既往研究もみられる。

宮入（2011）³⁵⁾は、宮崎市の地域自治区制度における主な取組として、「地域コーディネーター」制度の存在を取り上げている。公募採用による市の嘱託職員が地域協議会、行政、既存の住民自治組織との連絡調整役を担い、組織の運営上の困難を克服できたとし、多様なネットワークによる連携体制の構築に大きく貢献したとしている。とりわけ「古くからの地縁組織や地域団体、また近年増えて

いる NPO など課題解決型組織との間に、かつてない横割り・ネットワーク型のまちづくり活動を生み出している」と指摘する。鈴木（2011）³⁶⁾ は、岐阜県恵那市を事例として、地域自治区に設置された 13 地域協議会が中心となり設置した 13 まちづくり実行組織における事業活動の担い手の多様性に着目しており、その特色を「全住民による直接参加の保障」「構成員を住民に限定せず、明確な参加意識や共感を表明する個人・団体の参加保障」「地縁型住民組織の代表者を中心に据える」を挙げており、この点は社会参加意欲を有する多くの参加者を取組み、負担偏在の課題解決にも繋がったと評価している。萩原他（2010）³⁷⁾ は、同様に恵那市を事例として、社会ネットワーク論における「埋め込み」アプローチから、既存の地縁組織と新たな住民自治組織の組織間関係にそのような要因が影響するかを分析した。2 組織の境界連結者（まちづくり実行組織事務局）が、そもそも 2 組織関係に基づく者であったか否かにより、新組織化再編への移行し易さや、新組織の凝集性レベルを左右すると結論づけた。必ずしも 2 組織に関係性を持たない者の介在による組織化をどのように今後発展させるかを課題であると指摘する^{補注3)}。

③地域自治組織と行政との関係性や、行政支援の在り方に関するもの

全国で設置展開されている地域自治組織は、行政主導によるものが多いことが既に指摘されているが、その場合行政関与の在り方は、その後の組織の自立・自律にどのように影響するか課題となる。辻上（2014）³⁸⁾ は三重県伊賀市を事例として、行政の関わり方について言及している。伊賀市では「住民自治組織の検討において特に課題となったのは、どこまで制度を詳細に決めるかということであった」という。結果「官製コミュニティ」とならないために、地域には「住民自治組織設置の自由」「設置範囲の自由」「地域まちづくり計画策定の自由」の 3 つの選択の自由が設けられた。地域の自主性を促すのは「住民自治の政治的自律性の確保」「財源的自律性の確保」「公平・透明・民主的な運営の確保」であり、こうした住民自治組織のマネジメントやガバメント能力を支援する仕組みが必要であると強調する。栄沢（2009）³⁹⁾ は、大阪府岸和田市におけるコミュニティ施策を事例として、住民主体による政策過程の実現には、従来からの「公民協働」（行政と住民の主体間関係）以前に、「住民協働」（住民と住民の主体間関係）に注視すべきであるとし、それに対応した自治体による支援の仕組みを模索する必要があるとしている。住民参加を実質化する支援として、「住民参加の制度化」「総合的な窓口機関の設置」「市民的専門家の育成と活用」を挙げている。山田（2011）⁴⁰⁾ も同様に、「公的な地域活性化策がうまくいかない」理由は「補助事業頼みの行政の取り組みに、深化発展のプロセスが内包されていなかったから」とし、持続性ある活性化策となるためには行政組織として、「多様な活動が活性化し、地域全体の社会的経済的な力の拡大」につながる「支援とマネジメント力」が求められるとした。具体的には行政内部の組織改革の他に、「人材支援」「情報提供」「活動拠点整備」などの制度的保障と、それを支える条例整備やルールづくりも行政の役割とする。佐々木（2006）⁴¹⁾ は、合併を契機として「村内の財産区や集落の連合組織を核として」区から自治組織への再編を行った長野県阿智村を事例に、行政支援の在り方について言及している。自治組織への人材支援・財政支援の他に、行政内部署についても「従来の課や係といった縦割りでの課題への取組から、課題ごとのチーム制による取組へと行政システムを変更」してきた点や、新設された協働活動推進室がボランティア、NPO などの支援窓口として活用されている点など、行政と自治組織との協働体制に向けての具体的な有効策を紹介している。

④地域自治組織の組織内の構成や運営上の課題に関するもの

内容は多岐にわたるが、概ね制度設計に関するものと、自治組織を担うべく人材育成に関するものが多い。制度設計に関するものとしては、藤井他（2012）⁴²⁾、相川（2011）⁴³⁾、直田・辻上（2011）⁴⁴⁾らの既往研究が挙げられよう。

藤井他は、滋賀県長浜市の「地域づくり協議会」を事例に、その組織づくりに着目する。「地域の誰もが参加しやすく」「年齢・男女の参加比率が偏らない」「住民への広報手段を制度的に整え」「会議の公開」「地域課題に自ら積極的に取り組む」などの要件が求められるなど、地域の実情や特性に合った柔軟な組織体制を指摘する。中でも「退職行政職員の自発的参加を促すことで、専門知識を活かして組織運営をバックアップできる人材確保を図っている点」を評価している。相川は兵庫県朝来市を事例として、自治立法に基づいて設置された「地域自治協議会」の評価できる点を5点挙げている。「危機感の共有」「官民の役割分担の整理」「多様なあり方を認める」「職員の意識改革と地域へのかかわり」「自治基本条例での担保」である。中でも行政が担うべき責任領域（基本公共サービスの提供）を示したことが住民への安心感をもたらしたこと、分権の具体化こそが地域自治協議会であることから「地域特性に応じて多様な創意・工夫が出来るように制度設計」がなされたことを強調する。直田・辻上は、三重県伊賀市と名張市を事例にし、ともに自治立法（自治基本条例等）によってその根拠及び公共的性格を明確にしている点や、包括交付金制度の導入している点などを評価する一方で、課題として「住民自治の枠組みを見える化させ、住民の合意形成・意思決定の仕組みを透明かつ民主的にすること」「誰もが参加でき意見を言うことができる組織風土の醸成といった柔軟な組織運営」「学びと有能な人材の発掘・参画のための活動報告会や研修会の開催と自己評価・外部評価の導入」等を提言している。

また中には、吉田・中塚（2010）⁴⁵⁾のように、地域自治組織設立時に問題となる規約策定に着目した既往研究もある。ここでは兵庫県丹後市・朝来市の4地区における地域自治組織を事例に、その構造把握と類型化による活動展開の実態を明らかにしている。その上で「規約の類型が設立段階の協議における提案と関係性があり」「規約の類型が役職外住民の参画の程度に影響を及ぼす実態が明らかになった」としており、規約策定の在り方の重要性を指摘する。

一方、人材育成に関するものとしては、鈴木（2006）⁴⁶⁾、大杉（2007）⁴⁷⁾、池田（2011）⁴⁸⁾らの既往研究が挙げられよう。鈴木は、岐阜県内において、合併特例法によって地域審議会を設置した高山市と、地方自治法によって地域自治区を設置した恵那市を事例に、住民の意向を行政に反映させる「住民代表制機能」に着目した。高山市の地域審議会では、旧議会に代わり「積極的に審議会を開催運営し、情報を発信していく」までには達せず、審議会委員の姿勢・能力に負う部分が大きいとし、地域住民代表機関としての政策建議能力が発揮できるまでの人材養成支援の必要性を指摘した。また恵那市の市の附属機関である地域協議会では、並立するまちづくりの実行組織と連携・協働を実現していることで、「地域のニーズを取り上げ、課題に取り組む分権分散型の住民自治を重視したまちづくりの仕組み」として高く評価できるとしている。また大杉は、分権型社会の実現には自治体経営への住民参加はより充実されるべきであるとし、「地域において豊かな自治を成り立たせるために不可欠な基礎的な知識や作法ともいえる「市民自治のリテラシー」を住民・自治体が共有する必要がある」と指摘する。自治体内分権の試みである地域自治組織における住民参加は、「より身近な地域単位に参加の範囲を絞り込むことで、住民の意思を着実に反映させることを目指したしくみである」とする。池田は、委員選任にあたり公募公選制を採用した新潟県上越市の地域自治区・地域協議会を事例に、委

員に占める町村議員経験者数の減少により、議会形式による議事進行から円卓会議のような委員同士の議論が活発化したことで活動が活発化した経緯を挙げている。加えて諮問事項だけでなく自主的審議事項（区域内の課題について自らの判断で自主的な審議を行う）の件数が多くなったと指摘する。また住民との地域協議会との情報共有を図る取り組みとして公開会議とし傍聴も可能であり、議事録をHPに掲載している。また「地域協議会だより」を年数回発行している。

また中には地域自治組織とは異なる組織を事例として、地域自治組織の組織づくりに苦言を呈する既往研究もみられる。乾（2011）⁴⁹⁾は、全国的に展開されつつある地域自治組織の設置とは方向性を異にした、京都市の事例を採り上げることで、地域自治組織の課題を指摘する。行政主導による一律的な制度化は「形式はあるが実態を伴わない組織の出現」を生み出す可能性が高いとし、京都市のコミュニティ政策では、むしろ内発的に実態を備えた組織が出現することを期待し、そのための支援の仕組みづくりや庁内改革を先行させる方向性にあるとする。「形式」を後回しにして先に「実態」をつくることを意図している。

⑤地域自治組織の主体形成に関するもの

自律した主体形成の要件に関しては木原（2009）⁵⁰⁾、中川（2011）⁵¹⁾が言及している。木原は、「行政からの要請や関与を受けないで、住民自身の手で、組織の目的、事業内容、規約の検討などが行われて発足に至るのが、本来の自治組織づくり」と指摘し自己決定と自己責任を伴った自己統治性を自律の要件としている。中川も同様に「住民自治協議会」システムは、公共的な事業遂行能力を持つ、いわば小型の近隣政府である」とし、「公共的な意思形成、計画策定、事業実行の主体」として、「自治体条例などでその存在根拠・権限・権能が明確化されている必要性」を主張する。

主体形成のプロセスに関する既往研究については、上記で述べた視点による既往研究に比べて多くは見られないが、谷口（2004）⁵²⁾、谷（2006）⁵³⁾、多田（2006）⁵⁴⁾を挙げることができよう。

谷口は、主体的力量の形成過程に着目し、「組織や成員の主体化は、NPOや地域住民組織への制度的要請という外的要因と、組織の成員達の欲求充足という内的要因によって促される」とした。と同時に生活領域における組織の「共同管理」機能を高めることが、主体的力量形成に繋がるものとした。そのための地域生活者としての地域住民の連帯への「自覚」や「覚醒」が求められるとした。谷は、地域自治の成立要件を分析するには、「法律や条例などの制度によって政策的に支援・コントロールする視点と、住民同士の自主的なネットワーク形成等の主体的要因の変容プロセスを追う」視点の2つを指摘する。そしてこの2つは「互いに補完し合う質のもの」であるとする。つまり両者は主体形成を分析する上で「組織への制度的要請という外的要因」（組織的側面）と、「内部組織における担い手の自主性や連携といった内的要因」（担い手の主体的側面）という2つの視点を挙げ、組織や成員の主体化、自治の成立要件について言及しているのである。そして継続性のある活動の積み重ねが担い手を育て、担い手が育つことで組織活性化が展望できるという点で、「組織は人と人とが相互に育てあうダイナミズムである」と述べている。多田は、京丹後市の事例分析を通して中山間地域における主体形成を論じた。「中山間地域政策を担う「自律的責任主体」^{補注4)}が地域内に実質的に形成されていないことが政策の実効性を弱めている基本的要因である」とし、自己決定と自己責任を担える主体構造を再生する「主体形成」政策の重要性を説き、内・外的要因が相互影響を受ける「補完関係」にあることを示す。多田は、京丹後市旧大宮町を事例に、中山間地域の市町村合併における住民自治組織の位置づけと現状から、合併後の当該地域における「主体形成」の実現可能性を検討している。京丹

後市の行財政改革が行政組織内部の改革に重点が置かれ、「協働政策」は行政の論理のみが先行し地域から行政が撤退した状況を指摘した上で、「協働政策」の枠組みを制度として地域に位置づけ、その推進主体も明確化するべきとしている。

3) 地域自治組織が市町村合併との関連性の中で、どのように再編・配置・組織化され、それが運営体制にどのように反映しているかに関するもの。

1) 2) に示した既往研究に比較すると極めてわずかであるが、福嶋 (2005) ⁵⁵⁾、萩原 (2013) ⁵⁶⁾、笠松 (2005) ⁵⁷⁾、櫻井 (2005) ⁵⁸⁾ の既往研究が挙げられよう。

福嶋は、地域自治組織の組織化の進め方として「一斉移行型」と「モデル波及型」の2通りがある^{補注5)}とし、愛媛県内子町（一斉移行型）と福岡県宗像市（モデル波及型）を事例分析している。一斉移行型の整備進行パターンを「トップによる確信→行政による指導・支援→定着→自立・発展」、モデル波及型の整備進行パターンは「着想→モデル地区設定→波及→定着→自立・発展」と示した。加えて既存コミュニティを活用できる可能性の有無により、一斉移行型は農村部、モデル波及型は都市部に適しているとした。萩原は、岐阜県恵那市を事例に、組織の再編プロセスに着目し、「一斉移行型」の再編パターンを3つに分類し組織の特徴を分析している。これらの違いは、組織設置にあたりその仕組みを、行政主導によって既存組織に周知させる段階で、どれほど行政の意図が地域住民、特に地縁組織と共有できたか、また実質的な組織間の連携を促進する第三者的主体の有無によるものとしている。また笠松は、島根県飯南町を事例として、市町村合併に伴って新設・強化されるに至った行政主導の地域自治組織の組織化に着目している。最大の課題は、「自治振興組織の意義や理念、自治会との違いと役割分担、地域の資源や課題に対し、住民と町職員の両方の認識が弱いまま、組織が運営段階に突入した」ことによる議論・調整不足であるとする。住民の自治に対する「気づき」が醸成されず組織が形骸化するという懸念を指摘する。櫻井は、「どのような方法やプロセスによってコミュニティの再生や住民自治の構築を実現させているか」に着目した。基本的には「目的・方針、財源、事業活動の主体・担い手をどこが担うのか」によりプロセスの類型化を試み、「住民主導型」「行政主導型」に加えて、活動が深化・転化する過程で発展型としての「協働型」が誕生すると仮説を提示した^{補注6)}。事例分析として「行政主導型」の自治体を採り上げている。

その他、地域自治組織の既往研究には、総合的な視点から現状把握と課題抽出を目的とした、全国レベルの調査がいくつかみられる。例えば、(財) 地域活性化センター (2007) ⁵⁹⁾ (2008) ⁶⁰⁾ (2011) ⁶¹⁾、(財) 地方自治研究機構 (2010) ⁶²⁾、総務省 (2015) ⁶³⁾ が挙げられよう。いずれも、2004 年の地方自治法改正による地域自治組織制度の導入で、地域住民が主体となり多様な連携により地域課題解決に取り組む環境整備が行政・住民レベルで求められていることを背景に調査実施されたものである。制度の運用状況や、制度導入による成果と課題、行政支援の実態、さらには今後の活用の可能性に関する項目で構成されている。特に本研究が対象とする自治法制度に依拠しない地域自治組織（任意組織）の実態については(財) 地域活性化センター (2011) ⁶⁴⁾ が詳しい。

1-4-2 本研究の位置付け

本研究の特色（独自性）として、以下4点を挙げる。

1点目として、本研究の目的はまず第1に「外的要因」としての制度的枠組みを、合併過程と組織設立までの組織化経緯、行政支援の実態を通して整理・分析し、第2にその「外的要因」が「内的要因」としての運営体制（構成員・活動内容・機能）にどのような影響を与えているかを明らかにすることにある。つまり1-4-1でレビューした既往研究の中における本研究の位置付けが、表1-2の3)に該当する点が挙げられる。表1-2における1)や2)に該当する既往研究は数多く見られ、いずれも市町村合併後の住民自治強化という点から、具体的な地域自治組織の事例分析よりその可能性と課題を言及している。しかし3)のように、地域自治組織の設置経緯とその後の運営体制との関連性に着目した研究は未だ多くは見られず、十分に明らかにされてはいない。ここに本研究の分析領域における意義が存在する。

2点目として、本研究の分析手法としての意義は、地域自治組織の設置実績ある基礎自治体を、設置主体と設置区域の2軸で類型化した点である。上記で述べた3)の既往研究においては、1-4-1で示した通り、研究対象が「行政主導」により設置に至った地域自治組織に限られている。「地域主導」により設置に至った地域自治組織の実体は十分に明らかにされてはいない。また同様に「一部設置」の実体とそれによってもたらされる課題について言及した既往研究も未だ見当たらない。しかし設置主体と設置区域を分析軸とすることは、設置後の運営体制の課題を捉えるためには極めて重要と考えている。地域自治組織が自律・自立した実質性ある自治組織へと構築していく上で、共通して指摘される重要課題の1つは行政関与とのバランスでありまたそのプロセスである。行政はどのような時期からどのような方法と内容でどの範囲での支援をすべきなのか。設置主体はまさに行政関与の在るべき「時期」と「方法」を、設置区域はその「内容」と「範囲」を捉えるのに有効である。組織の設置状況が一部の区域に限定されている場合は、基礎自治体として公平性を担保する一体的な支援が難しくなるからである。また（財）地方自治研究機構（2010）⁶⁵⁾の調査結果によると、「法令で設置の要件が定められているものについては、行政が中心となって組織形態や設置・運営基準を定め、均一的な設置を進めるケースがみられる」ものの、地縁団体（町内会・自治会等）や地域住民・団体など、地域社会が主導して設置したものも少なくないと報告している。加えて全域設置と一部設置の割合もほぼ半々としている。分析上の定義にもよるが、全国的にみれば地域主導及び一部設置による地域自治組織は少なくないということである。本研究では設置主体と設置区域との類型化により、それぞれの経緯により設置に至った地域自治組織を比較検討することで、既往研究では明らかにされていない設置主体・設置区域別組織づくりの成果と課題を抽出することが可能となる。

3点目として、小規模合併市町村の主体形成に着目した点である。地域自治組織の設立目的は住民自治強化による行政・住民との協働推進のための仕組みづくりであるが、一方で「周辺部」化する島嶼部・中山間地域などの小規模自治体に対する、合併による生活環境の激変（行政機能の低下とそれに起因する地域活力の停滞）緩和措置のねらいが大きいとされている。つまり小規模市町村にこそ地域自治組織設立による自治の仕組みづくりが求められ、生活環境に関する課題解決を住民主体で進めていくことが喫緊課題であると言えよう。しかし、既往研究にも小規模合併市町村に特化して、合併後の自治に関する課題を論じているものは1-4-1で示す通り、島嶼地域や中山間地域の一部を対象に見られるのみである。

4点目は、こうした本研究の目的を実現するに相応な事例として、広島県を採り上げた点である。既往研究に広島県が取り上げられているものは少ない。しかし表 1-3 が示すように、合併促進時期とされる 1999 年～2008 年（第 2 章で詳述）の市町村数の推移をみると、合併前の市町村のうち、合併を経験した小規模市町村が占める割合は中国地方に集中的に高く、広島県では 58.1%であり、全国 6 位（全国平均 32.6%）である。加えて、1 万人未満の人口だった小規模市町村のうち合併を経験した市町村が占める割合は 96.2%であり、全国 3 位（兵庫県 100%、大分県 97.4%、全国平均 68.6%）となっている。この 2 つの数値は、広島県では小規模市町村のほとんどが合併を経験したこと、またその数が合併前市町村の過半数を占めていることを表している。合併後の小規模市町村が抱える課題は、まさに県全体の課題となる位置づけにありながら、ある意味合併によりその現状が現れにくくまた捉えにくくなっていると言えよう。小規模合併町の自治に関する主体形成を論じる上で、広島県は極めて適した事例である^{補注 7)}。

以上、分析領域、分析手法、事例ともに、既往研究では十分に明らかにされてこなかった部分である。そこに本研究の意義が存在する。

表 1-3 都道府県別合併の進捗状況

都道府県名	H11.3.31 市町村数	H11.3.31 市町村数 (1万人未満)	H20.1.1 市町村数	H20.1.1 市町村数 (1万人未満)	1万人未満 合併市町村 数	1万人未満 合併市町村 率%	1万人未満 市町村数 減少率%
	A	B	C	D	E=B-D	E/A	E/B
北海道	212	144	180	114	30	14.2	20.8
青森県	67	36	40	12	24	35.8	66.7
岩手県	59	24	35	10	14	23.7	58.3
宮城県	71	27	36	4	23	32.4	85.2
秋田県	69	41	25	8	33	47.8	80.5
山形県	44	17	35	12	5	11.4	29.4
福島県	90	51	59	28	23	25.6	45.1
茨城県	85	15	44	1	14	16.5	93.3
栃木県	49	7	31	1	6	12.2	85.7
群馬県	70	24	38	10	14	20.0	58.3
埼玉県	92	13	70	3	10	10.9	76.9
千葉県	80	18	56	8	10	12.5	55.6
東京都	40	11	39	11	0	0.0	0.0
神奈川県	37	2	33	2	0	0.0	0.0
新潟県	112	57	31	7	50	44.6	87.7
富山県	35	11	15	1	10	28.6	90.9
石川県	41	17	19	1	16	39.0	94.1
福井県	35	18	17	2	16	45.7	88.9
山梨県	64	41	28	9	32	50.0	78.0
長野県	120	77	81	43	34	28.3	44.2
岐阜県	99	56	42	7	49	49.5	87.5
静岡県	74	15	40	4	11	14.9	73.3
愛知県	88	18	61	5	13	14.8	72.2
三重県	69	31	29	4	27	39.1	87.1
滋賀県	50	20	26	8	12	24.0	60.0
京都府	44	21	26	5	16	36.4	76.2
大阪府	44	2	43	2	0	0.0	0.0
兵庫県	91	35	41	0	35	38.5	100.0
奈良県	47	24	39	18	6	12.8	25.0
和歌山県	50	28	30	11	17	34.0	60.7
鳥取県	39	30	19	7	23	59.0	76.7
島根県	59	45	21	8	37	62.7	82.2
岡山県	78	50	27	4	46	59.0	92.0
広島県	86	52	23	2	50	58.1	96.2
山口県	56	33	20	4	29	51.8	87.9
徳島県	50	32	24	6	26	52.0	81.3
香川県	43	17	17	1	16	37.2	94.1
愛媛県	70	42	20	2	40	57.1	95.2
高知県	53	37	34	19	18	34.0	48.6
福岡県	97	22	66	9	13	13.4	59.1
佐賀県	49	25	20	4	21	42.9	84.0
長崎県	79	55	23	4	51	64.6	92.7
熊本県	94	58	47	15	43	45.7	74.1
大分県	58	38	18	1	37	63.8	97.4
宮崎県	44	19	30	10	9	20.5	47.4
鹿児島県	96	54	45	16	38	39.6	70.4
沖縄県	53	27	41	19	8	15.1	29.6
計	3,232	1,537	1,784	482	1,055	32.6	68.6

出典)『『平成の合併』の評価・検証・分析』p4に筆者加筆

(第 2 章 表 2-2 を加工)

1-4-3 用語の定義

1) 「地域自治組織」

まず地域自治組織の捉え方については、第3章3-4でも採り上げているが、そもそも当該組織は、第27次地方制度調査会による答申を受けて制度化された行政上の組織を示す。具体的には、地方自治法に基づく「地域自治区」（一般制度）、新市町村合併特例法に基づく「合併特例区」と「特例地域自治区」（特例制度）である。その他に行政組織ではなく任意組織としての「地域自治組織」（本研究の対象組織）が存在する。既往研究の中には、行政組織と任意組織の区別をするために、任意組織を「地域運営組織」「地域運営協議会」「住民自治協議会」「住民自治組織」等、多様な名称で使用されているものも存在する。しかし多くは、むしろ従来の町内会・自治会といった地縁組織を総称する「住民自治組織」と区別するために、行政組織を狭義の「地域自治組織」と捉え、地方分権下及び市町村合併によってその設置が要請された組織は、行政組織、任意組織を合わせて広義に「新しい地域自治組織」と捉えている。本研究ではこの捉え方に準じている。

任意組織である「地域自治組織」の定義については、例えば、中川（2011）⁶⁶⁾は「公共的な事業遂行能力を持つ、いわば小型の近隣政府」であり「公共的な意思決定、計画策定、事業実行の主体」とその特徴を指摘する。木原（2009）⁶⁷⁾は「地域住民や地域の多様な活動団体等で構成される、地域の意思形成や決定をおこなうための、地域を代表する住民自治組織」としている。総務省⁶⁸⁾は「地域運営組織」を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義している。また（財）地方自治研究機構（2010）⁶⁹⁾は「地域自治組織」を「小学校区など一定の区域を定め、当該区域の住民をはじめ、町内会・自治会等の地縁団体、地区社会福祉協議会、老人クラブ等の地域団体、企業、NPO、学校などの法人、ボランティアなどの市民活動団体等、地域社会を構成する多様なまちづくりの担い手が参加・協議・活動するための組織・体制」としている。本研究では、こうした既往研究で挙げられる地域自治組織の共通要素に注目し、「地域内の町内会・自治会など従来の地縁組織を母体に、一定区域内の地域各種団体・NPO・ボランティア団体などの目的別縦割り組織を包括した組織構成を有し、住民自治形成の主体として位置付けられる組織」と捉えることにする。

2) 「小規模自治体」

小規模自治体については、第2章2-2-3でどの程度の人口規模を示しているか、市町村合併の促進過程でその取扱い方に対して、どのような議論がなされてきたかを採りあげている。本研究では、その人口規模を「概ね1万人程度」と捉えている。この基準は、1999年策定の「市町村の合併の推進についての指針」で設定された人口規模5段階の最小規模に該当する。2003年の「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」⁷⁰⁾でも「小規模な市町村としては概ね人口1万人未満を目安とする」と明記されている。

3) 「行政主導」「地域主導」

「行政主導」「地域主導」については、本研究では地域自治組織を類型化する際の、「設置主体」として分析軸に設定している。その定義については、本研究では木原（2009）⁷¹⁾の定義を援用し、「行政主導」を「条例制定などを根拠として行政による組織の制度化が先行し、全面的に行政が組織化に

関わった経緯」とし、「地域主導」を「地域住民が組織化の必要性を意識し、自らの発意により協議を重ね組織化に至った経緯」とする。木原の調査では、「地域の一体性の回復、あるいは一体性の強化を、地域住民がその必要性に迫られ、自らの手で、地域の各種団体を包括する新たな住民自治組織を設立するに至るという流れが住民主導のイメージであり、行政による協議会の制度化が先行し、何らかの形で行政が組織化にかかわる、あるいは影響を及ぼすことを行政関与」としており、設立経緯を「住民主導」「行政関与」に分類している。ただし全国的にみても「地域主導」であれ、何らかの行政関与が存在する事例がほとんどであるため、本研究における「地域主導」においても設置にあたっての相談・アドバイス程度の行政関与は含まれるとした。

4) 「全域設置」「一部設置」

「全域設置」「一部設置」については、本研究では地域自治組織を類型化する際の、「設置区域」として分析軸に設定している。その定義については、設置状況が合併後の基礎自治体における設置単位の全域または一部のみに及んでいる状況を意味する。

例えば、(財) 地方自治研究機構による「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」(2010)⁷²⁾では、地域自治組織の整備状況を、「全域設置」を「市内全域に設置している団体」、「一部設置」を「一部地域に設置している団体」として、「全域設置」48.3%、「一部設置」43.4%でほぼ同率であったという結果を示している。

1-5 論文構成とフローチャート

本論文は、2部、8章から構成されている。そのフローチャートを図1-1に示す。第1章、第8章は研究の序論と結論に該当し、第2章から第7章を本論とする。

第1章では、本研究の背景と目的を述べ、既往研究のレビューとその中での本研究の位置付けを行い、本研究の意義を明らかにする。

第1部では、地域自治組織制度導入の背景として、我が国の市町村合併とコミュニティ政策を採り上げている。第2章では、平成の市町村合併における促進政策の展開を、地方分権改革の経緯と連動して整理し、小規模自治体に対する議論についての考察を行う。加えて市町村合併の効果・課題を整理することで、合併再編後の基礎自治体に求められる課題の抽出を行い、地域自治との関連について考察する。第3章では、コミュニティ政策の展開を整理し、行政と住民に求められる新たな関係性と役割について考察し、その方向性の中で地域自治組織が求められるようになった必要性について言及する。地域自治組織の定義、及び全国で見られる設置状況についても整理し、効果と課題を明らかにする。

第2部では、広島県における市町村合併の状況と、それを契機とした組織化された地域自治組織について具体事例を採り上げている。まず第4章では、広島県における市町村合併とコミュニティ政策の経緯について、また設置された市町別地域自治組織の概要により類型化を行い、その成果と課題について整理・考察する。類型化結果に沿って、第5章では「行政主導・全域設置」型として呉市、第6章では「地域主導・一部設置」型として江田島市、第7章では「地域主導・全域設置」型として庄原市を採り上げる。各章それぞれに市町村合併とコミュニティ政策の経緯を整理し、地域自治組織の組織化の経緯と運営体制について、またその類型が成果と課題にどのように反映しているのか等、詳

細に分析・考察する。

第8章では結論として、各章の要約をした上で第5章・第6章・第7章の事例から得られた知見をもとに比較検討を行い、地域自治組織の組織化と運営体制との関連性を明らかにする。また最後に今後の地域自治組織の可能性について提言を行い、結論とする。

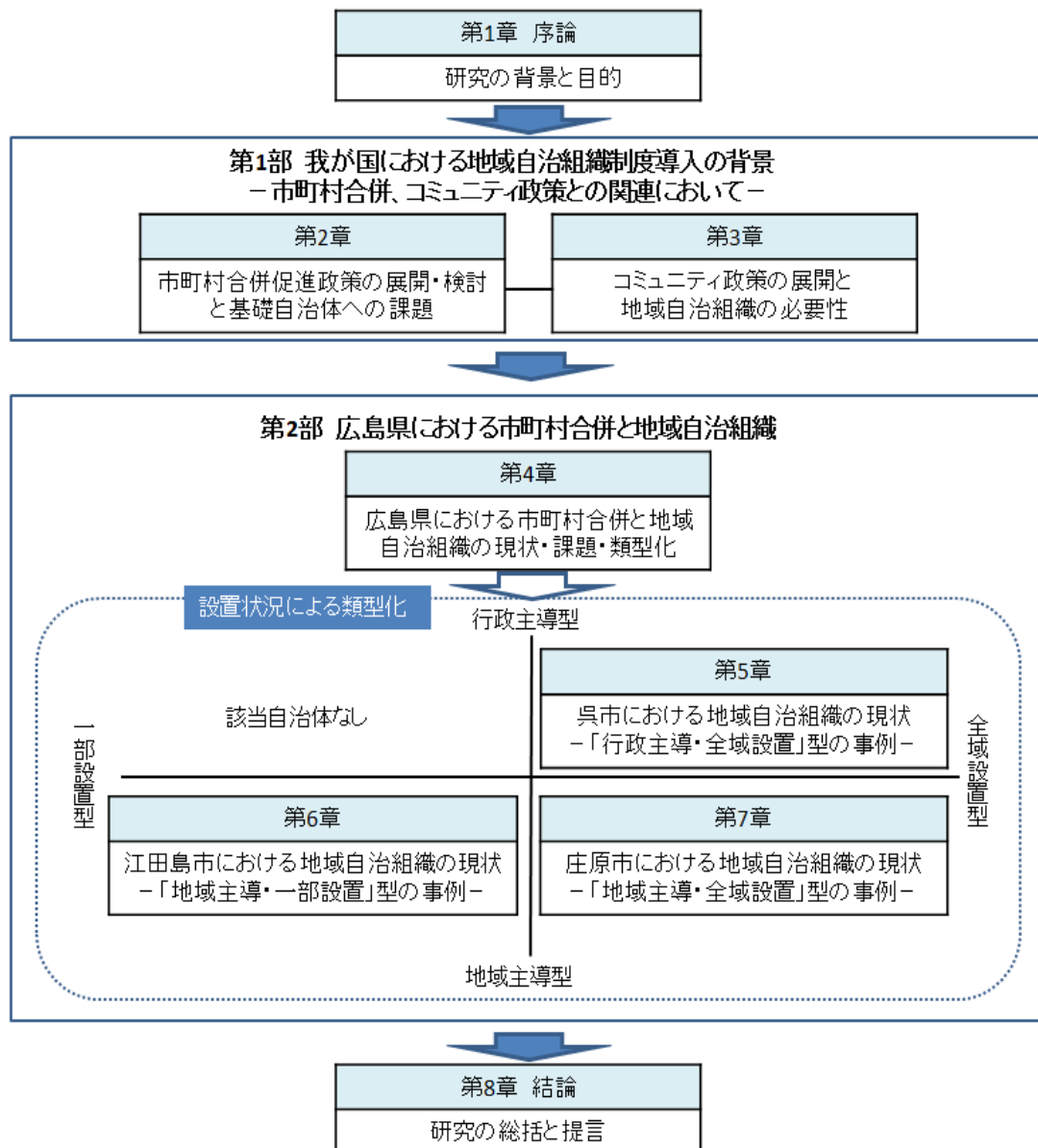


図1-1 研究のフローチャート

補注

- 1) 吉岡・南は全国 82 の合併した離島を対象に、合併相手先との地理的關係を考慮し 5 パターンに類型化した。「1 島 1 市町村型」「島内部分合併型」「複数離島合併型」「属島化型」「一部属島化型」の 5 つであり、最も多いのは「1 島 1 市町村型」であり、合併後も「全域離島市町村」となる。次いで「属島化型」であるとした。
- 2) 水平的補完と垂直的補完については、地方自治法において、市町村相互または市町村と県による共同処理等の制度として規定されている。水平的補完は、①複数の市町村が事務を共同で管理・執行すること、②市町村が設置しなければならない行政委員会（教育委員会、農業委員会等）、委員（監査委員等）、及び附属期間（審議会・審査会等）などを共同で設置すること、③市町村が他の市町村へ事務を委託することを意味する。垂直的補完は、県が市町村の事務処理を支援することを意味する。
- 3) 萩原他は、2 組織の境界連結者（まちづくり実行組織事務局）を、当該調査では主に振興事務所職員とし、まちづくり実行組織設立に対してどのような存在であったか（埋め込み状態）について、「関係的埋め込み」（2 者関係に基づく）と「構造的埋め込み」（必ずしも 2 者関係は無い）の 2 種類に分類し分析した。結果として「関係的埋め込み」は既存組織の特性を残存させ閉鎖的組織に成り易いこと、「構造的埋め込み」を実施した地域の方がスムーズに移行が進み、組織の凝集性が低いことを見出した。
- 4) 多田は「自律的責任主体」とは「意思決定の側面において、自己決定とそれに対する自己責任を担える構造を有する主体」としている。
- 5) 福岡の提示した「一斉移行型」は「自治の積み重ねを背景に市町村内全域で新たな住民自治組織の立ち上げを一斉に進めるパターン」を意味し、「モデル波及型」は「モデル地区を設定し重点的に支援していき、その成果を援用し他の地域の組織化を誘発していくパターン」を意味するとしている。
- 6) 櫻井の類型化については、「住民主導型」とは「住民自らの主体的なコミュニティへの働きかけに基づく再生コミュニティ」であり「方針・財源・事業活動のほとんどを基本的に住民が担う場合」を示す。「行政主導型」は「コミュニティ再生への目的・方針・財源などの基幹的要素を行政が担う場合」を示す。「協働型」は「事業活動の深まりや新たな展開が生まれること」であり「収益事業への転化」や「活動の広まりを経て総合的なコミュニティ事業の展開」の創出などが考えられるとしている。
- 7) 広島県の住民自治活動では、安芸高田市川根振興協議会が唯一既往研究に採り上げられる事例である。しかし当該組織の歴史は、旧高宮町であった 1972 年に豪雨災害により甚大な被害を受け、その復興活動の取り組みの中で育まれていったもので、1977 年に全戸加入の「川根振興協議会」が組織化した。よって平成の市町村合併を契機として組織化されたものではない。2004 年の 6 町による新設合併で安芸高田市が誕生した後、地域自治組織設置のモデルとなった組織でもある。

参考文献

- 1) 内閣官房 (2014) 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」
- 2) 厚生労働省 (2015) 『厚生労働白書』
- 3) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会 (1969) 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」
- 4) 自治省 (2009) 「新しいコミュニティの在り方に関する研究会報告書」
- 5) 中川幾郎 (2011) 『地域自治のしくみと実践』 学芸出版社 p4
- 6) 第 27 次地方制度調査会 (2003) 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
- 7) 佐藤康行 (2013) 「平成の大合併と農山村の変貌」『検証・平成の大合併と農山村』 農文協 pp.237-254
- 8) 網野光明 (2006) 「地方分権改革と自治立法権・市町村合併」『地方再生：分権と自律にみる個性豊かな社会の創造：総合調査報告書』 pp.19-32
- 9) 島田恵司 (2014) 「消された町村ー平成大合併の結末」『自治総研』 通巻 434 号 pp.46-72
- 10) 加茂利男 (2014) 「平成の大合併 15 年目の検証ーもう一つの自立・連携型自治を求めて」『住民と自治』 6 自治体研究社 pp.6-10
- 11) 辻琢也 (2009) 「市町村合併と地方分権」 広島大学大学院社会科学研究所附属地域経済システム研究センター 第 21 回研究集会報告書 pp.1-16
- 12) 総務省 (2006) 「市町村合併の効果について」
- 13) 総務省 (2007) 「新しいまちづくりを目指して 合併市町村の取組の実態」
- 14) 総務省 (2008) 「平成の合併の評価・検証・分析」 市町村の合併に関する研究会による
- 15) 総務省 (2010) 「「平成の合併」についての公表」
- 16) 中国経済連合会・日本政策投資銀行中国支店 (2006) 「中国地方における合併後の基礎自治体の課題と展望に関する調査」
- 17) 全国町村会・道州制と町村に関する研究会 (2008) 「平成の合併」をめぐる実態と評価」
- 18) (財) 中部産業・地域活性化センター (2010) 「市町村合併後の地方自治体の課題 調査研究報告書」
- 19) (公財) 後藤・安田記念東京都市研究所 (2014) 「平成の市町村合併ーその影響に関する総合的研究ー」
- 20) 山崎丈夫 (2004) 『地域コミュニティ論ー地域住民自治組織と NPO、行政の協働』 自治体研究社
- 21) 新川達郎 (2005) 「地方自治体再編とコミュニティ再生」『コミュニティ再生と地方自治体再編』 ぎょうせい pp.2-33
- 22) 岡田知弘 (2006) 「地域づくりと地域自治組織」『地域自組織と住民自治』 自治体研究社 pp.13-54
- 23) 山崎仁朗 (2013) 「地域自治をどう考えるか」『地域自治の最前線ー新潟県上越市の挑戦』 ナカニシヤ出版 pp.5-21
- 24) 鈴木勇次 (2009) 「離島自治体の市町村合併と離島の自治機能」 2009 日本島嶼学会久米島大会発表要旨
- 25) 鈴木勇次 (2012) 「離島振興の成果と課題」『都市問題 8 vol.103』 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 pp.55-65
- 26) 南博・吉岡慎一 (2010) 「離島市町村の「平成の大合併」を巡る動向分析」『島嶼研究』 No.10 pp.13-28
- 27) 吉岡慎一・南博 (2011) 「長崎県五島市における市町村合併を通じた住民意識の変化」 2011 年開催 日本島嶼学会 徳之島大会発表レジュメ
- 28) 福島富 (2006) 「上越市の地域自治組織ー公募公選制はどのように実現したかー」『地域自組織と住民自治』 自治体研究社 pp.93-126

- 29) 西村茂 (2011)「基礎自治体の域内分権ー住民代表組織の審議 (決定)・実働 (執行)・運営ー」『住民がつくる地域自組織・コミュニティ』自治体研究社 pp.13-44
- 30) 小川竹二 (2011)「新潟市の地域自治組織」『住民がつくる地域自組織・コミュニティ』自治体研究社 pp.93-125
- 31) 中田実 (2011)「名古屋市「地域委員会」のモデル実施とその検証」『住民がつくる地域自組織・コミュニティ』自治体研究社 pp.205-240
- 32) 山本素世 (2010)「地域自治組織の範域と代表性ー丹波市旧柏原町の自治協議会を事例としてー」『コミュニティ政策 8』コミュニティ政策学会編 東信堂 pp.138-159
- 33) 松田真治 (2004)「協働型社会における住民自治とコミュニティ」『TORC レポートNo.23』 公立鳥取環境大学地域イノベーション研究センター 機関誌
- 34) 20) に同じ
- 35) 宮入興一 (2011)「宮崎市の都市内分権化と地域自治組織の新展開」『住民がつくる地域自組織・コミュニティ』自治体研究社 pp.127-160
- 36) 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」『住民がつくる地域自組織・コミュニティ』自治体研究社 pp.161-203
- 37) 萩原和・星野敏・橋本弾・九鬼康彰 (2010)「市町村合併を契機とした住民自治組織における組織変化の要因分析」農村計画学会春期大会ポスターセッション要旨
- 38) 辻上浩司 (2014)「伊賀市における住民自治の取り組みー地域課題解決に向けた住民自治システムの構築と実践ー」『コミュニティ政策 12』 東信堂 pp.76-94
- 39) 栄沢直子 (2009)「協働の実質化と再構築ー岸和田市の地区市民協議会を事例としてー」『コミュニティ政策 7』東信堂 pp.133-148
- 40) 山田晴義 (2011)「地域の再生と協働のまちづくりの実現に向けてーその 2.地域コミュニティの再生・自立とその支援・促進」 NPO 法人ローカル・グランドデザイン
- 41) 佐々木正義 (2006)「阿智村の自治組織再編と地区計画づくり」『地域自組織と住民自治』自治体研究社 pp.165-200
- 42) 藤井誠一郎・加藤洋平・大空正弘 (2012)「住民自治組織の実践と今後の展望ー滋賀県長浜市の「地域づくり協議会」を事例としてー」自治総研通巻 406 号 8 月号 pp.61-81
- 43) 相川康子 (2011)「朝来市の分権型地域自治システム」『地域自治のしくみと実践』 pp.111-124
- 44) 直田春夫・辻上浩司 (2011)「伊賀市と名張市の地域自治システム」『地域自治のしくみと実践』 pp.93-110
- 45) 吉田直史・中塚雅也 (2010)「地域自治組織の規約の類型と活動展開」『農村計画学会誌』Vol.28、No. 4 pp.420-425
- 46) 鈴木誠 (2006)「高山市・恵那市 (旧山岡市) の地域自治組織」『地域自組織と住民自治』自治体研究社 pp.129-163
- 47) 大杉寛 (2007)「住民と自治体ー自治体経営への住民参加」(財)自治体国際化協会
- 48) 池田浩 (2011)「上越市における地域協議会の実際と可能性」『住民がつくる地域自組織・コミュニティ』自治体研究社 pp.47-92
- 49) 乾亨 (2011)「京都の地域組織とコミュニティ政策」『地域自治のしくみと実践』 pp.125-139
- 50) 木原勝彬 (2009)『「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査』報告 『コミュニティ政策 7』東信堂 pp.77-111
- 51) 中川幾郎 (2011)『地域自治のしくみと実践』学芸出版社
- 52) 谷口功 (2004)「コミュニティにおける主体形成に関する一考察」『コミュニティ政策 2』 東信堂 pp.173-189
- 53) 谷亮司 (2006)「地域住民自治組織を活性化させる要因ー上京区春日学区のケーススタディ」『立命館産業社会』第 41 巻第 4 号 pp.85-105

- 54) 多田憲一郎 (2006) 「地域自治組織と住民自治ー京都・旧大宮町」『地域自治組織と住民自治』 自治体研究社 pp.235-267
- 55) 福嶋康博 (2005) 「市町村合併時代の住民自治を考えるー愛媛県内市町村の実情に即してー」 広島大学地域経済システムセンター第 17 回研究集会報告書 pp.139-150.
- 56) 萩原和 (2013) 「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ー岐阜県恵那市恵南地域を事例としてー」『地域イノベーション第 6 号』法政大学地域研究センター pp.3-13.
- 57) 笠松浩樹 (2005) 「市町村合併が地域自治組織に与えた影響ー島根県飯南町の事例からー」『農村計画学会誌』 No.24 (1) pp.36 - 39
- 58) 櫻井常也 (2005) 「市町村におけるコミュニティ再生と住民自治組織」『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい pp.98-123
- 59) (財) 地域活性化センター (2007) 「地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて調査研究報告書」
- 60) (財) 地域活性化センター (2008) 「市町村合併後の新しいまちづくりー地域の一体感醸成に向けてー調査研究報告書」
- 61) (財) 地域活性化センター (2011) 「「地域自治組織」の現状と課題ー住民主体のまちづくりー」
- 62) (財) 地方自治研究機構 (2010) 「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」
- 63) 総務省 (2015) 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」
- 64) 61) に同じ
- 65) 62) に同じ
- 66) 51) に同じ
- 67) 50) に同じ
- 68) 63) に同じ
- 69) 62) に同じ
- 70) 第 27 次地方制度調査会 (2003) 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申について」
- 71) 67) に同じ
- 72) 62) に同じ

第 1 部

我が国における地域自治組織制度導入の背景

—市町村合併、コミュニティ政策との関連において—

第 2 章

市町村合併促進政策の展開・検証と 基礎自治体への課題

第2章

市町村合併促進政策の展開・検証と基礎自治体への課題

2-1 本章の目的

(財) 地方自治研究機構(2010)¹⁾の調査結果^{補注1)}によると、全国的に設置された地域自治組織の設置年度は、市町村合併推進時期と重なる2005年～2006年をピークとしており、自治再生・強化の背景に市町村合併に伴う広域自治体の成立が1つの要因であったことは容易に指摘できる。

その「平成の大合併」と称される市町村再編は、2010年3月総務省の『『平成の合併』についての公表』²⁾により、合併特例法の期限である同年3月末で一応の区切りを迎え終了したと捉えられている。この時点で全国市町村数は1999年当時の3,232に比較すると1,727(2010.3.31)へと半減した。この間の合併関係市町村数は2,147市町村にのぼっている。平成の市町村合併は、1999年の地方分権整備法(後に地方分権一括法として施行)制定による、同年の改正合併特例法施行を起点として推進されてきたとされており、この11年間にわたる一連の市町村合併促進政策は、地方分権改革の過程でその受け皿として展開されてきた。地域自治組織設置をめぐる動向は、言ってみれば市町村合併を手段として地方分権改革と直接的に関わる政策の延長線上に位置づけられていたのである。山崎(2004)³⁾は、「地方分権とは、地域自治確立のための地域コミュニティ創造への制度的必然である」とし、「地域住民自治組織の地方分権過程におけるあり方を追求していくことは、地方分権の生活地からの具体化と、住民生活と公共部門をつなぐ、社会の新しいしくみや住民自治のあり方を追求していくことにつながる今日的課題である」と述べ、図2-1のように地方分権、市町村合併、地域自治の関連性を示している。

本章の目的は、市町村合併を受け皿として展開してきた地方分権改革の経緯を確認しながら、1点目として地域自治組織設置の契機となった市町村合併の政策展開の経緯を整理すること、加えてその過程における小規模自治体に対する議論をレビューすること、2点目として市町村合併の効果・課題を整理すること、3点目として合併再編後の基礎自治体に求められる課題と地域自治組織との関連性を抽出することである。それにより本研究のテーマである地域自治組織設置の背景及び意義が明確になると考えられる。

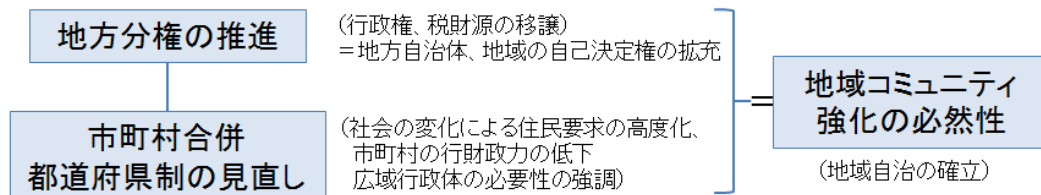


図2-1 地方分権・市町村合併論と地域自治

出典) 山崎丈夫『地域コミュニティ論』p210

2-2 市町村合併促進政策の展開

2-2-1 地方分権の受け皿としての市町村合併をめぐる経緯

地方分権改革の着実な進展を図るためには、基礎自治体がそれに相応するだけの地域運営可能な力量を備える必要があるとして、地方分権改革と市町村合併はほぼ同時期に議論され相互に関わりながら展開されてきている。その経緯を地方分権改革の進展に伴う3区分で以下整理する。

1) 第1次分権改革時期(1993年～2000年)

1993年「地方分権の推進に関する決議」(衆参両院)、1994年「地方分権の推進に関する大綱方針」の閣議決定、1995年の地方分権推進法制定を経て、2000年の地方分権一括法施行までとする。この時期は国が地方公共団体に事務・権限を委譲し、国による関与を縮小させ地方公共団体の自治を拡充することが目的であった。地方分権推進法第2条において「地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」ことが規定され、これに基づき地方分権推進委員会は5次にわたる勧告・中間報告・最終報告(2001年)を行った。5次にわたる勧告により、地方公共団体の自主性・自立性は事務権限移譲、機関委任事務の廃止という形で具体化され一定の成果を得ている。1996年の「地方分権推進委員会中間報告」⁴⁾では、地方分権推進の目的・理念について「全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを、地域社会の多様な個性を尊重する住民主導の個性的で総合的な行政システムに変換することである」としている。このように地方分権改革は当初より地方自治の体制強化を強調してきたことが伺える。新川(2005)⁵⁾は地方分権改革にあたる3つの重要な分権原則を①自己決定と自己責任 ②国と地方の関係の転換 ③個性的で活力ある地域と整理し、以下のようにまとめている。①については、自治体が行財政上の権限を持ち、地域社会において、総合的に政策を企画立案し、その政策を実施していく責任を負うことが可能となったことを意味する。②については上下主従関係から対等協力関係への転換である。③については従来の「均衡ある発展」からの脱却であり、地域が有する多様な価値、特に貨幣価値に換算できないさまざまな地域的生活価値を再発見し、多様な尺度で地域づくりを考えることが最も重要であるとしている。こうした地方分権推進の意義は、その受け皿である市町村合併の促進政策にも大きく反映されていくこととなる。以降、1998年の第1次地方分権推進計画、1999年の第2次地方分権推進計画の閣議決定により、同年「地方分権一括法」が国会へ提出、2000年の施行に至っている。

ではこの過程において市町村合併はどのような経緯をたどったのか。1993年の第3次行革審「最終答申」⁶⁾で、望ましい基礎自治体の在り方は、「国からの権限移管等の推進と財政基盤の強化と相まって、市町村の自主的合併が推進されていくこと」と明記され、国としては地方主導で地域の実情や特色を反映した自治体形成が出来るような支援措置を講ずるべきと、地域主導による自主的合併の必要性が強調されている。その後、1994年同時に「地方分権の推進に関する答申」と「市町村の自主的な合併に関する答申」が第24次地方制度調査会により提出され、これに基づき合併特例法の改正に至り、合併に係る行財政上の支援措置が拡充されていく。このように国は地方分権改革と並行する形で、市町村の自主的合併の推進を進めていくことになる。例えば、住民発議制度^{補注2)}や住民投票^{補注3)}、各種住民アンケート等の実施は、住民意思による合併推進のための方策である。「地方分権推進計画」(1998年)⁷⁾には「市町村の合併等の推進」として、「交通・情報通信手段の発達、日常生活圏の拡大や地域間の連携・協力の促進等により、行政の広域化の必要性が高まってきている。これについては、広域行政機構の活用等により一定の成果があげられてきたところであるが、総合的な

行政主体として、人材を確保し、かつ地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施等を一つの市町村が行うことが効果的」であると記されている。山崎（2004）⁸⁾によれば、これまでの広域行政の仕組みでは対応し切れないだけの、「自治体の枠を超えて広域的に解決しなければならない課題が多くなってきていること」を示唆するものであるとし、この方針の下、地方分権推進の受け皿として市町村合併促進の動きが拡大してきたと捉えている。また大きな動きとして、1999年の旧自治省による「市町村の合併の推進についての指針」⁹⁾が挙げられよう。これは地方分権一括法によって改正された、合併特例法の第16条第1項の規定を踏まえて策定されたものである。この中で国は都道府県に対し、合併パターンを想定した「市町村の合併の推進についての要綱」策定を促すなど、積極的関与の要請をした。同時に同指針では「市町村合併には、総合的な地域づくり・まちづくり・住民サービスの維持・向上、行財政の運営の効率化と基盤の強化など、多くの効果が期待される」とし合併効果を指摘している。このことにより「行政が地域に密着した問題を、住民の参加や住民との共働の下に解決していくための仕組みを作り上げていく等により、住民の帰属意識に基づく地域社会を形成・維持することができるものである」と強調した。加えて「今後の市町村合併においては、合併後の市町村の一体性のみならず、市町村内の各地域のまとまりも重視しながら、社会経済情勢の変化を踏まえた地域社会の振興のための施策を展開し、個性豊かな地域社会の創造を目指すことが重要である」とも記されている。2000年頃には、当時の与党行財政改革推進協議会において、基礎自治体の強化の視点から、市町村合併後の自治体数を1000を目標とするとの方針が占められ、当初の掲げていた「地域主導による自主的合併」が進まない状況を背景に、積極的な行政関与への志向転換が伺える。

2) 三位一体改革時期（2001年～2005年）

2001年に地方分権改革推進会議が発足した後、2005年まで「骨太の方針」^{補注4)}が毎年閣議決定された、いわゆる三位一体改革にあたる時期である。三位一体改革は第1次地方分権改革を推進するために国庫補助負担金改革、地方への税源移譲、地方交付税改革を一体的に進めたものである。2004年～2006年の予算に反映した成果として、国庫補助負担金改革で約4.7兆円削減、地方への税源移譲で約3兆円、地方交付税改革で約5.1兆円減は、結果として地方交付税の大幅な抑制により地方への収入総額の圧縮という形で財政悪化を促進させることになる。合併自治体への手厚い財政支援の一方で地方交付税削減はいわゆる「アメとムチによる合併推進策」とも称された。中川（2011）¹⁰⁾は「こうした財政難から、地方自治体が小さな政府を志向する傾向は否定できない」とし住民側から「ともすれば自治体コミュニティ政策の新たな提起が、自治体行政側の財政的な危機意識からのみ提起されているのではないか」との不信を持たれる危険をはらむ対立的構造」の在り様を指摘している。2005年までを合併特例債や合併算定替の大幅延長といった手厚い財政支援措置の期限としたため、合併時期のピークを2003年～2005年に迎えることになり、市町村合併特例法の2005年3月の時限に向けて強力に国の指導で進められる。2004年には合併特例法の改正とともに、新たに「市町村の合併の特例等に関する法律」（合併新法）¹¹⁾が制定され、ここでは合併算定替期間の短縮、合併特例債の廃止など、合併に対する手厚い財政支援措置は無くなることになる。同法が重点を置いたのは「住民自治の要素であり、広域化した自治体における住民と行政との距離を埋めるため、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織」として地域自治組織制度に関する規定であった。しかし地域自治組織設置にむけての全国的ムーブメントをつくったのは、2001年の第27次地方制度調査

会の報告であり、ここでの小規模市町村のあり方、基礎自治体内の地域組織についての整理が契機となっていることは共通認識されている。この内容については 2-2-3 で詳述する。

3) 第 2 次分権改革時期 (2006 年～2010 年)

2006 年の地方分権改革推進法成立以降とする。2007 年発足の地方分権改革推進委員会は 4 次におたる勧告を行ったが、2009 年の政権交代により、それまでの地方分権が中央依存型の分権改革の域を超えなかったとの批判を受け、地方分権改革から地域主権改革への転換として、2010 年に地域主権戦略大綱¹²⁾ が閣議決定された。この大綱では地域主権改革を「住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことが出来るようにするための改革」と定義し、重点課題として義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、ひもつき補助金の一括交付金化、出先機関の抜本的改革の 4 つを掲げた。地方分権改革下で分権の受け皿として、「市町村の自主性を尊重するというタテマエの下に政治的に」¹³⁾、財政的なアメとムチによって半強制的に進められた市町村合併は、地域主権改革下においては、いまだ残る小規模自治体が地域主権を担えるかという議論も出て、小規模自治体への対応策を打ち出した経緯もある。しかし再度 2011 年以降の政権交代後は、地方分権改革推進本部が設置され今日に至っている。この間で市町村合併は、2009 年の第 29 次地方制度調査会が合併新法の期限である 2010 年 3 月末をもって、政府主導による合併推進は一区切りとするべきとの答申を決定し、11 年間にわたる一連の政府主導の合併推進運動は正式に終了することになる。

以上、概観したように平成の市町村合併は、「地方分権の進展をにらみ、少子・高齢化の進展や環境保護の時代に伴う行政ニーズの多様化、生活圏の拡大に対応した広域行政サービスの実施など行政サービスの向上を図ることを目的としつつ、経済の長期的低迷や、国による三位一体改革により生じた厳しい財政状況に対応し、スケールメリットを活かした行政の効率化・合理化を図ることで財政難を克服する手法としての目的も持っている」¹⁴⁾ と言える。

2-2-2 期待された効果

1999 年策定の「市町村の合併の推進についての指針」¹⁵⁾ では、市町村合併推進にあたっての基本的考え方として、合併と地域社会との関係に触れられている。そこでは想定される合併による効果への期待がある反面、懸念に対する対策についても述べられている。例えば、「住民の顔が見えるぬくもりのある行政が展開されにくくなるのではないか」という懸念に対しては「合併により市町村の規模が拡大する場合においても、行政が地域に密着した問題を住民の参加や住民との共働の下に解決していくための仕組みを作り上げていくこと等により、住民の帰属意識に基づく地域社会を形成・維持することができる」とした。また「市町村の規模の拡大により、行政との距離が遠くなる懸念」についても「支所、出張所の配置、地域審議会の活用、公共施設等のネットワークの活用など、地域社会の振興に配慮した様々な施策を展開することにより克服することが出来る」としている。その上で合併を通じて実現すべき目標と、期待される効果を表 2-1 のように広範に挙げている。新川 (2005)¹⁶⁾ も合併のメリットとして、①経済的合理性や効率性の高い地域づくり、②広域的な生活圏への対応、③住民ニーズへの対応や住民の利便性向上、④地域づくりのための政策能力向上、⑤自治体経営能力の向上の 5 点を挙げ、合理化効率化効果のみでないことを指摘する。地方分権改革の受け皿としての市町村合併の推進と実現は、結果として地域住民との合意形成・協働による自治を求めざるを得なか

ったということであろう。そうしなければ市町村合併の背景とされる、図 2-2 のような広域的解決が求められる課題増加への対応が困難となると同時に、とりわけ財政力の低い自治体にとっては必要不可欠であったからである。

表 2-1 市町村合併により実現すべき目標と期待される効果

実現目標	期待される効果
■ 基礎的地方公共団体としての基幹的サービスの充実 ・保健、福祉、医療、公的介護制度に関する施策の展開 ・生活環境関連施策の展開 ・学校教育(義務教育)の実施 など	■ 住民サービスの維持・向上 住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を確保しつつ、より高い水準を安定的に受けられるようになる。 (例) 専門職(社会福祉士・保健婦・理学療法士・土木技師・建築技師などの採用 医師などの専門チームの組織化 小規模市町村では設置困難な専任の組織・職員(都市計画・国際化・情報化)の設置
■ 地域における施策の一体的展開 ・一体的な都市計画の策定及び都市施設の一体的展開 ・地域振興施策、産業振興施策の展開 ・国土、環境保全施策の展開 など	■ 地域づくり・まちづくり 広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開が可能となる
■ 効率的な行政の運営 ・管理的な部門の統廃合による行政全体の効率化 ・事務の処理又は事業の遂行における規模の利益 ・公共施設等の効率的配置 など	■ 行財政の運営の効率化と基盤の強化 行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能となるとともに、総合的な行政が展開できる (例) 総務・企画等の管理部門の効率化による職員数の削減 委員会・審議会・事務局職員の総数削減 類似施設の重複解消

出典) 自治省「市町村の合併の推進についての指針」を基に筆者作成

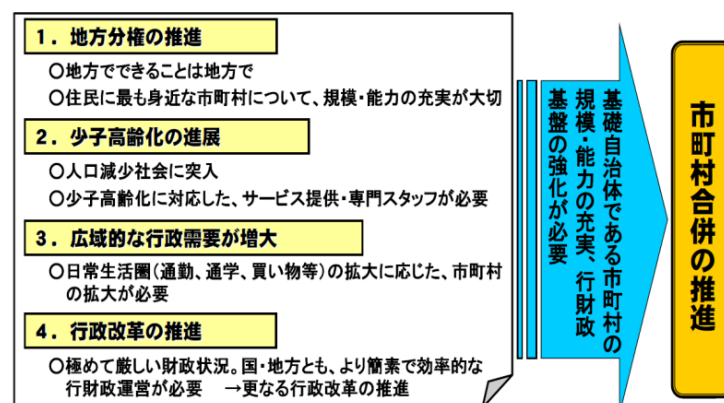


図 2-2 市町村合併の背景とポイント

出典) 『「平成の合併」についての公表』 p3

2-2-3 小規模市町村に対する議論と懸念

基礎自治体の行政能力はその規模と概ね相関することから、市町村合併を促進する過程で「人口規模」に対する議論は「小規模市町村」という項目で多くみられる。ここでは1点目に「小規模市町村」とはどの程度の人口規模を示しているのかについて、2点目は市町村合併による小規模市町村への懸念される影響についてどのような議論があったかを整理する。

1点目については、1999年策定の「市町村の合併の推進についての指針」¹⁷⁾では合併パターン作成の参考となるよう、「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」として「50万人以上」「30・20万人程度」「10万人前後」「5万人前後」「1～2万人程度」の5段階を示している。ここでは市町村

の最小規模を「人口 1 万人」と設定している。2002 年の通称「西尾私案」^{補注 5) 18)}では、「市町村の最小人口規模を法律に明示し、この規模に満たない団体の解消を目標とすべき」との強力な合併推進策を打ち出したものの、2003 年「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」¹⁹⁾の中では、「小規模な市町村としては概ね人口 1 万人未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要」との記述に留まった。よって合併特例法上の支援措置は、合併後の人口 1 万人未満であっても関係なく適用される仕組みとなっていたために 1 万人未満町村が一定数残る結果となった。

最小規模に関しては、明治の大合併では「内務大臣訓令」により約 300 戸～500 戸規模が水準であった。昭和の大合併では新制中学校の設置管理と合理的運営が可能と考えられた人口規模を根拠として、町村合併促進法で概ね「8,000 人以上」といった最低基準を設けている。網野（2006）²⁰⁾が「平成の合併では市町村が置かれている状況は多様であり、幅広い分野の事業を総合的に実施するので、すべての地域に通じる一律な適正規模を論じることが出来ないとの理由で住民数の最低基準を設けていない」と指摘するように曖昧さの残るものとなった。

表 2-2、表 2-3 が示すように、人口 1 万人未満の小規模な市町村数は 1,537 (1999.3.31 時点) から、482 (2008.3. 31 時点) へと約 1/3 弱まで減少し行財政規模の成果は見えているものの、進捗状況については地域間で大きな差異がみられ小規模自治体が未だ偏在している。人口 3 万人～5 万人未満市町村数は微増、人口 5 万人以上では増加している。このことは同時に、合併時に人口 1 万人未満の小規模自治体の約 2/3 が広域化した新自治体に再編され、ここに多くの小規模合併市町村が誕生したことを意味するのである。

表2-2 都道府県別合併の進捗状況

都道府県名	H11.3.31 市町村数				H20.11.1 市町村数				減少率
	市	町	村		市	町	村		
1 北海道	212	34	154	24	180	35	130	15	15.1%
2 青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40.3%
3 岩手県	59	13	30	16	35	13	16	6	40.7%
4 宮城県	71	10	59	2	36	13	22	1	49.3%
5 秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8%
6 山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	20.5%
7 福島県	90	10	52	28	59	13	31	15	34.4%
8 茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	48.2%
9 栃木県	49	12	35	2	31	14	17	0	36.7%
10 群馬県	70	11	33	26	38	12	16	10	45.7%
11 埼玉県	92	43	38	11	70	40	29	1	23.9%
12 千葉県	80	31	44	5	56	36	17	3	30.0%
13 東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
14 神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
15 新潟県	112	20	57	35	31	20	7	4	72.3%
16 富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	57.1%
17 石川県	41	8	27	6	19	10	9	0	53.7%
18 福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	51.4%
19 山梨県	64	7	37	20	28	13	9	6	56.3%
20 長野県	120	17	36	67	81	19	25	37	32.5%
21 岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	57.6%
22 静岡県	74	21	49	4	40	23	17	0	45.9%
23 愛知県	88	31	47	10	61	35	24	2	30.7%
24 三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	58.0%
25 滋賀県	50	7	42	1	26	13	13	0	48.0%
26 京都府	44	12	31	1	26	15	10	1	40.9%
27 大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%
28 兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	54.9%
29 奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0%
30 和歌山県	50	7	36	7	30	9	20	1	40.0%
31 鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	51.3%
32 島根県	59	8	41	10	21	8	12	1	64.4%
33 岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4%
34 広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
35 山口県	56	14	37	5	20	13	7	0	64.3%
36 徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	52.0%
37 香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	60.5%
38 愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
39 高知県	53	9	25	19	34	11	17	6	35.8%
40 福岡県	97	24	65	8	66	28	34	4	32.0%
41 佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2%
42 長崎県	79	8	70	1	23	13	10	0	70.9%
43 熊本県	94	11	62	21	47	14	25	8	50.0%
44 大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
45 宮崎県	44	9	28	7	30	9	18	3	31.8%
46 鹿児島県	96	14	73	9	45	18	23	4	53.1%
47 沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6%
計	3,232	670	1,994	568	1,784	783	808	193	44.8%

都道府県名	H11.3.31 1万人未満 団体数 (構成比)		H20.11.1 1万人未満 団体数 (構成比)		減少率
	団体数	(構成比)	団体数	(構成比)	
1 北海道	144	(67.9%)	114	(63.3%)	20.8%
2 青森県	36	(53.7%)	12	(30.0%)	66.7%
3 岩手県	24	(40.7%)	10	(28.6%)	58.3%
4 宮城県	27	(38.0%)	4	(11.1%)	85.2%
5 秋田県	41	(59.4%)	8	(32.0%)	80.5%
6 山形県	17	(38.6%)	12	(34.3%)	29.4%
7 福島県	51	(56.7%)	28	(47.5%)	45.1%
8 茨城県	15	(17.6%)	1	(2.3%)	93.3%
9 栃木県	7	(14.3%)	1	(3.2%)	85.7%
10 群馬県	24	(34.3%)	10	(26.3%)	58.3%
11 埼玉県	13	(14.1%)	3	(4.3%)	76.9%
12 千葉県	18	(22.5%)	8	(14.3%)	55.6%
13 東京都	11	(27.5%)	11	(28.2%)	0.0%
14 神奈川県	2	(5.4%)	2	(6.1%)	0.0%
15 新潟県	57	(50.9%)	7	(22.6%)	87.7%
16 富山県	11	(31.4%)	1	(6.7%)	90.9%
17 石川県	17	(41.5%)	1	(5.3%)	94.1%
18 福井県	18	(51.4%)	2	(11.8%)	88.9%
19 山梨県	41	(64.1%)	9	(32.1%)	78.0%
20 長野県	77	(64.2%)	43	(53.1%)	44.2%
21 岐阜県	56	(56.6%)	7	(16.7%)	87.5%
22 静岡県	15	(20.3%)	4	(10.0%)	73.3%
23 愛知県	18	(20.5%)	5	(8.2%)	72.2%
24 三重県	31	(44.9%)	4	(13.8%)	87.1%
25 滋賀県	20	(40.0%)	8	(30.8%)	60.0%
26 京都府	21	(47.7%)	5	(19.2%)	76.2%
27 大阪府	2	(4.5%)	2	(4.7%)	0.0%
28 兵庫県	35	(38.5%)	0	(0.0%)	100.0%
29 奈良県	24	(51.1%)	18	(46.2%)	25.0%
30 和歌山県	28	(56.0%)	11	(36.7%)	60.7%
31 鳥取県	30	(76.9%)	7	(36.8%)	76.7%
32 島根県	45	(76.3%)	8	(38.1%)	82.2%
33 岡山県	50	(64.1%)	4	(14.8%)	92.0%
34 広島県	52	(60.5%)	2	(8.7%)	96.2%
35 山口県	33	(58.9%)	4	(20.0%)	87.9%
36 徳島県	32	(64.0%)	6	(25.0%)	81.3%
37 香川県	17	(39.5%)	1	(5.9%)	94.1%
38 愛媛県	42	(60.0%)	2	(10.0%)	95.2%
39 高知県	37	(69.8%)	19	(55.9%)	48.6%
40 福岡県	22	(22.7%)	9	(13.6%)	59.1%
41 佐賀県	25	(51.0%)	4	(20.0%)	84.0%
42 長崎県	55	(69.6%)	4	(17.4%)	92.7%
43 熊本県	58	(61.7%)	15	(31.9%)	74.1%
44 大分県	38	(65.5%)	1	(5.6%)	97.4%
45 宮崎県	19	(43.2%)	10	(33.3%)	47.4%
46 鹿児島県	54	(56.3%)	16	(35.6%)	70.4%
47 沖縄県	27	(50.9%)	19	(46.3%)	29.6%
計	1,537	(47.6%)	482	(27.0%)	68.6%

※H20. 4. 15 までに合併の官報告示を終えたもの。

出典)『「平成の合併」の評価・検証・分析』p4

表2-3 人口段階別の市町村の人口・面積の変化

	H11.3.31			H20.11.1		
	団体数	人口	面積(km ²)	団体数	人口	面積(km ²)
50万人以上	21	24,459,688 (20.8%)	7,910 (2.1%)	27	30,355,640 (25.4%)	14,102 (3.8%)
30万人以上50万人未満	43	16,672,731 (14.2%)	11,025 (3.0%)	45	17,250,135 (14.5%)	15,880 (4.3%)
20万人以上30万人未満	41	10,139,015 (8.6%)	7,624 (2.1%)	41	10,035,248 (8.4%)	11,905 (3.2%)
10万人以上20万人未満	115	15,609,766 (13.3%)	13,901 (3.7%)	150	20,639,822 (17.3%)	39,399 (10.6%)
5万人以上10万人未満	227	15,738,410 (13.4%)	24,690 (6.7%)	277	19,182,096 (16.1%)	61,585 (16.6%)
3万人以上5万人未満	262	10,015,674 (8.5%)	30,248 (8.2%)	266	10,285,561 (8.6%)	56,528 (15.2%)
1万人以上3万人未満	986	16,620,311 (14.1%)	101,818 (27.4%)	496	9,010,330 (7.6%)	85,355 (23.0%)
1万人未満	1,537	8,347,037 (7.1%)	173,826 (46.8%)	482	2,519,509 (2.1%)	86,505 (23.3%)
全国計	3,232	117,602,632 (100.0%)	371,040 (100.0%)	1,784	119,278,341 (100.0%)	371,260 (100.0%)
(参考)全国平均		36,387	114.8		66,860	208.1

※ H11.3.31の人口は、平成7年国勢調査人口による。
※ H20.11.1の人口は、平成17年国勢調査人口による。※ H11.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成10年度版)」の面積による。
※ H20.11.1の面積は、「全国市町村要覧(平成19年度版)」の面積による。

※ H20.4.15までに合併の官報告示を終えたもの。

出典)『「平成の合併」の評価・検証・分析』p22

2点目は、合併による小規模市町村のデメリットがどのように議論されてきたかである。佐藤(2013)²¹⁾によれば、平成の市町村合併で合併した自治体のうち、83.3%に中山間地域が含まれており、その背景には政府が小規模自治体の解消を意図して合併を促進したため、小規模自治体が多い中山間地域において進んだとした上で、地方の農山漁村の生活に与えた合併の影響は極めて大きく、その点を考慮せずして今日の農山漁村を考えることは出来ないと指摘している。合併による行政面積の拡大による行政効率の低下が周辺部地域に現れること、またそうしたことにより合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じること、住民の意見の施策への反映がしにくくなること、きめ細かなサービス水準の低下すること、歴史や文化への愛着や地域への一体感が薄れることなどの点は、前述した人口規模の問題と連動して当初より挙げられていた。しかし2-2-2で述べたように、小規模自治体については、基礎自治体として期待される役割を担うことが困難とされた小規模自治体の解消を、合併の先行政策に掲げていたため、想定された懸念事項についての対応策には具体性が欠けていたと言わざを得ない。但し1999年の「市町村の合併の推進についての指針」²²⁾の段階では、都道府県による合併パターン作成にあたっての留意事項として人口規模の他に、大都市圏又は地方の平野部の面積が小さい市町村、中山間地域などの人口密度が低い地域などに対して十分に考慮する必要があると述べており、そうした地域では、日常生活圏と行政区域が著しく乖離していたり、まちづくり展開に限界がある場合が多かったりするなど想定されている。また外海離島や山間奥地の町村など地理的条件等、合併について制約が多い地域についても、合併しても住民の連帯意識が育まれず、行政サービスの維持向上や行政の効率化が期待できないと思われるとしており、合併を実現したとしてもその後の課題が想定されることを述べている。しかし「合併後の人口規模等に着目した市町村合併の類型」(1999年策定「市町村の合併の推進についての指針」)²³⁾の「人口1~2万人程度」の合併パターンでは、想定される典型的な地域を「中山間地域等において地理的条件や文化的条件によるまとまりなど複数の町村が隣接している場合、離島が複数の市町村により構成されている場合」とし、合併を通じて実現すべき目標を「適切かつ効率的な基幹的行政サービスの提供」を記載するに留めている。

2-3 市町村合併の評価・検証

平成の市町村合併の検証については多くの調査が実施されてきているが、ここでは合併の区切りとされた2010年に総務省より公表された『平成の合併』について²⁴⁾と、2008年に「市町村の合併に関する研究会」がまとめた『「平成の合併」の評価・検証・分析』²⁵⁾のデータを基に述べることにする。

2-3-1 効果

合併の効果としては、図2-3に示すように「行財政の効率化」が84.6%と最も高く、「広域的視点に立ったまちづくりと施策展開」(65.9%)、「サービスの高度化・多様化」(42.8%)と続いている^{補注6)}。2-2-2で述べた当初の期待項目「住民サービスの維持・向上」「地域づくり・まちづくり」「行財政の運営の効率化と基盤の強化」に対応していることから、効果についての一定の評価は得られていると言ってよい。具体的にみると、経営中枢部門の強化や保健福祉等の専門職員の配置など地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつあること、栄養士・保健師・土木技師・建築技師・司書等の専門職員数は合併前の各市町村が配置していた数よりも充実している。これにより合併後の住民サービスでは少子化対策・高齢化対策・障害者福祉などの分野で拡充が図られている。また日常生活圏の

拡大に応じたまちづくりや公共施設の効率的配置、ネットワーク化など整備も進んだとしている。加えて職員数の削減など効率的な行政運営の取り組みにより、市町村の三役・議会議員の 21,000 人減少により年間 1,200 億円の歳出削減が図られる見込みであること、概ね合併後 10 年経過以降で人件費などの削減により年間 1.8 兆円の効率化が図られると報告されている。その他、多くの住民投票や合併協議会設置に向けた住民発議の実施、合併プロセスにおける住民アンケートの実施より住民の関心を向上させ、地域の将来について考える契機となったとしている。合併を契機に、地域でできることは地域でという自助自立の意識が高揚する動きの表れは合併の効果の 1 つである。ただしこれらの調査結果は自治体職員に対するものであり、住民アンケートによる検証が充分では無い点は指摘できよう。自治体が個別に実施している各種アンケートによれば、住民の反応としては相対的に合併に否定的評価がなされていると報告されているからである。

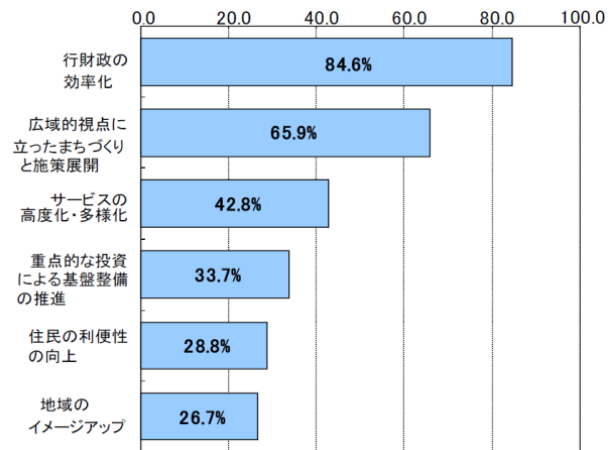


図 2-3 合併の効果

出典)『「平成の合併」の評価・検証・分析』p48

2-3-2 課題

『「平成の合併」の評価・検証・分析』の中では、周辺部住民からのヒアリング調査で、「新たに設けられた支所などが、旧市町村役場と比較して縮小したことや地域の経済活動への影響を不安視する回答が目立つ」「特に住民活動が活発でない地域においては、『旧役場よく知っていた職員がおらず、親近感がなくなった』『住民の連帯感がさらに薄れ、地域社会意識が崩壊している』といった後ろ向きの声が多い」と指摘している。行き慣れた旧市町村役場である支所の職員数及び権限の減少は、住民にとって合併への不満に繋がるだろう。また行財政改革の視点から、合併市町村における住民サービスの取捨選択や水準の見直しが行われることや、事業投資の減少はサービス低下との評価に繋がっていると考えられる。とはいえ合併による課題については図 2-4 に示すように、それぞれの課題に対して様々な解決策を講じている基礎自治体が多い。概ね「行政と住民相互の連帯の弱まり」「財政計画との乖離」「周辺部の衰退」を挙げており、「市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導」であるとし、国の合併推進策の問題点を指摘していると報告されている。一方で注目すべき点は、「中心部と周辺部の格差増大」「人口増に伴い住民の声が届きにくくなる」「各地域の歴史・文化・伝統が失われる」といった課題に対する解決策に、「地域自治組織の設置」が挙げられている点である。これらの課題は小規模自治体に共通して見られた課題でもある。

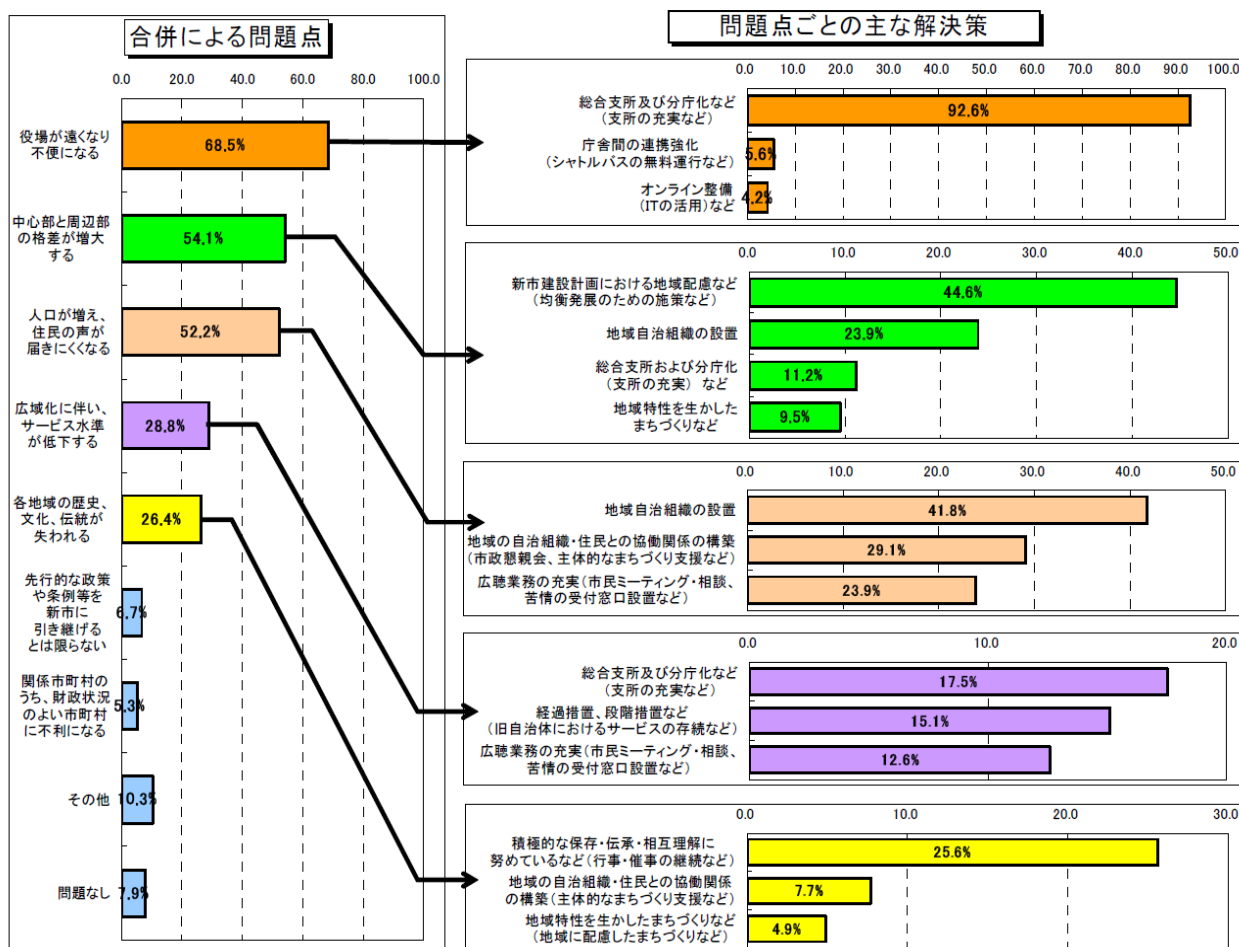


図 2-4 合併による問題点・解決策について

出典)『「平成の合併」についての公表』p14

2-4 合併再編後の基礎自治体に求められる課題と地域自治

『「平成の合併」の評価・検証・分析』の中では、図 2-5 の通り合併後の残された課題として、「旧自治体の事業の継続・調整（公共料金の統一など）」(43.8%) が最も高く、住民負担や住民サービスの急激な変化を避けるため、公共料金等の統一には一定の期間を要することが伺えるとした上で、住民の負担基準の適正化等について住民を交えた議論の必要性を指摘している。続いては「旧自治体間（新市）の一体化策」(16.3%)、「職員の削減・定数管理・給与の是正・人材育成・人事交流・意識改革」(11.3%) となっている。こうした結果を基に合併市町村に求められる課題として、①住民自治の振興・住民主体となった地域づくり、②組織・職員のパフォーマンスの向上、③住民負担の適正化・公共施設の再編など、④都道府県から市町村への権限移譲の 4 点を挙げている。合併を契機とした住民の自助自立意識の高揚を活かした、住民のネットワークや組織づくりを促進させることで住民自治の振興を図ること、合併によって達成された職員体制を活かし、職員の資質・モチベーションを高め行政運営のパフォーマンスを向上させること、住民に身近なサービスに係る権限が合併市町村に移譲されることで合併の効果が住民により可視化されることなどを意図としている。

基礎自治体である市町村の役割は今後、より一層重要になってくる。合併への懸念の中にはコミュ

ニティや地域自治のあり方と密接に関わるものが多いことから、地域における新たな自治システムの構築が重要課題であることは言えるだろう。

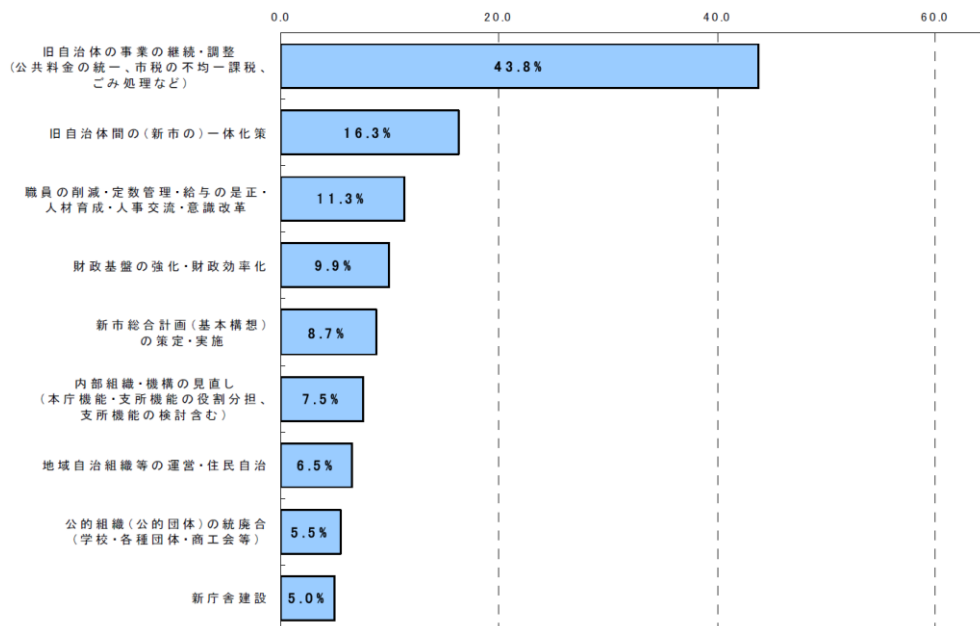


図2-5 合併後の残された課題

出典)『「平成の合併」の評価・検証・分析』p49

『「平成の合併」の評価・検証・分析』と同年に報告された『「平成の合併」をめぐる実態と評価』²⁶⁾(2008)でも、今後の市町村の課題に関する記載がみられる。そこでは市町村合併が見落としてきたものとして、これまで育まれてきた「地域共同社会」の取組の重要性を挙げ、この社会を如何に維持再生するかを念頭に置いて考えるべきと指摘する。地域ごとに地域の特性に応じた生きる力・生きる術を養い、蓄えていくが地域再生には必要であり、そうした力すべてを養い、蓄え、これを実践する「場」を「地域共同社会」としている。その実現のためには図2-6が示すように、①手触り感のある範囲の確保、②地域独自の価値観、③市町村内分権の視点の3つの視点が重要であると、具体策として①地域自治組織の活用、②地域を見つめる「目」の確保(地域観察力をもった職員の育成、支所機能のあり方の再検討)が必要であるとした。

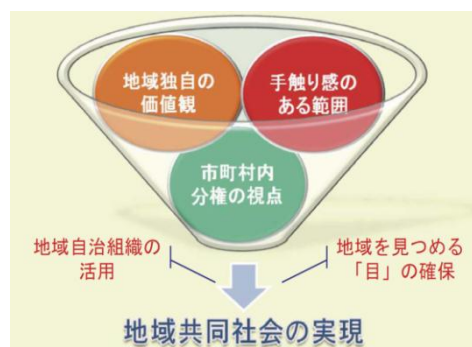


図2-6 「地域共同社会」を実現するための視点と具体策

出典)『「平成の合併」をめぐる実態と評価』ダイジェスト版 p9

2-5 本章のまとめ

本章の目的は、市町村合併を受け皿として展開してきた地方分権改革の経緯を確認しながら、1 点目として地域自治組織設置の契機となった市町村合併の政策展開の経緯を整理すること、加えてその過程における小規模自治体に対する議論をレビューすること、2 点目として市町村合併の効果・課題を整理すること、3 点目として合併再編後の基礎自治体に求められる課題と地域自治組織との関連性を抽出することである。

1 点目については、平成の市町村合併は、1999 年の地方分権一括法制定による同年の改正合併特例法施行を起点として、合併特例法の期限である 2010 年 3 月末を終点までの 11 年間を、その促進政策の展開時期としている。基礎自治体の行財政基盤確立を目標の中心に掲げてきた一連の市町村合併促進政策は、地方分権改革の過程でその受け皿として展開されてきた。概ね 2005 年頃までは、合併特例債創設や合併算定替の期間延長といった手厚い財政措置と、後半にみられる三位一体改革での地方交付税削減とのいわゆる「アメとムチ」による政策が続き、2000 年以降は国や都道府県の積極的な関与のもとで進められてきた。結果 11 年間で、市町村数は 3,232 (1999.3.31) から 1,784 (2010.11.1) へと減少し、減少率は 44.8% となり相当程度進捗したと評価されている。小規模自治体については、目安を概ね「人口 1 万人未満」として、その解消を合併の先行政策として展開されてきた。そのためその過程で小規模自治体にかかわる合併には、その地域性に十分に考慮する必要があるとしながらも、具体的対応策については詳細な記述は見当たらない。合併特例法上の支援措置はそうした自治体でも適用可能だったため、結果的に一定数の人口 1 万人未満の自治体が残る結果となった。広域化した自治体に包含された小規模合併自治体に対しては支所の充実や、地域自治組織などの住民組織の構築によるコミュニティ強化により課題解決を図るとしている。

2 点目については、効果として「行財政の効率化」「広域的なまちづくり」「専門職員の配置など住民サービス高度化・多様化」等が挙げられている。定員削減による人件費の減少等による財政基盤の一定の改善については多くの自治体が効果として認めている。課題としては「周辺部の旧町村の活力喪失」「住民の声が届きにくい」「旧市町村の地域資源の喪失」等といった区域拡大によるものが多い。また住民側の評価が十分にされていない点も挙げられている。また財政や行政サービス等の検証は進んでいるものの、合併による地域自治機能の検証については未だ十分でない。今後の課題であろう。

3 点目については、住民自治の振興・住民主体となった地域づくりを図るために、合併を契機とした住民の自助自立意識の高揚を活かした、住民のネットワークや組織づくりを促進させたり、また合併によって達成された職員体制を活かし、職員の資質・モチベーションを高め行政運営のパフォーマンスを向上させること、加えて住民負担の適正化・公共施設の再編、都道府県から市町村への権限移譲などの課題が挙げられる。

そもそも地方分権改革の意義は、地方分権推進法第 2 条の「地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図る」からも判るように、当初から地域自治の確立及び強化であった。こうした趣旨が有効に進められていくためには、山崎 (2004) ²⁷⁾ は「地域が蓄積している力量をよりよく活かしていくことのできる狭域行政の充実と、そのもとでの住民自治にもとづく公共性の強化、地域分権の実現に必然性をもたせるための住民による自主的・主体的地域活動の発展にもとづく地域コミュニティの強化にある」と述べている。地域自治組織の設置はまさにそのための有効な手段だったのである。

補注

- 1) (財) 地方自治研究機構は、地域自治組織の整備や支援に取り組む市区町村に対して書面調査を実施している。調査対象は 2008 年調査において地域自治組織等を整備していると回答した 293 市区町村とし、調査時期は 2009 年 12 月～2010 年 2 月である。主な調査項目は、団体属性・地域自治組織の現状・地域自治組織に対する支援の現状、今後のコミュニティ政策・地域自治組織の取り組み事例である。
- 2) 住民発議制度は、市町村合併における住民側からの合併協議会設置に関する直接請求制度である。1995 年の「市町村の合併の特例に関する法律」の改正において新設された。「平成の合併の評価・検証・分析」では、合併に係る住民発議件数は 385 件と報告としている。
- 3) 「平成の合併の評価・検証・分析」では、合併特例法に基づく合併協議会設置の住民投票件数は 66 件、条例に基づく住民投票件数は 352 件と報告している。352 件のうち、合併の是非を問うもの 305 件、合併の枠組みを問うもの 47 件となっている。
- 4) 2001 年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」を「骨太の方針」と称している。ここでは「市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」ことが謳われるなど、政治主導の象徴として位置付けられている。
- 5) 2002 年の第 10 回専門小委員会に西尾勝副会長より提出された「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」が通称「西尾私案」である。
- 6) 日本都市センターが実施した合併市に対するアンケート調査結果であり、対象は 1998 年 12 月～2006 年 3 月までに合併した 421 市であり回収率は 98.8%（416 市）となっている。

参考文献・資料

- 1) (財) 地方自治研究機構 (2010) 「地域コミュニティの再生・再編・活性化策に関する調査研究Ⅱ」
- 2) 総務省 (2010) 「『平成の合併』について」の公表
- 3) 山崎丈夫 (2004) 『地域コミュニティ論ー地域住民自治組織と NPO、行政の協働ー』自治体研究社 pp.205-221
- 4) 総理府 (1996) 地方分権推進委員会中間報告
- 5) 新川達郎 (2005) 「地方自治再編とコミュニティ再生」『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい pp.8-69
- 6) 総理府 (1993) 第 3 次行政改革審議会「最終答申」(臨時行政改革推進委員会)
- 7) 内閣府 (1998) 「地方分権推進計画」
- 8) 3) に同じ
- 9) 自治省 (1999) 「市町村の合併の促進についての指針」
- 10) 中川幾郎編 (2011) 『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社
- 11) 総務省 (2004) 「市町村の合併の特例等に関する法律」
- 12) 内閣府 (2010) 地域主権戦略大綱
- 13) 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 (2014) 『平成の市町村合併ーその影響に関する総合的研究ー』p.35
- 14) 中国経済連合会・日本政策投資銀行中国支店 (2006) 「中国地方における合併後の基礎的自治体の課題と展望に関する調査」p2
- 15) 9) に同じ
- 16) 5) に同じ
- 17) 9) に同じ
- 18) 総務省 (2002) 第 27 次地方制度調査会・第 10 回専門小委員会「今後の基礎的自治体のあり方について (私案)」
- 19) 総務省 (2003) 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」
- 20) 網野光明 (2006) 「地方分権改革と自治立法権・市町村合併」『地方再生：分権と自律による個性豊かな社会の創造：総合調査報告書』
- 21) 佐藤康行編 (2013) 『検証・平成の大合併と農山村』農文協 日本村落研究学会企画【年報】村落社会研究 49
- 22) 9) に同じ
- 23) 9) に同じ
- 24) 2) に同じ
- 25) 市町村の合併に関する研究会 (2008) 「『平成の合併』の評価・検証・分析」
- 26) 道州制と町村に関する研究会 (2008) 「『平成の合併』をめぐる実態と評価」全国町村会
- 27) 3) に同じ

第 3 章

コミュニティ政策の展開と地域自治組織の 必要性

第3章

コミュニティ政策の展開と地域自治組織の必要性

3-1 本章の目的

第2章において1990年代以降の地域分権改革が、当初より地域自治の確立及び強化にその意義を置いていたことに加えて、平成の市町村合併はその政策実現のための受け皿として促進展開してきたことを整理した。権限移譲とその一方で財政削減、市町村合併による行政区域の広域化等の方向性は、基礎自治体にとって必然的に自治に目を向けざるを得ないこととなり、少子高齢化による人口減少などの社会的背景も相まって、行政と住民との協働のまちづくりへの関心が高まることに繋がった。地域自治組織は、まさにそうした「地域のことは地域で」の仕組みを制度的に保証するための、新たなコミュニティ政策の具体策として注目を集めてきた。と同時に、広域化した基礎自治体運営にとっては、とりわけ「周辺部」化した小規模合併町に対する民意反映策といった、生活環境の激変緩和措置というねらいもあった。

本章の目的は、以下4点である。1点目は、我が国におけるコミュニティ政策の展開経緯をまちづくりの変遷とともに整理し、コミュニティ再生がどのような経緯で求められるようになったのかを明らかにすることである。地域自治組織は、地域内の町内会・自治会などの、従来の地縁組織を母体として構成されている事例がほとんどを占めていることから、戦前から伝統的・慣習的に引き継がれてきた地域自治や、地域住民のつながり及びまちづくり活動の延長線上に位置づけるなど、歴史的前提を考慮せずして地域内での実効性のある組織運営を検討することは困難に思われたからである。2点目は、地域自治組織の制度化に関する経緯について整理し、その必要性について考察する。3点目は、地域自治組織の定義と成立要件及び期待される機能について整理する。4点目として、既往研究等にみられる、全国レベルの地域自治組織に関する調査結果より、その現状と成果及び課題について整理し、総じて地域自治組織の自治形成への有効性を検証することである。

3-2 我が国におけるコミュニティ政策の展開とまちづくりの変遷

ここでは、コミュニティ政策の展開経緯をまちづくりの変遷と関連付けながら概観していく。住民生活に係る広範領域での総体的活動を意味する「まちづくり」において、その基盤はコミュニティの主たる構成員である住民であり、地域の活力や魅力を向上させようとする地域への帰属意識を原動力としていることは間違いない。つまりコミュニティ政策は必然的に、まちづくりの主体や活動内容及び範囲、評価の在り様までを大きく左右する。中川（2011）¹⁾は、「まちづくりは、住民による共同生活空間・ルールの自主管理などを目指す営みの総体を意味する」とし、その「主体性の確立が、地方分権の基底をなす地域分権というべき」でかつ「その直接当事者であるのが地域コミュニティ団体である」と関連付けている^{補注1)}。表3-1は、コミュニティ政策とまちづくりの変遷について、それぞれの既往研究で設定された時期区分とキーワードを抽出したものである。

表3-1 我が国におけるコミュニティ政策の展開とまちづくりの変遷

		コミュニティ政策の展開		まちづくりの変遷	
		玉野 和志	山崎 丈夫	林 泰義	織田 直文
戦前		■町内会隣組の整備 ・最末端の行政組織としての位置付け(官と民の関係の原型)			
1960年代		■町内会体制の成立 (戦後～) ・住民側から行政への自発的協力の動き・「地域ボス支配」	地域「コミュニティ」概念の成立と形成 付けの弱まり 地域「コミュニティ」の位置	■第1期(1960年～1974年) 高度経済成長期のまちづくり登場 ・「まち・むら」に暮らす住民自発活動(公害・日照・スモッグ・ゴミ・環境保全運動、住民要求・改善活動などの生活の現場からの運動) ・住民による歴史的町並み保存組織の発足等 ・革新市政、住民運動が動かした制度整備	■告発・要求型まちづくり ・環境悪化に対する生活権の主張 ・施設整備要求
1970年代		■コミュニティ政策の試み ・『コミュニティ生活の場における人間性の回復』(1969年) ・「モデル・コミュニティ施策」(自治省) ・地域集会所施設建設と管理を契機とした地域組織の創出 (自治会・町内会に加えて市民活動団体の台頭・合流) ・市民活動団体と行政との新しいルート開拓 ・ある意味で「行政依存」		■第2期(1975年～1984年) 集権型福祉国家への転換ーまちづくり条例 まちづくり協議会 ・住民による「地区まちづくり計画」 ・住民参加の場の運営にワークショップ方式登場	■地域振興型まちづくり ・地域内発的な住民運動(経済・文化の振興・人材育成) ・「地方の時代」
1980年代				■第3期(1985年～1994年) まちづくりセンター・まちづくりハウスー来るべきNPO法人登場の前奏の時代 ・対話型討議や共同作業を展開する「まちづくりワークショップ」手法の爆発的普及 ・市民のまちづくり意識と市民活動の浸透	■自治実現型まちづくり ・「ふるさと創生事業」(1988～1989年) ・地域住民の地域への誇りと愛着心の醸成を図りながら、あらゆる面に住民主体が関わるような様相 ・市民と行政との対等なパートナーシップによるまちづくり
1990年代	第1次分権改革	■協働パートナーシップへの展開 ・地域分権改革と市町村合併による大きな転換 ・行政と住民との「協働」 ・住民による自治実現がコミュニティ政策の課題 ・住民に求められる「政策的な意思決定と合意の調達を含めた自治の営み」		■第4期(1995年～2004年) NPO法人導入から社会的事業拡大の時代 ・市民、専門家間でNPO法創設への認識高揚 ・1995年阪神淡路大震災が生んだまちづくりの画期 ・ボランティア元年 ・非営利市民セクターの確立へ	
2000年代以降	市町村合併推進 三位一 体改革 第2次分権改革		地域分権時代の「コミュニティ政策」	■第5期 深刻な経済と社会の変容 ・前半(2005年～2009年)マーケットの暴走との闘い ・コミュニティ崩壊からの回復、地域経済再生が緊急課題 ・後半(2010年～2014年)挑戦する事業型NPO等とその支援システム ・コミュニティビジネスなど地域マネジメントへの関心の高まり ・自治体としてのNPO支援の土俵づくり	

出典) 玉野・林 (2011)『地域自治のしくみと実践』、山崎 (2010)『地域コミュニティ最前線』、
織田 (2004)『文化政策入門』を参考に筆者作成

3-2-1 行政組織としての町内会の制度化と住民参加の萌芽 (1960年代まで)

玉野 (2011) ²⁾ は、戦前の町内会隣組の整備にみられた「国家ないし地方自治体の行政組織のもとに、地域住民組織を位置付けようとする傾向」は、その後の「行政における住民との対応のあり方の原型」として「ひとつの雛形へと落とし込まれていく一貫した歴史的傾向を有していた」と指摘し、「最末端の行政組織として制度化された」町内会隣組は、「我が国の地方自治を考える上で無視することのできない基本的な傾向」であるとした。そして戦後の占領軍による町内会排除の動きはあったものの、1960年代に入ると、行政への協力を社会的威信の源泉とした自営業者層による「町内会側にも進んで行政に協力する社会的勢力」が見られるようになり、こうした存在が「戦後の復興期と高度成長という時期を地域の底辺から支えた」と指摘している。一方、経済成長による環境破壊や公害問題等の問題に対して、生活環境整備を要求する住民運動の取り組みの拡がり「まちづくり」という言葉で表現された。織田 (2004) ³⁾ はこの点から「告発・要求型まちづくり」と称している。総じてこの時期は、行政主導ながらも住民参加という新たな展開を生み出した時期と言える。

3-2-2 コミュニティ政策の起点と内発的地域振興への萌芽（1970年代～1980年代前半）

一般的に、我が国のコミュニティ政策の起点は、1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』⁴⁾の公表であると認識されている。続けて1971年「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」の提出により全国的なコミュニティ政策の展開が始まり、1971年～1973年の3年間で概ね小学校区を範域として、83カ所のモデル・コミュニティ地区が指定された。このモデル地区では、その後コミュニティ計画を官民協働で策定するなど、コミュニティ施設整備と連動して、コミュニティ組織の強化が図られていくこととなる。この時期においてコミュニティ形成の適正範域を概ね小学校区と設定している点は注視すべきである。中川（2011）⁵⁾がコミュニティ形成組織として「面識的社会」^{補注2}の範囲内である小学校区が、面積的にも、人口的にも、歴史的にも望ましい」と述べている通りである。山崎（2010）⁶⁾は『コミュニティ生活の場における人間性の回復』の基本的考え方を、①都市化の進展によるコミュニティ構築の必要性、日常生活基盤の整備、②日常生活における人々のつながりの強化、③コミュニティ行政の強化（活動を支える役割）、地域の多様な集団による自発的意思と共同活動の発展を図るものであったとまとめている。同様に三浦（2007）⁷⁾によれば、「委員会発足時におけるコミュニティという用語は「地域社会」という程度の意味」だったが、報告提出段階では「地域社会の連帯感を再生させるための理想像を表現したものであり、日本には実在しない状況を作り出すという期待を込めて用いられたものだった」としている。さらにこの報告の中では、「コミュニティを形成する根底は、生活の場における地域住民の相互信頼である。人々の心のつながりによって維持される自主的な集団こそがコミュニティの姿である」とし、そうした人々の多様化・高度化する欲求を満たし住民相互間の人間的交流が図れる場としてコミュニティ施設の必要性を述べている。このことから中川（2011）⁸⁾は、この時期のコミュニティ政策の特徴は、「コミュニティセンターなどの地域集会所施設の建設と管理を契機として、新しい地域組織を作り出すことにあった」「従来までの自治会・町内会に加えて、市民活動団体の台頭ないし合流を期待したもの」と述べ、この点を「この時期のコミュニティ政策が残した最大の功績」としている。

一方で、織田（2004）⁹⁾は「「告発・要求型まちづくり」は法整備・施策展開により沈静化し、新しいタイプのまちづくりが生まれてくる」とし、この時期のまちづくりを「地域振興型まちづくり」と称している。それは「地域の内発的な文化力によって地域のイメージアップや経済・文化の振興、人材育成を図ろうとする新たな住民運動であった」と述べている。1978年に提唱されたスローガン「地方の時代」の推進策でもあった。

3-2-3 コミュニティ活動の強化とNPOの台頭（1980年代後半～1990年代）

山崎（2010）¹⁰⁾は、この時期を「バブル景気による経済優先社会への志向による産業インフラ整備や都市再開発の強化を受けて、地域の連帯感の希薄化が指摘されるようになった時期」であり、「環境や商店街活性化を盛り込んだ地区まちづくり計画策定や、コミュニティ組織・活動を強化していく方向が提起された時期でもあった」としている。中川（2011）¹¹⁾は1980年代から1990年代前半までのまちづくりは、「衰退期に入った中心市街地の活性化、駅前再開発などの合言葉であり、まちづくりは都市再開発、都市再整備と同義語であったとしている。よってそこには分権社会の主体となる市民や地域コミュニティが意識されることはなかった」と指摘する。

しかし自治省によるコミュニティ政策は、3-2-2で挙げた「モデル・コミュニティ地区」（83地区）

指定後、続けて 1983 年～1985 年の 3 年間で「コミュニティ推進地区」(147 地区) 指定、1990 年～1992 年の 3 年間で「コミュニティ活動活性化地区」(141 地区) 指定を経て、1993 年よりコミュニティ組織・機能の強化策を軸に展開していくのである。山崎 (2010) ¹²⁾ によれば「コミュニティ活動活性化地区」の設定の重点は、「地域的連帯と自治意識に根差したコミュニティ活動が活発化し、地区の将来像や地区の生活環境整備に関する事項 (コミュニティ施設の改善、新設など) を含むコミュニティ計画が策定されるよう、市区町村における「まちづくり」「文化イベント活動」等に対する必要な支援策を実施することにおかれた」という。

さらに 1995 年に発生した阪神淡路大震災は、地域コミュニティの重要性と担うべき役割がますます強調される契機ともなった。この年が「ボランティア元年」と呼ばれるように、NPO・ボランティアへの関心とともに市民のまちづくり意識の高揚を背景にして、1998 年の NPO 法制定で、市民の自発的な活動が法により支援されることとなり、行政による NPO 支援拡大が図られる。その延長線上に「市民協働のまちづくり」という用語も広がり、市民と行政との協働あるいはパートナーシップの創出が謳われ始めるようになるのである。しかし一方ではこの時期のまちづくりは、NPO 法人によるいわゆるテーマ型活動が注目された時期でもあり、行政による傾斜的支援で地域コミュニティの位置付けの弱体化したという見解も存在する。

織田 (2004) ¹³⁾ によれば、「単に地域の経済・文化振興にのみを目指すのではなく、地域住民の地域への誇りと愛着心の醸成を図りながら、老若男女誰もがまちづくりの担い手となり、経済・文化・教育・人権・福祉・環境・国際交流 (貢献)・防災・都市基盤整備など、まちづくりのあらゆる面に住民が主体的に関わるという様相を呈するようになった」とし「自己実現型まちづくり」と称した。

3-2-4 地方分権社会下における「協働=パートナーシップ」(2000 年代以降)

2000 年以降は、第 2 章で整理したように、まさに地域分権改革 (三位一体以降) と市町村合併と連動した方向性の下でコミュニティ政策は展開されてきており、コミュニティ政策に大きな転換をもたらす時期となるのである。1993 年の国会での「地方分権の推進に係る決議」、1995 年の地方分権推進法、市町村合併特例法、2000 年の地方分権一括法と続き、機関委任事務の廃止、三位一体による財源削減へという流れは、必然的に地方自治の強化と住民自治重視にますます向かわざるを得ないものであって、2003 年の第 27 次地方制度調査会による答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」¹⁴⁾ の中で、「地域自治組織」が提言されるに至るのである。それを受けて 2005 年の地方自治法改正により「地域自治区」が制度化されることになり、全国的な「地域自治組織」設置の動きになっていくのである。2009 年の自治省による「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」¹⁵⁾ では、多様なプレイヤーによる「地域協働体」のしくみを提唱している。多くの自治体では広域合併を実現して数年が経過している時期である。この報告書では、厳しい地方財政による経営資源の制約の一方で、少子高齢化・人口減少の進展により「公共」の守備範囲は拡大している背景から、「地域コミュニティや NPO、その他の住民団体など公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体」が、「公共」を担う仕組み」を作っていくことが求められるとして、その主体を「地域協働」^{補注 3)} として位置付けたのである。そして「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共サービスの提供を協力して行う状態」と捉えることとし「地域協働体」を提案した。こうした「新しい公共」は国家戦略に掲げられていくこととなり、行政と住民による協働=パートナーシップにより住民自治を実現することがコミュニティ政策の

課題となっていくのである。

またこの時期に謳われる「協働＝パートナーシップ」について、従来のコミュニティ政策とどのような違いがあるのかについては、玉野（2011）¹⁶⁾が以下のように述べている。これまでの「コミュニティ行政は基本的に住民の地域での連携を高めるための条件整備を行うことが目的であり、コミュニティセンターの建設や管理、様々な活動や行事への補助を通して、コミュニティ組織を活性化させることで行政への協力を円滑にしていくことが目的であり、そこには行政サービスの削減や変更についての検討や、住民側の合意形成を本来的な目的とはしない。しかし、地方分権改革を背景とした住民と行政の協働＝パートナーシップという意味でのコミュニティ政策の方向性は、行政サービスそのもののあり方を検討すると同時に、住民側にも直接公的なサービスを担うことが求められる。政策的な意思決定と合意の調達を含めた自治の営みそのもの。本当の意味での住民自治ないし地域自治へと踏み出すことを促すものである」としている。この時期のコミュニティ政策が「住民主体による自主政策＋行政による公共政策を統合したもの」と表現される^{補注4)} ¹⁷⁾ 所以であろう。

3－3 地域自治組織の制度化とその必要性

今後の地域コミュニティの在り方を問う時に、3・2・4 で挙げた「新しい公共」をいかにして具現化しながら住民自治を強化していくかが課題となる。その手段として、合併後の地域コミュニティを担う自治組織をどのように構築するか議論は避けては通れない。地域自治組織はそもそも2003年「第27次地方制度調査会」の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」¹⁸⁾（以下、「答申」）において、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」の制度化が盛り込まれたことによって生まれた組織である。合併特例法や地方自治法を法令根拠とする「地域自治区」や「合併特例区」制度がこれに該当する。

では、まずその答申において、地域自治組織がどのように盛り込まれたかを整理する。ここでは地方分権時代の基礎自治体の在り方としては、ますます地域において包括的な役割を果たしていくことが望まれるとした上で、コミュニティ組織やNPO等の様々な団体による活発な活動展開に呼応する新しい協働の仕組みを構築することが必要であるとし、加えて、「地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から住民自治が重視されるべき」と強調している。「協働」と「住民自治」はまさに今後の地方自治制度を語る上での2柱であった。具体的には「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」として「地域自治組織の制度化」が盛り込まれたのである。少子高齢化の進展に対応すべく「地域のセーフティネットの

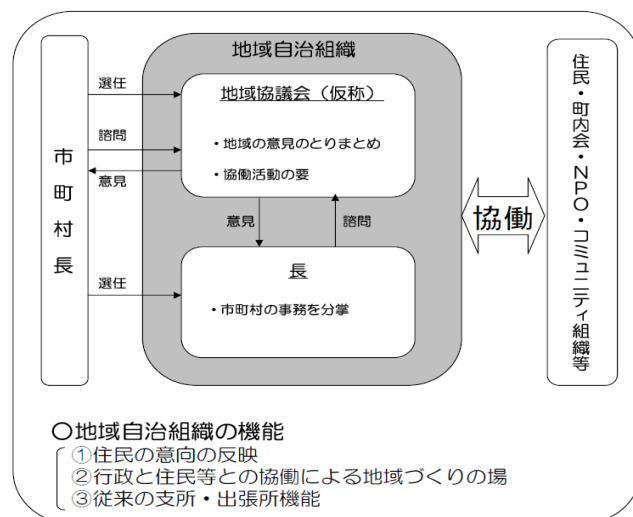


図3－1 地域自治組織のイメージ

出典）第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」について p117

構築のためにも、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みを作ることが基礎自治体に求められる重要な機能」ともされた。地域自治組織の設置にあたっての基本的な考え方として「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できるととすべきである」とし、その仕組みとして、機能は①住民の身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、②住民の意向を反映させる機能、③行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものであり、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとするとした。そのため地域自治組織の機関として「地域協議会」及び地域自治組織の長と事務所を置くこととし、支所・出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせることと記されている。山崎（2010）¹⁹⁾は「地域分権時代のコミュニティ政策形成とその実現にあたっては、地域自治区制度下の意見表明権をもつ地域協議会や、各種の条例による地域自治システムの基盤組織である地域自治組織を活用していくことが焦点となる」とし、地域自治組織の機能は、「住民組織がまとめた自主政策を地域自治組織が有する提案権（意思表明権）を活かす形で行政に反映することである」とした。それにより「地域問題解決が格段に前進する可能性がある」とし、地域協議会の存在意義を指摘する。図 3-1 は答申が示したイメージ図である。まさに合併後、総じて規模が拡大する基礎自治体における地域共同の事務処理のための活用手段であったと言えよう。また制度のポイントとして、設置する場合は、必要と考える市町村が任意に設置できる制度として「地域自治区」（一般制度・合併に際しての特例制度）を導入するが、加えて合併市町村に限り法人格を有するタイプを、旧市町村単位に合併後の一定期間（5 年以内）設けることが出来る制度として「合併特例区」制度を導入する。その他に合併市町村の協議により設置できる制度として、諮問に対する答申及び建議を行う審議会である「地域審議会」制度を合わせて導入する。こうして答申を受けて行政上の組織として、地域自治区（一般制度・特例制度）、合併特例区、地域審議会が整備されるに至ったのである。中川（2011）²⁰⁾は、こうした設置経緯について「新合併特例法による合併特例区や特例地域自治区の制度化は、合併により自治体としての旧市町村が消えていくことへの住民感情に対する配慮であり」「合併後の新市町村において、旧役場が移転、機能縮小、消滅してしまうことに対する行政機能上の暫定的な救済措置の意味もある」と指摘する。いずれにしても合併特例区などは5 年以内という期間限定であり、恒久的組織であることを前提としないために、表 3-2 に示すように 2014 年では全て廃止されている。総じて表 3-2 のように、こうした地方自治法と新合併特例法に基づく地域自治の仕組みづくりに着手した自治体数は結果的に極めて低調であり、拡がりを見せなかったのである。理由については 3-4 で詳述する。

表 3-2 地域自治組織の設置自治体数の推移

	地域自治区 (一般制度)		地域自治区 (合併特例区)		合併特例区		地域審議会	
	自治体数	設置数	自治体数	設置数	自治体数	設置数	自治体数	設置数
2006/7/1	15	91	38	101	6	14	216	780
2007/10/1	17	123	38	104	6	16	217	775
2013/4/1	17	156	30	65	2	4	195	718
2014/4/1	15	145	30	65	2	3	177	645
2015/4/1	15	146	25	52	0	0	89	288

出典) 総務省各年データをもとに筆者作成

実際には、地域特性を柔軟に発揮・運用するために、新基礎自治体長の諮問機関的要素の強く制約も多い「地域自治区」「合併特例区」制度の採用を避け、地域独自の自治体条例などにに基づき、共同体意識形成が容易な一定の区切りとして、概ね小学校区を範域に、住民自治強化を目指した多様な任意の地域自治組織の設立制度化を選択する自治体が全国で多く占めることになった。その標準的組織構成は地域内の町内会・自治会など従来の地縁組織に加えて、地域各種団体・NPO・ボランティア団体などの目的別縦割り組織を包括した地域包括型組織という特性を有している。このことはこの組織が、合併による行政の効率化に伴う権限移譲の受け皿として基礎自治体の補完機能を持つばかりでなく、まずは合併後の地域におけるまちづくりの「代表」として、団体間の協働・連携を図りながら、地域ニーズに対応した地域課題解決に効果的に取り組む役割を担い、住民自治形成の主体として位置付けられることの必要性を、各自治体自らが高く認識していたこと意味する。そしてその意図は設置状況からも伺うことが出来よう。設置状況は図 3-2、図 3-3 が示すように^{補注 5) 21)}、「中国地方、岩手・宮城・新潟・福井・兵庫・大分の各県で設置が進む一方で、首都圏や近畿南部及び北海道・沖縄県では進んでいない状況」や、市町村減少率と地域自治組織の設置率は相関していることがわかる。市町村合併が進んで市町村減少率が高い都道府県ほど設置率が高い。中でも小規模合併市町村が多く存在する中国地方 5 県は揃って高く、広島県はトップである。坂本他 (2013)²²⁾ は、設置の背景として「合併を契機に、空洞化の恐れがある行政機能や住民自治を補完するために設置が進んだ」「人口減・高齢化による地域の疲弊を背景に設置が進んだ」と指摘している。

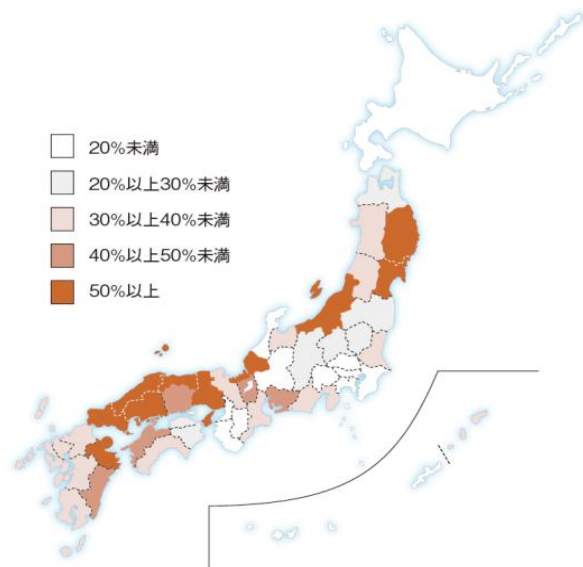


図 3-2 地域運営組織設置市区町村の割合（都道府県別）

注）ここでは地域自治組織を「地域運営組織」と称している

出典）坂本・小林・筒井「地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」p29

任は自治体長が行う点や、任期が 4 年以内であること、構成員定数他を条例で定めることなど、「地域審議会」も同様に行政上の組織であり、合併前の懸念払拭を主な主旨として、合併市町村長の諮問に応じて意見を述べることに、必要に応じて合併市町村長に市町村建設計画の執行状況などについて意見を述べるという任務が与えられている。いずれも執行機関（行政）の付属機関であるが、地域審議会では組織長の選任については合併協議によるものするなど合併市町村の裁量が確保されていることから、「地域自治区」「合併特例区」よりは採用した自治体が多くみられ、⑤と併用する事例も見られる。中川（2011）²³⁾ はこうした行政上の制度を採用しなかった神奈川県横須賀市の事例から、その理由として「地域住民が主体となった地域の特性を活かしたまちづくりを推進するため」「真の住民自治を確立するため」を挙げ、行政上の組織「制度に依拠することは却って組織の自主性を阻害すると考えている」とし、「団体自治、特に行政機能の分権化を目指す方向ではあっても、住民自治の実体化にはつながらない」という認識が存在するとした。また地域名望家や団体代表を主軸とした地域協議会の構成員による代表性への危惧や政策審議に係る力量への問題視化なども挙げられている。岡田（2006）²⁴⁾ は「経緯と、基礎自治体の権能に比べはるかに限定づけられた行財政権限をみる限り、地域自治組織制度を地方自治制度自体の前進として高く評価することができないのは当然である」と指摘する。結果として 3-3 で述べたように、多くの自治体では⑤の任意組織を整備することで（一部、地域審議会設置併用）、より身近な地域内での住民自治を担保する方策として、全世帯加入による合議制と代表性の面で歴史的実績を有する町内会・自治会を母体に柔軟に組織化することで、地域特性に応じた制度設計と運用が可能となり、地域住民が主体的に関わる真の住民自治が実現されることを期待したのである。

こうした点が、地域自治組織の定義と要件及び機能に反映することは必然的なことである。地域によりその名称は様々であるが、そこに共通する定義は、木原（2009）²⁵⁾ が示した「地域住民や地域の多様な活動団体等で構成される、地域の意思形成や決定をおこなうための、地域を代表する住民自治組織」を援用すると、「地域内の町内会・自治会など従来の地縁組織を母体に、一定区域内の地域各種団体・NPO・ボランティア団体などの目的別縦割り組織を包括した組織構成を有し、住民自治形成の主体として位置付けられる組織」と言えよう。総務省による「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」²⁶⁾ においても、「地域運営組織」を「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義している。そこには、地域自治組織としての「地域住民の主体的運営」「地域の多様な関係主体の連携」「地域課題解決を目的とした活動」といった必要不可欠な要素が共通して見られるのである。

地域自治組織に求められる要件については、全国の設置事例からとりまとめた兵庫県明石市による「地域自治組織の要件と認定について」²⁷⁾ に依拠すると、①近隣性（区域の設定）、②多様性（組織構成の設定）、③開放性（構成員の設定）、④代表性・正統性、⑤透明性、⑥民主性、⑦計画性、⑧自律性の 8 つを挙げている。具体的には、①共同体意識の形成が可能な一定の地域、概ね小学校区を基本的範域とし、②幅広い地域団体の参画や年齢層による自主的な参画が望め、③すべての地域住民に参加機会を保障し、④地域を代表する団体として認められ、⑤会則や規約を定め、情報公開に努め、⑥地域の総意が反映されるような総会協議による意思決定を行い、⑦地域課題の共有とその解決に向けたまちづくり目標・活動方針などをまとめた地域まちづくり計画を策定し、⑧行政依存にならず、自主財源の確保に努めて自主的かつ自律的な活動を実施するものとしている。以上の 8 要件は、同時

に地域自治組織の評価項目にも繋がるものであり、設置主体、設置エリア、組織形態、運営体制、地域計画策定の有無、活動内容、行政支援（財政支援・人的支援・活動拠点の提供など）の在り方、自主財源への確保といった諸項目を提示している。

前述した地方自治法や合併特例法による行政上の組織制度を敢えて採用せず、地域自治組織を組織化した多くの自治体にとって、それは岡田（2006）²⁸⁾の「住民の生活領域と広域化した基礎自治体の自治領域・行政領域との乖離を埋め、調整する手段として登場した」という指摘通り、組織再編による人材確保、地方分権・市町村合併の懸念事項に対する有効対応策だと言える。

表 3-3 地域自治区・合併特例区・地域審議会の比較

区分	地域審議会	地域自治区	合併特例区
根拠	合併特例法第5条の4第1項	一般制度:改正自治法第202条の4第1項 特例制度:改正合併特例法第5条の5第1項	改正合併特例法第5条の8第1項
法人格	なし	なし	あり(特別地方公共団体)
設置期間	合併後の一定期間(協議で定める、10年程度)	一般制度:なし 特例制度:合併後の一定期間(協議で定める。)	5年以内(改正合併特例法第5条の13第2項)
対象	市町村合併の場合のみ	一般制度(合併の場合の特例あり)	市町村合併の場合のみ
機関	地域審議会	一般制度:地域自治区の事務所の長 特例制度:地域自治区の区長 地域協議会	合併特例区の長 合併特例区協議会
組織の長の選任方法等	—	一般制度:事務吏員 特例制度:新市の長が優れた識見を有する者のうちから選任(特別職、任期2年以内)	新市の長が市長の被選挙権を有する者のうちから選任(新市の助役等と兼務可能、特別職、任期2年以内)
地域審議会・地域協議会等の構成員の選任方法等	合併協議による。	新市の長が区域内に住所を有する者のうちから選任 任期:4年以内(改正地方自治法第202条の5第4項)	新市の長が市議会議員の被選挙権を有する者のうちから規約で定める方法により選任(例えば、公募、充て職等) 任期:2年以内(改正合併特例法第5条の18第4項)
構成員への報酬等	報酬及び費用弁償(自治法第203条第1項)	報酬を支給しないことが可能(改正地方自治法第202条の5第5項)	同左(改正合併特例法第5条の18第6項)
地域審議会・地域自治区・合併特例区の機能	総合支所と地域審議会を関連させることにより、 ・新市の事務を分掌 ・住民の意向を反映させる機能	・新市の事務を分掌 ・住民の意向を反映させる機能 ・行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能	・旧市町において処理されていた事務であって一定期間合併特例区で処理することがその事務の効果的な処理に資するもの ・その他合併特例区が処理することが特に必要な事務(地域の公の施設の管理、地域振興イベント、コミュニティバスの運行、地域に根ざした財産の管理等)。
地域審議会・地域協議会・合併特例区協議会の権能	○諮問・意見の開陳 ・新市の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、意見を述べることができる。 ・新市建設計画を変更する場合は、新市の長は、地域審議会の意見を聴かなければならない。	○重要事項の実施について意見の開陳 新市の長は、区域に係る重要事項(協議で定める)の実施について、地域協議会の意見を聴かなければならない。 ○諮問・意見の開陳 新市の長その他の機関及び地域自治区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に意見を述べるができる。	○重要事項の実施について意見の開陳 新市の長は、区域に係る重要事項(規約で定める)の実施について、合併特例区協議会の意見を聴かなければならない。 ○諮問・意見の開陳 新市の長その他の機関及び合併特例区の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に意見を述べるができる。 ○予算の審議 合併特例区の長は、特例区事務の予算を作成したときは、合併特例区協議会の同意を得なければならない。
事務局の職員	新市の職員	同左	新市の職員から新市の長の同意を得て、合併特例区の長が命ずる。
住居表示	—	□□市○○区・・・ (設置期間が終了した場合で改正自治法に基づく地域自治区を設けない場合は「○○区」は削除) ※○○区は、旧町名等でも構わない。	□□市○○区・・・ (設置期間が終了した場合で改正地方自治法に基づく地域自治区を設ける場合は「○○区」、設けない場合は削除) ※○○区は、旧町名等でも構わない。
その他	—	—	法人格を有することから、設置に当たって知事の認可を必要とする(改正合併特例法第5条の10第1項)。

出典) 総務省データ²⁹⁾

3-5 既往研究等にみられる地域自治組織の現状と成果及び課題

地域自治組織の評価・検証については、その設置時期が市町村合併時期と重なる2005年～2006年をピークとしていることから、それより5年近く経過した2011年以降に全国レベルでの調査結果報告がなされている^{補注7)}。ここでは、(財)地域活性化センターによる「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～調査結果(2011)^{補注8) 30)}を参考にして、地域自治組織の現状と成果及び課題を整理する。

表3-4は組織設置に関する概要を示しているが、市町村全域設置は6割強に留まり、根拠となる条例策定は未だ2割強である。行政主導で設置された事例が多いものの、こうした根拠整備が未完了であったことや、住民に対する既存の住民自治組織との違いと効果、設置の必要性などの説明不足、それによる混乱と理解不足が背景に伺える。表3-5は組織の構成と役割について示している。地域自治組織の役員が地域住民から公正に選出され、地縁組織の役員が充てられていることは、既存の住民自治組織を包括し、単位自治会や単位団体では困難な地域課題への解決に向けての事業実施に有効であろう。また地区担当職員制度の導入率が4割強に留まっている点は今後の課題である。地域自治組織に対する人的支援の具体策としての有効性はかなり実証されてきている。行政依存への懸念はあるものの、行政と地域をつなぐパイプ役としての情報提供の役割効果は大きい。同様に表3-6に示すように、一括交付金制度の導入率が5割弱という状況も課題である。地域自治組織が自律した組織として自己決定・自己責任を有した上に活動が実施できるためには、組織の裁量により用途を決定し拠出・配分できるようになるべきである。加えて、調査結果では、一括交付金制度と地区担当者制度の導入について、導入している組織はしていない組織に比べて、特徴的な取り組みが多く実施されている傾向にあると指摘する。対象事業は少なくとも既存の単位町内会・単位自治会・単位団体が従前実施してきた事業の寄せ集めであってはならず、地区計画に基づいた新組織ならではの事業展開を望みたい。公共施設の清掃など簡易な維持管理といった行政サービスを代行する役割を要望する傾向に偏らず、真に地域住民としてのアイデンティティ醸成や自治形成に繋がるような活動実施を促すよう、行政の関わり方の検討も求めたい。

当該調査では、結論として全体的成果として以下3点を挙げている。

- ①地域にあるさまざまなまちづくりに関する団体を包括する地域自治組織の設置によって、それぞれの団体がつながりを持ち、連携が強化されている。
- ②地域自治組織の取り組みを通じて、行政に対する住民の意識が、従来の「要望・陳述型」から市民参加やパートナーシップを重視する「提案・協働型」への転換を図ることができている。
- ③地域自治組織の設置によって、地域のまちづくりに自主的、主体的に参画できる基盤が整備され、地域が抱える課題の解決に向けて、住民と行政とが協働で取り組むことが可能となっている。

一方、課題としては以下4点を挙げている。

- ①事務局員など一部の人物へ事務の負担がかかっており、組織体制の強化が必要である。また組織の後継者が見づらく、後継者やまちづくりの担い手の人材育成が求められている。
- ②組織ごとの活動に差が出てきていることや、一部の地域のみ行政支援が偏っている場合がある。
- ③地域自治組織に対する行政の地区担当職員の積極的な支援が必要となっている。地区担当職員については、地域自治組織の自主的・主体的な活動を阻害しないよう、また行政頼みにならないように配慮している。
- ④福祉関連の事業者や地元の企業が地域自治組織へ参加してもらうことや、団塊の世代の退職者や自

治会長を退任した方などが持つ様々なスキルを活用し、組織の活動をより活性化させることが重要であると考えられている。

その上で、今後の展望として、①地域への権限・財源移譲の推進、②組織の参加しやすい雰囲気づくりや人づくり講座の実施による後継者育成、参加メンバーの増加策の推進、③行政職員のまちづくりへの関わり推進、④地域自治組織と地区公民館の連携による人材育成、⑤自主財源確保の5点を挙げた。

表 3－4 地域自治組織の概要

組織の設置状況	全域設置(65.7%)、一部区域設置(34.3%)
組織の設置根拠	市町村の条例(23.1%)、要綱等(17.6%)、規約等その他(47.2%)
組織の設置単位	小学校区(57.4%)、旧町村(25.0%)
設置開始年度	2006年(13.0%)、2005年(9.3%)、2008年(9.3%)、2007年(7.4%)で40%を占める
市区町村内の設置数	10団体未満(40%)、10～19団体(27.8%)

表 3－5 地域自治組織の構成とその役割

組織の意思決定		意思決定機関は理事会・役員会(75.0%)
意思決定のメンバー選定方法		地域や各種団体やその代表者などからの推薦(46.3%)、公募(16.7%)
組織の構成員		自治会長などの地縁組織の役員等(89.8%)、地域で活動するNPO役員等(31.5%)、現職の公務員(21.3%)
事務局の有無		全ての組織に設置(83.3%)、設置していない(8.3%)、一部設置(7.4%)
事務局の場所		公民館等の施設内(74.1%)、その他(31.6%)、役所内(27.6%)
地区担当職員	制度	地区担当職員制度導入率46.3%(うち82.0%が専任職員配置)
	職員選定	地域担当部署職員(60.0%)、全庁的に選出された職員(26.0%)
	職員の役割	相談窓口や行政との連携窓口(74.0%)、特に関与しない(26.0%)、事務局職員(18.0%)
	制度の良い点	・窓口の一元化により行政と地域のパイプ役になれることで、情報共有と連携強化 ・円滑な支援 ・職員研修 ・住民との信頼関係強化
	制度の悪い点	・行政依存で組織の自主性が低下 ・担当職員への負担増 ・担当職員による温度差
組織の役割		行政サービスの一部代行(43.5%)、交付金や補助金の一本化した交付先(28.7%)、住民意見を集約する諮問機関(21.3%)
諸団体との連携		地域内諸団体は実行委員会等に加わり組織として事業実施(69.4%)、地域内諸団体の調整や連携のためのサポート(40.7%)

表 3-6 地域自治組織の業務とその予算措置

組織の事業規模	事業費と収入内訳	1団体当りの事業規模の平均額6,890千円 内訳→交付金・補助金(69.6%)、会費(13.5%)
	指定管理	市町村施設の指定管理者○(36.1%)、×(63.9%)
一括交付金制度	制度の有無	制度あり(48.1%)、制度なし(51.9%)
	利点	・地域の実情に応じて自由に使用可 ・組織が主体的に活動可
	問題点	・交付金の使途が適切かどうかの行政チェックが必要 ・何に使ってよいか判らない ・使途がイベントに特化
	対象事業	子どもの見守り・防犯の見回り・高齢者の見守りに関する活動(78.8%)、 敬老関係事業(71.2%)、広報誌などの資料配布(67.3%)、子ども会事業(61.5%) 公園清掃など簡易な維持管理(57.7%)、 地区の看板・掲示板の設置や維持管理(53.8%)
	算定方法	地区ごとに一定金額(50.0%)、一定金額に世帯数を乗じた金額(32.7%)
	事業内容の指針・基準	市町村の要綱で定める等の他、市町村により多様
	残預金の取り扱い	次年度への繰り越し(61.5%)、返納(38.5%)
直接予算請求制度		制度あり(13.0%)、制度なし(87.0%)

表 3-7 地域自治組織の現在の活動状況と今後の展望

特徴的な取組	各地区の事業計画が策定され、市町村の総合計画と連携実施(25.9%)、 全世帯へのアンケート実施(25.0%)、 収益事業実施(22.2%)
地域自治組織の課題	後継者不足(66.7%)、負担の偏重(65.7%)、地区による活動の温度差(63.9%)
行政からの要望	子どもの見守り・防犯の見回り・高齢者の見守り(56.5%)、 公園清掃などの簡易な維持管理(26.9%) 道路・水路清掃などの簡易な維持管理(25.0%)
求められる行政支援	財政支援(67.6%)、職員によるサポートなどの人的支援(63.0%)、 人材確保や後継者の育成支援(50.9%)

出典) 表 3-4～表 3-7 は「地域自治組織の現状と課題～住民主体のまちづくり～」

pp. 16-20 に加筆し筆者作成

3-6 本章のまとめ

本章の目的は、以下 4 点である。1 点目は、我が国におけるコミュニティ政策の展開経緯をまちづくりの変遷とともに整理し、コミュニティ再生がどのような経緯で求められるようになったのかを明らかにすることである。2 点目は、「地域自治組織」の制度化に関する経緯について整理し、その必要性について考察する。3 点目は、「地域自治組織」の定義と成立要件及び期待される機能について整理する。4 点目として、既往研究等にみられる、全国レベルの「地域自治組織」に関する調査結果より、その現状と成果及び課題について整理し、総じて地域自治組織の自治形成への有効性を検証することである。

1 点目については、最末端組織の行政組織として整備された町内会隣組という戦前からの流れは、我が国の地方自治を考える上で無視することの出来ない位置付けにあること、そして 1960 年代は高度経済成長による生活環境整備を要求する取り組みが「まちづくり」として拡がり、告発・要求とい

う形での住民参加が芽生えた時期であった。我が国のコミュニティ政策の起点は 1970 年代に入ってからであり、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』³¹⁾の公表が契機であると認識されている。日常生活における人々の信頼感と連帯感こそがコミュニティの姿であり、都市化を背景にコミュニティ行政としてはコミュニティ施設の重要性が強調された。1970 年代後半の「地方の時代」推進を受けて、地域からの内発的活動が期待された。続く 1980 年代はバブル景気による経済優先社会の到来などから地域の連帯感の希薄化が指摘されるようになり、コミュニティ組織・機能はむしろ強化されていく。とりわけ 1995 年の阪神淡路大震災による NPO・ボランティアへの関心と市民のまちづくり意識の高揚は、行政の NPO 支援を拡大させテーマ型まちづくりが注目された。地域分権社会とその受け皿として展開した市町村合併の下で、コミュニティ政策が大きく転換するのが 2000 年代以降である。ここでは必然的に地方自治の強化及び住民自治の重視に向かわざるを得ず、その手段として地域自治組織が提言されるに至る。また少子高齢化・人口減少の進展も相まって、行政と住民の関係性は「協働＝パートナーシップ」を構築することにより、従来行政の守備範囲であった「公共」を「あらたな公共」として地域の多様な主体が意思決定と責任を伴いながら担うことが期待されたのである。この方向性はまさに本当の意味での住民主体の自治形成を促すものであると言えよう。

2 点目については、地域自治組織が 2003 年「第 27 次地方制度調査会」の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」³²⁾において、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」の制度化が盛り込まれたことによって生まれた組織であること、合併特例法や地方自治法を法令根拠とする「地域自治区」や「合併特例区」制度がこれに該当する。こうした行政上の組織機能としては、基礎自治体の事務処理機能、住民意向の反映機能、行政と住民との協働機能が挙げられ、市町村合併による規模拡大で生じた住民感情への配慮や、旧行政機能の暫定的救済措置のねらいもあったと指摘されている。結果的には全国的に多くの自治体では、地域特性を柔軟に発揮・運用するために、地域独自の条例等に基づいた任意の地域自治組織を設置する動きをみせることになる。またこの傾向は市町村減少率の高い都道府県で強くみられるものであった。つまり第 2 章で明らかになったように、市町村減少率の高さは小規模合併町数の高さを意味することから、地域自治組織設置は小規模合併町に多くみられたと言えるのである。

3 点目については、任意の地域自治組織は、地域内の町内会・自治会など従来の地縁組織を母体に、概ね小学校区や字単位を範疇として、地域内の各種団体など目的別縦割り組織を包括した組織構成を有する、住民自治形成の主体として位置付けられる組織であると認識できる。

4 点目については、全国的レベルで調査を実施した既往研究からは、成果として地域内諸団体の連携強化、市民参加やパートナーシップ関係といった住民意識の変化、まちづくりへの自主的・主体的参画に関する基盤整備などが挙げられる。課題としては、負担の偏重や後継者不足、担い手育成、人材活用など、また組織間での温度差や、行政支援と住民主体とのバランスが挙げられている。

以上のように、我が国のコミュニティ政策は、その時々々の社会背景に対応する形で展開されてきたが、常に普遍的な重要施策の 1 つに位置付けられてきたと言ってよい。平成の市町村合併後、新たな基礎自治体内における地域自治の仕組みを制度化し、地域コミュニティ再生の担い手として地域自治組織は誕生した。合併後の地域内分権を担うべく地域自治組織が、地域の自己決定と自己責任の原則のもとで、住民自治を保障するためにどのように組織化され運営されるべきなのか議論することはますます重要となるだろう。

補注

- 1) 中川 (2011) は「まちづくり」を、①共同生活空間の使用価値の向上、②それらの利用のルール形成、③地域アイデンティティ形成、④コミュニケーションの活性化、⑤住民によるこれらの空間・ルールの自主管理などを目指す営みの総体を意味するとしている。
- 2) 中川 (2011) は、アメリカの教育哲学者ジョン・デューイが 1920 年代に「隣人たちからなる地域的協働生活社会（コミュニティ）を「面識的社会」と表現した」点を探り上げ、戦後の日本における価値意識が機能（効率）主義、経済主義に偏りがちであったと指摘している。
- 3) 報告書では、「地域協働体」を「一定の地域を前提として、そこに存在する住民が参画している多様な主体が、当該地域が必要とする公共サービスの提供を協力して行う状態」と定義している。
- 4) 山崎 (2010) は、地域分権時代のコミュニティ政策について、「地域問題の解決方針を提案する地域住民組織が作成する自主政策と、それに対応して行政組織が作成する公共政策とに区分することが出来」、「この両者が常に情報を交換して連携・パートナー関係を確立していくことが重要」であり、「コミュニティ政策はその総合である」と強調した。
- 5) 坂本・小林・筒井 (2013) による調査については、調査対象を「2012 年 11 月 1 日時点の全市区町村（788 市・747 町・184 村+東京 23 区）のコミュニティに関する担当者」とし回答数は 1294 市区町村（回収率 74.3%）、調査期間は 2012 年 11 月 16 日～2013 年 3 月 31 日とした。また「地域運営組織」を「地方自治法もしくは合併特例法に基づいて設置された地域自治区・合併特例区、ならびに校区あるいは旧町村などの一定の区域に設置された、地域課題の解決やまちづくりなどを行っているほぼ全世帯を構成員とする組織」を指すものとしている。実際「地域自治区・合併特例区のみを設置しているのは 19 市町であり約 5%に留まり、地域運営組織のほとんどは地方自治法や合併特例法によらない組織だった」と報告している。
- 6) 中川 (2011) は、「市町村合併を契機として住民自治の強化をめざし、地域自治組織を設立する方向」として概ね以下の 4 つに分かれるとした。①地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区」設置、②新市町村合併特例法に基づく「合併特例区」設置、③特例制度としての「地域自治区」設置、④自治体条例等（要綱も含む）に基づく独自の小学校区、字単位の「住民自治協議会」等の設置である。本研究では「地域審議会の設置」と「設置しない」を加え 6 つとした。
- 7) 例を挙げれば、(財) 地域活性化センター「地方自治法上の地域自治区を活用した取り組みについて」(2007)、(財) 地方自治研究機構「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」(2010)、地域自治システム調査検討委員会「地域自治システム調査検討報告」(2011)、(財) 地域活性化センター「「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～」(2011)、総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(2015) など。
- 8) (財) 地域活性化センター「「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～」(2011) の調査については、調査対象を「2010 年 11 月 1 日時点の 1,750 市区町村の住民自治組織担当者」ちし、回収 1,149 件（回収率 65.6%）、調査期間は 2010 年 11 月 5 日～11 月 24 日とした。調査事項は、住民自治組織の主体別に 3 つ（A 従来からの地縁組織、B 法律に基づく地域協議会又は合併特例協議会、C として AB 以外の住民自治組織（以下「地域自治組織」と称し分析））に分類し実施した。

参考文献

- 1) 中川幾郎 (2011)「地域分権から地域自治へ」『地域自治のしくみと実践』学芸出版社 pp.19-34
- 2) 玉野和志 (2011)「わが国のコミュニティ政策の流れ」『地域自治のしくみと実践』学芸出版社 pp.8-18
- 3) 織田直文 (2004)「生活と福祉の中に文化を活かす公共政策—まちづくり」『文化政策入門』丸善ライブラリー pp.190-194
- 4) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会 (1969)「コミュニティ生活の場における人間性の回復—」
- 5) 1) に同じ
- 6) 山崎丈夫 (2010)『地域コミュニティ最前線』自治体研究社
- 7) 三浦哲司 (2007)「日本のコミュニティ政策の萌芽」同志社政策科学研究第9巻第2号 pp.145-160
- 8) 1) に同じ
- 9) 3) に同じ
- 10) 6) に同じ
- 11) 1) に同じ
- 12) 6) に同じ
- 13) 3) に同じ
- 14) 総務省 第27次地方制度調査会 (2003)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申について」
- 15) 自治省 (2009)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」
- 16) 2) に同じ
- 17) 6) に同じ
- 18) 14) に同じ
- 19) 6) に同じ
- 20) 中川幾郎 (2011)「地域自治区・地域協議会から地域自治システムへ」 pp.62-66
- 21) 坂本誠・小林元・筒井一伸 (2013)「地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」
JC 総研レポート 27
- 22) 21) に同じ
- 23) 20) に同じ
- 24) 岡田知弘・石崎誠也編著 (2006)『地域自治組織と住民自治』自治体研究社
- 25) 木原勝彬 (2009)『「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査』報告 『コミュニティ政策 7』東信堂 pp.77-111
- 26) 総務省 (2015)「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」
- 27) 兵庫県明石市 (2012)「地域自治組織の要件と認定について」
- 28) 岡田知弘 (2006)「地域づくりと地域自治組織」『地域自治組織と住民自治』自治体研究社 p24
- 29) 総務省 「地域自治区・合併特例区制度」
- 30) (財) 地域活性化センター (2011)「「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～」
- 31) 4) に同じ
- 32) 14) に同じ

第 2 部

広島県における市町村合併と地域自治組織

第4章

広島県における市町村合併と 地域自治組織の現状・課題・類型化

第4章

広島県における市町村合併と地域自治組織の現状・課題・類型化

4-1 本章の目的

本章の目的は2点である。1点目は本研究の事例として採り上げた広島県の市町村合併に係る推進経緯、評価、コミュニティ政策を整理することである。2点目はその上で市町村合併後における地域自治組織の設置動向の把握と、その設置経緯によって基礎自治体を類型化することで、設置経緯が運営体制上の成果と課題にどのような関係性があるのかを明らかにすることである。

広島県における基礎自治体数の縮減率は－73%（全国－43.6%）と全国で最も高い上に、合併時「人口1万人未満」^{補注1）}自治体数の縮減率は－96%（中国地方－87.1% 全国－70.1%）であり、ほとんどの小規模自治体では合併により行政区域が広域化した。全国的にも市町村合併時に懸念として挙げられた「周辺部地域の衰退化」「行政との距離感」「行政サービスの低下」、そしてこれらによる「地域の独自性の喪失」等の課題に直面する小規模自治体が多く存在する。しかしこのようにトップレベルの規模での合併が進められたにも関わらず、合併と連動する方向で提唱されたコミュニティ政策としての地域自治組織に関する既往研究に、広島県は事例としても多く採りあげられてはいない。小規模合併町を多く含みかつ、多様な規模の自治体間による合併を経験して設置に至った、広島県の地域自治組織の設置経緯と運営体制上の成果と課題を明らかにすることは、合併後の多様な担い手による新たな地域協働型まちづくりを考える上で大きな示唆を与えるものと考ええる。

4-2 調査の概要

4-2-1 調査地の概要

広島県の総人口は2014年（10,1 現在、国勢調査）で2,844,822人となるが、図4-1が示すように1998年をピークに減少に転じている。全国は2008年にピークを迎えていることから10年早いことになり、今後は団塊ジュニア世代が人口再生産年齢^{補注2）}を過ぎることで出生数減少が進行し、さらに県内一部の市町ではこれまで増加傾向にあった高齢者人口が減少し始めていることから、県全体でも今後一段と速い速度で人口減少していくことが見込まれている。

図4-2は広島県の自然動態の状況である。県内の出生数は1973年をピークに減少が続いており、合計特殊出生率は1970年代後半より人口置換水準の2.07人を下回っている。こうした中で、2005年に死亡数が出生数を上回り自然動態がマイナスに転じている。

図4-3は広島県の社会動態の状況である。県では高度経済成長期にかけて自動車・造船などの産業構造を背景に転入超過が続いたが、1973年の第1次オイルショック以降、転入超過数は縮小し、1982年以降は一転して転出超過となっていると報告している。近年では2,000人を超える規模の転出超過が続いており、年齢階級別転出入の状況分析から20～24歳による「就学」「就職」による県外流出が際立って高いことが要因とされている。

国立社会保障・人口問題研究所の推計では、出生率と転出超過が現状のままで推移すれば、県の総

人口は2060年には190万人程度（1945年レベル）にまで減少すると指摘している¹⁾。

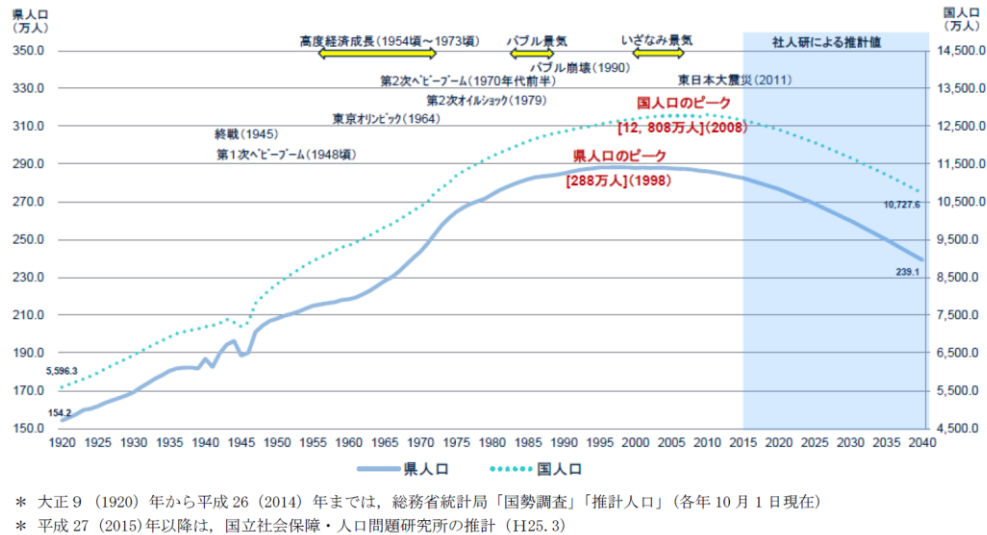


図4-1 我が国の総人口と広島県人口の推移と見通し

出典)「広島県人口ビジョン」2015 p18

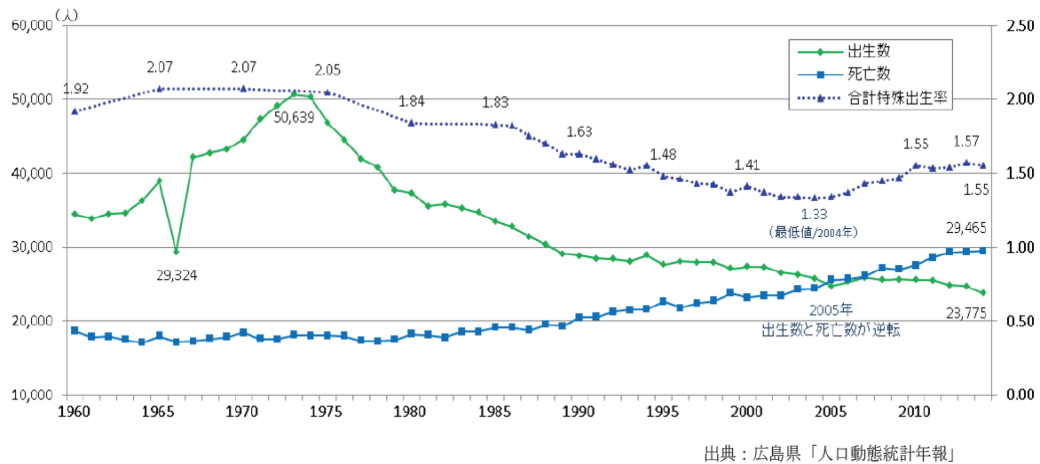


図4-2 広島県人口の自然動態（出生数・死亡数）、合計特殊出生率の推移

出典)「広島県人口ビジョン」2015 p19

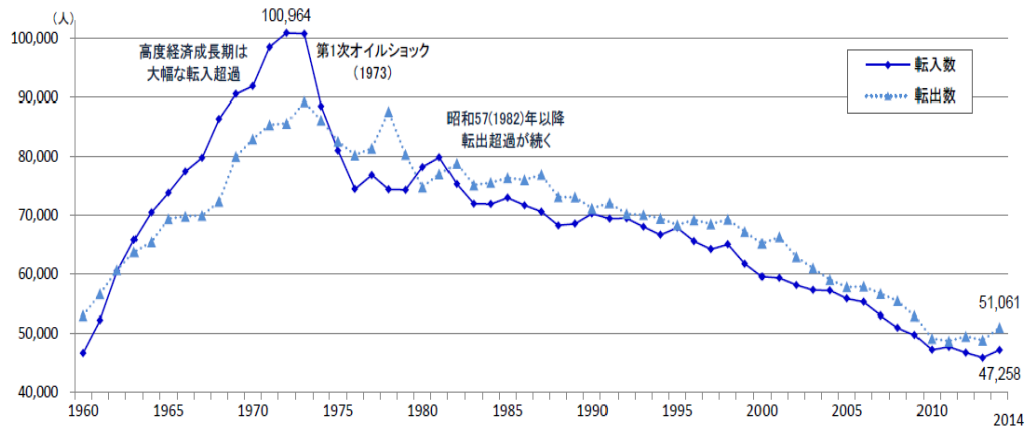


図 4－3 広島県人口の社会動態の推移

出典)「広島県ロビジョン」2015 p21

図 4-4 は広島県の年齢 3 区分別人口の推移を示したものである。国立社会保障・人口問題研究所の推計では、2010 年から 2040 年にかけて年少人口は 13.7%から 10.7%へ 3 ポイント減少、生産年齢人口は 62.4%から 53.2%へ 9.2 ポイント減少する一方で、高齢者人口は 23.9%から 36.1%へ 12.2 ポイント増加すると見込まれている。県ではこのまま高齢化が進行すれば、経済規模の縮小を招く他、生活インフラ費用について県民一人当たりの負担が増加し、合わせて社会保障費の負担も増加するなど、人口構造の変化が県民生活へ与える影響を懸念している²⁾。

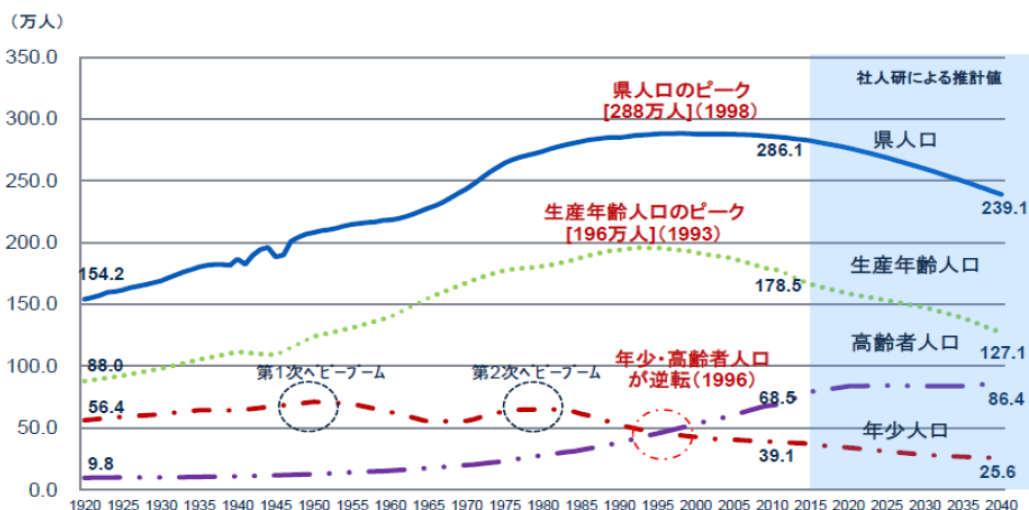


図 4－4 広島県の年齢 3 区分別人口の推移

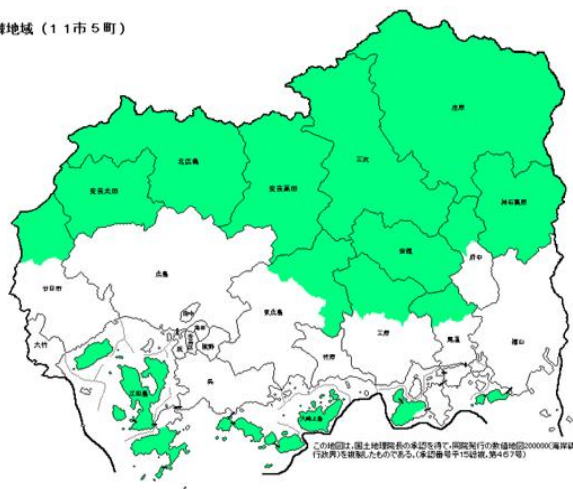
出典)「広島県ロビジョン」2015 p24

広島県の概要を市町村合併と関連付けて述べる際に、人口減少・少子高齢化の他、過疎化についても触れておかなければならない。図 4-5 は県内の過疎地域公示町村図であり、図 4-6 は県内 23 市町における 2010 年現在の人口及び高齢化率である。過疎地域（中山間地域とほぼ同一エリア）は県北及び瀬戸内海島嶼部を中心に、県内面積の 70.2%を占めるに至るが人口は 12.3%と、当該地域がいかにも低密度居住地域であるか伺えよう。当該地域のほとんどが若年層の流出と自然減による人口減少がより少子高齢化を加速させ、基幹産業である農林水産業の低迷と、集落機能の低下、耕作放棄地の増加や森林の荒廃、医師不足や生活交通の廃止・縮小などの日常生活を支える機能低下を招くなど負のスパイラルに陥っている³⁾。

さらに図 4-6 をみると、県内 23 市町のうち 60%以上が人口 5 万人以下であり、そのいずれも市町村合併後も人口減少が加速化している。加えて 2014 年に公表された、日本創生会議の人口減少問題検討分科会による報告（いわゆる「増田レポート」^{補注3)}）では、「消滅可能性都市」^{補注4)}として、以下の広島県内 12 市町（() 内は 20～39 歳の女性人口が 2010 年～2014 年までの減少率）が挙げられている。広島市安佐北区（50.3%）、竹原市（64.4%）、府中市（59.6%）、庄原市（55.5%）、大竹市（60.1%）、廿日市市（52%）、安芸高田市（53.7%）、江田島市（68.2%）、安芸太田町（71.7%）、北広島町（52%）、大崎上島町（52.3%）、神石高原町（74.5%）である。

小規模基礎自治体さらには小規模合併町における住民自治の仕組みをどのように再編し生活機能の維持を図るかは広島県にとって喫緊の課題なのである。

● 過疎地域（11市5町）



項目	面積	人口
広島県全域	8,480km ²	2,860,750 人
うち中山間地域 (構成比)	5,952km ² (70.2%)	351,578 人 (12.3%)

図 4-5 広島県の過疎地域公示町村図

出典) 広島県「広島県の中山間地域対策について」2013

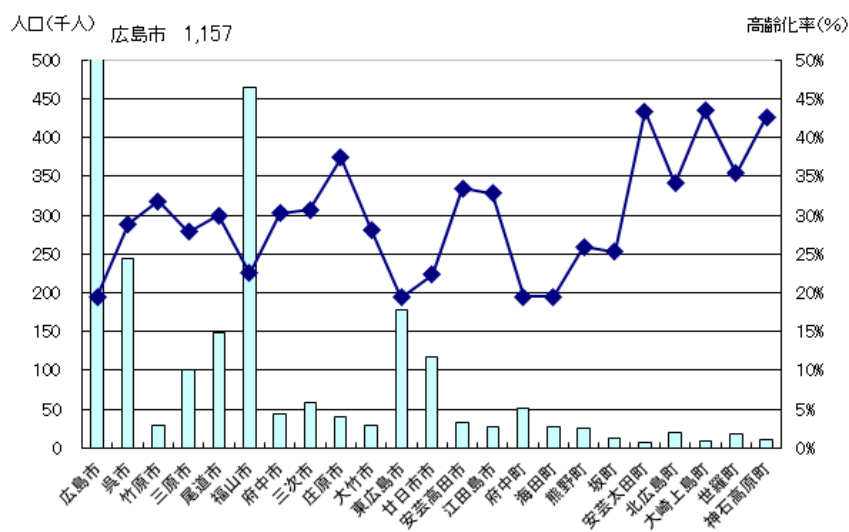


図4-6 広島県23市町別人口及び高齢化率

出典) 広島県「広島県の中山間地域対策について」2013

4-2-2 調査方法

本章では、まず広島県における合併後の全基礎自治体23市町のうち、合併経験を有する17市町の行政部署に対して、地域自治組織の設置有無についてのヒアリング調査を電話にて実施した。次に「設置している」と回答した12市町の行政部署に対して、「設置」に関する動向調査（アンケート調査）を実施した（回収率100%）。アンケート調査の項目は、設置の方向性、設置経緯、成果と課題、期待する役割、設置数、設置時期、設置単位（範囲）、設置根拠、組織構成員、組織形態、地域計画策定の有無、事務局体制、行政支援（財政支援・人的支援・場の提供）等である。また「設置していない」と回答した5市町についてはその理由とコミュニティ組織の現状、さらに合併経験を有しない6市町の現状についても電話でのヒアリング調査を実施し、全基礎自治体23市町についての状況把握を行った。調査期間は2014年2月～6月である。調査の実施に際しては、入手した資料や情報は本研究以外に使用しないことを条件に、各基礎自治体関係部署より研究目的への同意と協力を得ている。

4-3 広島県における市町村合併とコミュニティ政策

4-3-1 市町村合併の推進経緯

広島県では、2000年の地方分権一括法施行に合わせ、同年11月「広島県市町村合併推進要綱」を策定し、分権型社会への行政体制整備を進めるために市町村合併を積極的に展開してきた。「広島県市町村合併推進要綱」⁴⁾には、重点推進期間を2001年～2004年の4年間と定め、基本合併パターン（広島県広域行政検討委員会の提言により17自治体再編案にまとめられたもの）を示すとともに、合併の効果及び合併に向けた課題への対応と県の支援策が盛り込まれた。基本合併パターンは、通勤、通学、通院、買い物などを反映した日常生活圏に加えて、ごみ、し尿などの広域行政サービスの一体性をも考慮し作成された。一部の自治体より異論が提出されるが、その後、市町村合併推進本部の設置、市町村合併に係る県の支援プログラム策定、市町村への権限移譲計画の策定、分権改革推進本部の設

置、分権改革推進プログラム策定等を経て、県内市町村数はパターン策定時の 86 市町村（13 市 67 町 6 村）は、2003 年には 79（13 市 61 町 5 村）、2004 年には 65 市町村（14 市 49 町 2 村）、2005 年には 23 市町（14 町 9 町）となり一応の区切りを設け現在に至っている。合併特例法の適用期限が 2005 年 3 月 31 日であったこともあり、合併時期は 2004 年・2005 年に集中している。1999 年当時の 86 市町村（13 市 67 町 6 村）は、結果として図 4-7、表 4-1 の通り 23 市町（14 市 9 町）に激減した。6 市町（竹原市・大竹市・府中町・坂町・海田町・熊野町）は合併をしていない。図 4-8 の通り人口 1 万人未満の自治体は 52 町村（合併前 86 自治体数の 60.5%）から 2 町（安芸太田町・大崎上島町）のみ（合併後 23 自治体数の 8.7%）となり、10 万人以上は 4 市から 7 市（広島市・福山市・呉市・東広島市・尾道市・廿日市市・三原市）へと増加した。人口規模が大きい自治体では編入合併を、小さい自治体では新設合併を選択している傾向もみられる。

吉川（2013）⁵⁾ は調査結果^{補注 5)} の中で、合併を選択した理由としては「財政力の向上」「行政サービスの向上」が上位を占め、「政策形成能力の向上」「地域の活性化」が続いていると報告している。加えて基礎自治体の規模別にみると、人口規模の小さな自治体ほど「財政力の向上」を、人口規模の大きな自治体ほど「地域の活性化」を理由に挙げているとした。合併を選択しない理由の上位には「財政効果に疑問」「行政サービスの低下の懸念」が挙げたとしている。

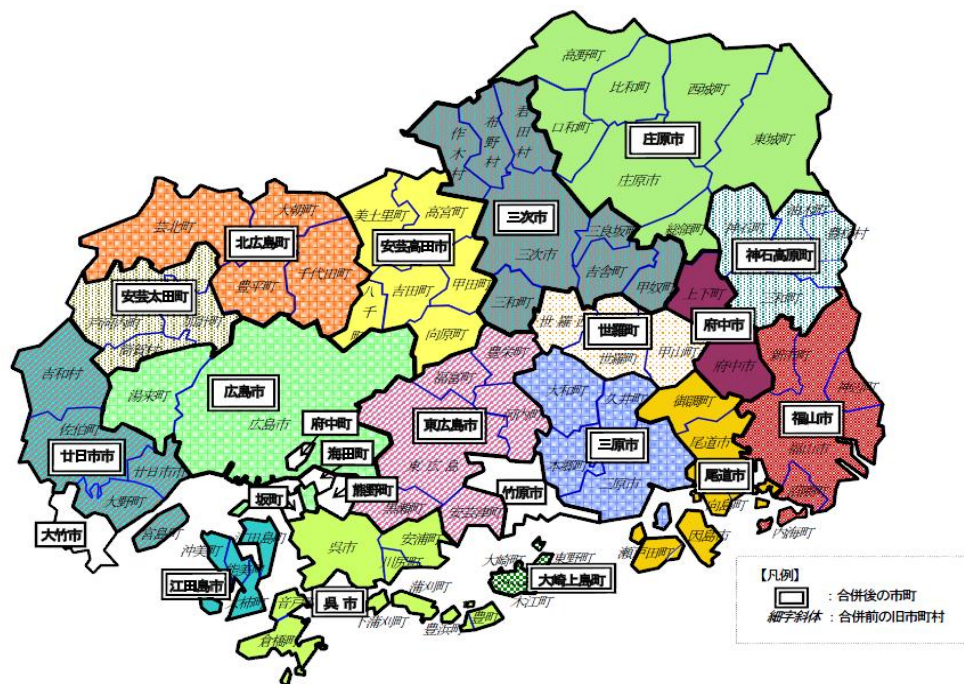


図 4-7 広島県の市町村合併の動向図

出典) 広島県資料

表4-1 広島県合併市町の人口・面積

県内合併市町の人口・面積

					(単位:人, km ²)				
	市町村名	国調人口	面積	合併日		市町村名	国調人口	面積	合併日
1	広島市	1,154,391	905.13		11	東広島市	184,430	635.32	
	(佐伯郡) 広島市	1,147,101	742.14	(編入)		(賀茂郡) 黒瀬町	25,287	63.84	(編入)
		7,290	162.87	H17.4.25		(賀茂郡) 福富町	2,814	60.71	H17.2.7
2	呉市	251,003	353.76			(賀茂郡) 豊栄町	4,131	72.56	
	(安芸郡) 呉市	199,251	146.27	(編入)		(賀茂郡) 河内町	6,484	84.68	
	(安芸郡) 音戸町	13,895	18.73	H17.3.20		(豊田郡) 安芸津町	11,747	65.08	
	(安芸郡) 倉橋町	6,857	54.44	H17.3.20	12	廿日市市	115,530	489.36	
	(安芸郡) 下蒲刈町	1,974	8.71	H15.4.1		(佐伯郡) 廿日市市	74,392	47.89	(編入)
	(安芸郡) 蒲刈町	2,391	18.90	H17.3.20		(佐伯郡) 佐伯町	11,953	194.83	H15.3.1
	(豊田郡) 安浦町	12,336	63.54	H17.3.20		(佐伯郡) 吉和村	799	145.50	H15.3.1
	(豊田郡) 川尻町	9,734	16.85	H16.4.1		(佐伯郡) 大野町	26,442	70.75	H17.11.3
	(豊田郡) 豊浜町	1,954	11.66	H17.3.20		(佐伯郡) 宮島町	1,944	30.39	H17.11.3
	(豊田郡) 豊	2,611	14.08	H17.3.20	13	安芸高田市	33,096	537.79	(新設)
3	竹原市	30,657	118.30	—		(高田郡) 吉田町	11,361	84.81	H16.3.1
4	三原市	104,196	471.03	(新設)		(高田郡) 八千代町	4,355	50.60	
	(賀茂郡) 三原市	80,990	204.78	H17.3.22		(高田郡) 美土里町	3,269	123.25	
	(賀茂郡) 向島町	7,142	121.88			(高田郡) 高宮町	4,155	124.46	
	(豊田郡) 大木	10,880	82.19			(高田郡) 甲田町	5,561	72.93	
	(御調郡) 本井	5,184	62.17			(高田郡) 向原町	4,395	82.12	
5	尾道市	150,225	284.85		14	江田島市	29,939	100.97	(新設)
	(御調郡) 尾道市	90,873	110.95	(編入)		(安芸郡) 江田島町	12,085	30.12	H16.11.1
	(御調郡) 御調町	7,839	82.98	H17.3.28		(佐伯郡) 能美町	5,812	16.58	
	(御調郡) 向島町	15,774	18.40	H17.3.28		(佐伯郡) 沖美町	3,659	27.60	
	(豊田郡) 因島市	26,677	39.76	H18.1.10		(佐伯郡) 大柿町	8,363	26.58	
	(豊田郡) 瀬戸町	9,062	32.76	H18.1.10	15	府中町(安芸郡)	50,732	10.45	—
6	福山市	459,087	518.07		16	海田町(安芸郡)	29,137	13.81	—
	(沼隈郡) 福山市	381,775	364.51	(編入)	17	熊野町(安芸郡)	25,103	33.62	—
	(沼隈郡) 山内町	3,066	12.67	H15.2.3	18	坂町(安芸郡)	12,399	15.67	—
	(沼隈郡) 沼隈町	12,492	30.93	H17.2.1	19	安芸太田町(山県郡)	8,238	342.25	(新設)
	(芦品郡) 新市町	21,176	53.10	H15.2.3		(山県郡) 加計町	4,146	96.09	H16.10.1
	(深安郡) 深安町	40,578	56.81	H18.3.1		(山県郡) 簡賀村	1,139	54.07	
7	府中市	45,188	195.71			(山県郡) 戸河内町	2,953	192.09	
	(甲奴郡) 府中市	39,345	110.18	(編入)	20	北広島町(山県郡)	20,857	646.24	(新設)
	(甲奴郡) 上下町	5,843	85.53	H16.4.1		(山県郡) 芸北町	2,756	253.63	H17.2.1
8	三次市	59,314	778.19	(新設)		(山県郡) 大朝町	3,437	90.50	
	(甲奴郡) 三次市	38,923	251.55	H16.4.1		(山県郡) 千代田町	10,542	171.07	
	(双三郡) 甲奴町	3,017	65.17			(山県郡) 豊平町	4,122	130.66	
	(双三郡) 君田村	1,836	85.87		21	大崎上島町(豊田郡)	9,236	43.28	(新設)
	(双三郡) 布野村	1,809	83.04			(豊田郡) 大崎町	4,021	20.44	H15.4.1
	(双三郡) 作木村	1,799	91.92			(豊田郡) 東野町	2,808	12.67	
	(双三郡) 吉舎町	4,730	84.07			(豊田郡) 木江町	2,407	10.13	
	(双三郡) 三良坂町	3,711	43.68		22	世羅町(世羅郡)	18,866	278.29	(新設)
	(双三郡) 三和町	3,489	72.89			(世羅郡) 甲山町	6,583	99.79	H16.10.1
9	庄原市	43,149	1,246.60	(新設)		(世羅郡) 世羅町	8,441	109.36	
	(甲奴郡) 庄原市	20,738	243.55	H17.3.31		(世羅郡) 世羅西町	3,842	69.14	
	(比婆郡) 総領町	1,758	70.61		23	神石高原町(神石郡)	11,590	381.81	(新設)
	(比婆郡) 西城町	4,505	226.91			(神石郡) 油木町	2,989	98.02	H16.11.5
	(比婆郡) 東城町	9,700	304.92			(神石郡) 神石町	2,578	103.98	
	(比婆郡) 山口町	2,458	110.13			(神石郡) 豊松村	1,696	52.35	
	(比婆郡) 高野町	2,176	159.18			(神石郡) 三和町	4,327	127.46	
	(比婆郡) 高比	1,814	131.30			広島県(23市町)	2,876,642	8,479.05	—
10	大竹市	30,279	78.55	—					

※人口:平成17年国勢調査確定値による

※面積:平成20年全国都道府県市区町村別面積調による(合併後の埋立て等により旧市町村別面積の合計が合併後市町の面積と一致しない場合がある)

出典) 広島県資料

市町村合併は地方行政のまさに構造改革であり、広島県の市町村合併は行政改革の有効な手段の1つとして進められてきたと言ってよい。市町村合併により広島県の基礎自治体における平均人口は、県報告によれば2002年と比較して約3.7倍(合併前:33,449人、合併後125,071人)となっている。さらに基礎自治体の体制整備として平均職員数約3.7倍、平均標準財政規模約3.8倍、加えて子育て支援や危機管理、情報管理等の専門部署を設置するなど組織の専門化が進められた。しかし表4-2が示すように、基礎自治体の組織整備そのものが本所集約となり、その職員数の増減率では本所では37%増であるのに対し、支所では59%減となった。とりわけ町レベルの支所では70%減と顕著である⁶⁾。行政サービスの広域化や専門性向上によるサービスの維持・向上という面においてはスケールメリットによる効率的な体制整備が実現されたと言えようが、果たして、住民に身近な基礎自治体が

住民に身近な行政サービスを、地域特性に沿って最も効率的に住民に提供するという地方分権の基本的な考え方に充分対応出来ているかについては住民視点からの評価を待ちたい。

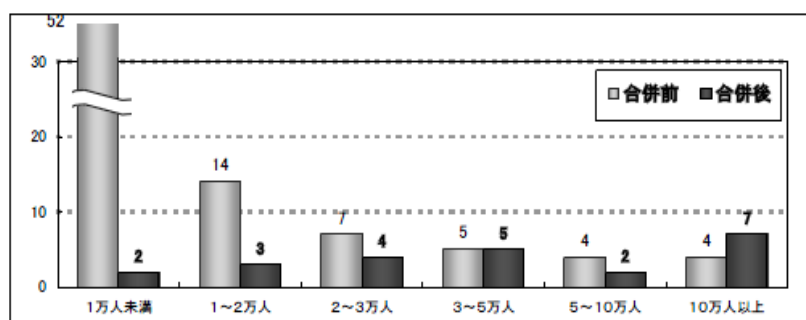


図4-8 基礎自治体の人口規模 (単位：団体)

出典) 広島県「市町村合併の推進」p11

表4-2 本所(本庁)・支所の職員数の状況 (H20年4月1日現在)

区 分		合併前 (H14)	合併後 (H20)	差 引	増減率
本 所	市	3,843	5,178	+1,335	+34.7%
	町	318	531	+213	+67.0%
	計	4,161	5,709	+1,548	+37.2%
支 所	市	3,471	1,465	▲2,006	▲57.8%
	町	527	158	▲369	▲70.0%
	計	3,998	1,623	▲2,375	▲59.4%

(注) 広島市を除く合併市町(11市5町)

出典) 広島県「市町村合併の推進」p11

4-3-2 市町村合併の評価

広島県では市町村合併後における市町の状況把握、及び今後の課題を検討するために、2008年3月と、合併後概ね10年経過した2015年2月に調査を実施している。調査項目は「合併のねらい」である「広域的なまちづくり」「基礎自治体の体制整備」「行財政の効率化」の3つに概ね集約されている。以下、本研究のテーマである「地域自治組織」に係る記述を中心に、その調査結果を整理する。

1) 2008年実施⁷⁾ (対象：広島市を除く16合併町の市町及び住民78名)

①広域的なまちづくり

ほとんどの市町が肯定的かつ今後の進展を期待しており、現在具体的な取り組みとして「幹線道路の整備」「生活交通の再編」「広域観光ルートの創出」「住民自治組織の設立」等が挙げられた。推進に向けてさらに必要なこととしては、特に住民から住民自身が取り組むべきこととして「地域自治組織での取り組み強化」「各地域団体間の連携強化」が挙げられた。

②基礎自治体の体制整備

市町の評価としては、組織の専門化・高度化により多様で専門的なサービス提供が可能になったとの意見が大半であったのに対し、多くの住民が「行政サービスの多様化・高度化が実現されていない」と認識しており「合併後間がない」「財政難のため」「支所に専門的な人材がおらず時間がかかる」と

の意見が挙げられた。加えて住民からは「住民自治組織等の整備」に対する期待が大きく、それを通じた基礎自治体の強化」に期待も多い。「住民自治組織等への行政支援」「自治組織等を通じて住民ニーズを明確にさせ行政に伝える」「行政依存からの脱却」といった意見も挙げられた。

③行財政の効率化

市町・住民ともに「人件費削減などによる行財政の効率化」は進展したとの意見が多いものの、住民からは「行政サービス部門の新設・拡充」「公共施設の効率的配置」は実施されていないとの声が多く、「支所・出張所の機能低下」に対する懸念も多い。加えて「施設の民営化促進」といった意見もあった。

総じて調査結果は、市町村合併については今後徐々に効果が発揮されるものも多く現時点では総合的評価は困難とまとめている。市町においては、合併時に指摘された「周辺部が取り残される」「行政と住民の結びつきが薄れる」「役場等への距離が遠くなり不便になる」「行政サービスの低下や公共料金等の負担が増加する」「地域の特徴や個性が失われる」等の懸念に対しては現時点で問題になっていると認識する市町は少ないとし、合併を契機に住民の地域自治・地域づくりに対する意識は高まりつつあると報告している。

2) 2015 年実施⁸⁾ (対象：広島市を含む 17 合併町の市町)

①住民サービスの維持・向上

11 合併町が「充実が図られた」と評価している。各種分野で専門職の充実、新たな支援機関・組織の設置、窓口サービスの利便性向上、支援制度の拡充など、総合的な行政体制の整備による行政サービスの充実が図られたとした。とりわけ小規模自治体では困難であった専門部署の設置(地域づくり、保健・福祉、産業振興、情報など)や専門職(保健師や社会福祉士など)の配置・増員がなされ、市町で対応可能な行政サービスが拡大したとまとめている。

②広域的なまちづくり

13 合併町が「実現が図られた」と評価している。合併特例債等の財政措置により、旧市町村単位で実施していた施策や拠点施設・インフラ等の大規模事業が進展したとされている。また行政区域の広域化により、地域でできることは地域で行う住民自治の意識が醸成されたとして、住民自治組織の再編や特色ある地域活動の支援を行い、住民主体のまちづくりを推進したと評価している。

③行財政運営の効率化と基盤強化

13 合併町が「進展している」と評価している。組織の合理化、事務事業の見直し、公共料金の適正化、公共施設の統廃合、民間委託の推進などの行財政運営の効率化が進んだとし、積極的な財政健全化への取り組みにより財政基盤の強化も図られたとしている。

④合併に際しての懸念項目については、住民の不安を払拭する様々な対応を図ったとし、例えば、地域審議会等の諮問機関を設置したり、地域支援員を配置したりなど、合併後のまちづくりの状況を報告するとともに住民との意見交換や情報提供の場を設けてきたとした。また地域の自治組織のまちづくりビジョン等の策定や取り組み支援も進めてきたと評価している。とはいえ、「周辺部が取り残される」「住民の声が届きにくい」「距離が遠くなり住民にとって不便」については半数以上の合併町で「未だ問題となっている」と回答している。総じて、地域別の進捗状況に差が生じていること、また合併後も加速的に進む人口減少、少子高齢化による地域の担い手不足による集落機能低下で行政依存度はむしろ高まっていることなどが伺える。

4-3-3 市町村合併とコミュニティ政策

2000 年策定の「広島県市町村合併推進要綱」⁹⁾の中で、広島県は市町村合併の背景として、以下 3 点を挙げている。

- ①地方分権が推進される中で、市町村の役割への期待
- ②行政サービスの広域化や少子・高齢化、高度情報化に対応した体制整備
- ③国・地方を通じた厳しい財政状況に対応した行財政の効率化

つまり市町村合併は、・広域的行政の展開・高度専門性の確保・行財政基盤の確立を実現することにより、身近な行政を総合的に担いかつ低コストで最適なサービスを提供可能とする「自己完結型自治体への転換」を図り、個性豊かで活力ある地域社会を目指すための有効策であった。

一方で、このような合併による行政区域の広域化及び地方分権の進展に対応すべく、新しい住民自治組織やその担い手となる地域づくりリーダーの育成支援にも取り組んできた。合併が集中した 2004 年と 2005 年における県政運営の根拠は、2000 年に「広島県市町村合併推進要綱」と同時に策定された「県政中期ビジョン「ひろしま夢未来宣言」」¹⁰⁾である。この中では重点プログラムの 1 つとして「新しい「自治」を推進するためのプログラム」を掲げている。市町村合併の動向に対応できる、広域的な自立生活圏形成に向けた拠点機能の維持・強化を課題とし、従来の行政主導から多くの主体が連携・協働する地域主体のまちづくりへの転換を強調した。続く 2006 年策定の「広島県総合計画「元気挑戦プラン」」¹¹⁾では、より具体的施策として「地域協働の仕組みづくり」を掲げ、ここに「地域協働活動の推進」策として住民自治組織の育成への支援を挙げている。複雑・多様化する公共サービスを確保するためには行政のみならず、住民・住民団体・NPO・などの関係主体が協働して取組む仕組みづくりが必要であるとし、そうした地域課題解決の受け皿として住民自治組織を位置付けたのである。結果、市町と住民の協働・連携によるまちづくりの実現に向けて、住民自治組織の再編や地域づくりリーダーの育成など、住民自治活動の促進に取り組む市町を支援していくことになる。

例えば、2001 年～2004 年「新しい住民自治組織活動支援事業」、2005 年「新しい住民自治システム構築支援事業」、2006 年～2009 年「住民自治活動フォローアップ事業」といった一連の住民自治振興事業は、小学校区や大字などを単位とした新たな枠組みの広域的住民自治組織が、地域の活性化のために取り組む地域づくりの計画策定及び活動に対して、市町村が市町村内の全域的な取り組みとして支援することを主旨としており、県の補助率は市町村負担額の 1/2 以内（限度額：1 地域 100 万円）とされている。「新しい住民自治組織」だからこそできることとして、①より高いレベルの（より広い視野で旧来の集落単位では扱えなかった）地域づくりが可能に、②広範な人材活用が可能に、③住民と行政が対等のパートナーとして施策を推進、④地域の独自性の再構築といった、広域的視点に立った効果的な地域づくりを期待されての支援展開であった^{補注 6)}。

表 4-3 広島県の県政運営と分権改革の歩み

[illegible]

4-4 広島県における地域自治組織設置の経緯と類型化

4-4-1 市町村合併の経験有無と地域自治組織設置実績の有無による類型化

図 4-9 は、市町村合併の有無と地域自治組織設置実績の有無の 2 軸によって全基礎自治体 23 市町を類型化したものである。「合併経験あり・設置実績あり」は 12 市町（52.2%）、「合併経験あり・設置実績なし」は 5 市町（21.7%）、「合併経験なし・設置実績なし」は 5 市町（21.7%）、「合併経験なし・設置実績あり」は 1 市（4.3%）となり、合併経験を有する 17 市町の 70.6%にあたる 12 市町では地域自治組織設置の実績が見られた。新基礎自治体にとって、市町村合併を契機に地域自治組織を設置するコミュニティ政策の方向性は概ね 6 つ^{補注 7)}に分かれる。地方自治法や合併特例法などによって制度化された「地域自治区」の他に、法制度に因らず自治体条例などに基づき新たな地域独自の地域自治組織を設置する場合があります。広島県の場合、「地域自治区」（地域協議会併設）を導入した自治体は無いため、「地域自治組織の設置実績あり」と回答した 12 市町はすべて後者に該当する。そのような方向性を選択した理由としては、「地域自治区や合併特例区などは新基礎自治体長の諮問機関的要素が強く制約が多いため」「合併町の地域特性と独自性への十分な配慮が必要であるため」「開かれた住民参加型のまちづくりと、地域社会を住民と行政が連帯し支えあう協働のまちづくりを真に展開するため」「地域の声が施策に反映されやすい」「自分たちの地域は自分たちで創ることを目指す」「自助・共助・公助によるまちづくりの実行」等、地域特性を柔軟に発揮・運用できる制度整備を期待しての回答があった。

また「合併経験あり・設置実績なし」と回答した 5 市町は、設置しない理由として共通して「町内会・自治会といった既存の地縁組織の活動が活発で、敢えて新組織を設置する必要性が無い」という回答であった。

合併を経験しない 6 市町のコミュニティ組織の現状は、竹原市のみを除きいずれも「既存の地縁組織が継続されており地域自治組織設置の検討はしていない」との回答を得た。竹原市は今後の人口減少・少子高齢化の進展に対応すべく合併市町同様の動きを 2005 年より見せており、地区社会福祉協議会エリア単位で 16 組織を設置している。

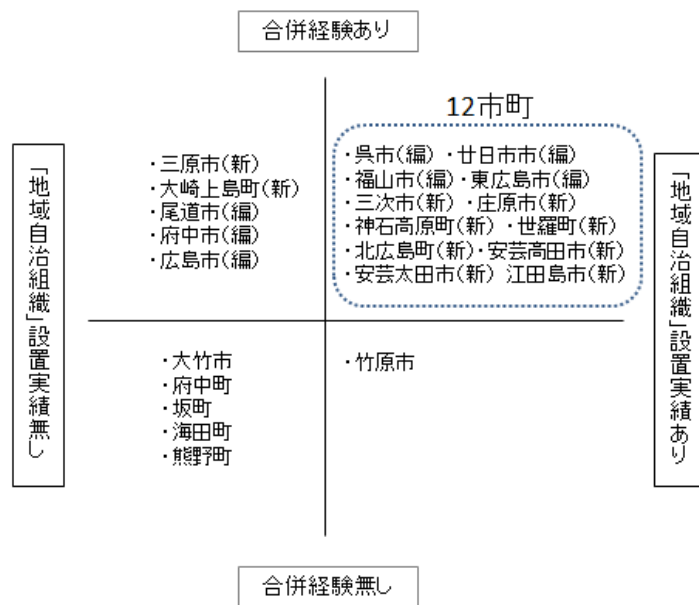


図4-9 合併経験の有無と地域自治組織設置実績の有無による類型化（全23市町対象）

出典）アンケート調査結果より著者作成

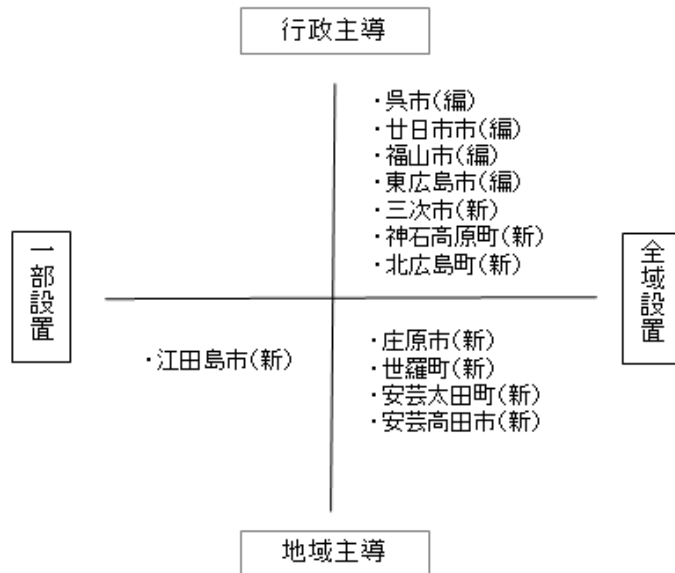


図4-10 地域自治組織設置の経緯（設置主体）と設置状況（設置区域）による類型化（12市町対象）

注）（編）：編入合併、（新）新設合併

出典）アンケート調査結果より著者作成

4-4-2 地域自治組織設置の経緯（設置主体）と設置状況（設置区域）による類型化

図 4-10 は、図 4-9 の類型化により「合併経験あり・設置実績あり」と回答した 12 市町を対象に、その設置経緯（行政主導または地域主導の設置主体）と設置状況（全域設置または一部設置の設置区域）の 2 軸によりさらに類型化を試みたものである。2 軸設定の理由を以下に述べる（第 1 章 1-4-2、1-4-3 の再掲）。設置主体と設置区域を分析軸とすることは、設置後の運営体制の課題を捉えるためには極めて重要と考えている。地域自治組織設置はそもそもコミュニティ政策の一環として方向づけられたものであり、「協働のまちづくり」の名のもとに行政主導で組織化された事例が全国的にも多くみられる。しかし自立した本来の地域（住民）自治の確立を目指し実体化を図るのであれば、行政関与の在り方をどの程度に位置付けるかが根本的課題となる。行政はどのような時期からどのような方法と内容でどの程度の支援をすべきなのか。設置主体はまさに行政関与の在るべき「時期」と「方法」を、設置区域はその「内容」と「範囲」を捉えるのに有効である。組織の設置状況が一部の区域に限定されている場合は、基礎自治体として公平性を担保する一体的な支援が難しくなるからである。また地域には合併前から継続し伝統的に公共サービス等を担ってきた町内会・自治会などの地縁組織が存在している。新組織設置にあたりこうした既存組織との関係性がどの程度、行政関与の中で存在したのかも課題であり、設置主体と設置区域を分析軸として設定した。

また「行政主導」「地域主導」の定義については、木原（2009）¹²⁾による捉え方^{補注 8)}を援用し、本研究では「行政主導」を「条例制定などを根拠として行政による組織の制度化が先行し、全面的に行政が組織化に関わった経緯」とし、「地域主導」を「地域住民が組織化の必要性を意識し、自らの発意により協議を重ね組織化に至った経緯」とする。ただし全国的にみても「地域主導」であれ、何らかの行政関与が存在する事例がほとんどであるため、本研究における「地域主導」においても設置にあたっての相談・アドバイス程度の行政関与は含まれるとした。

なお「全域設置」「一部設置」については、設置状況が合併後の基礎自治体における設置単位の全域または一部のみに及んでいる状況を意味する。

各基礎自治体からの回答結果によれば、「行政主導・全域設置」は 7 市町（58.3%）、「地域主導・全域設置」は 4 市町（33.3%）、「地域主導・一部設置」は 1 市（8.3%）であった。これで合併前人口 1 万人未満であった 52 町村のうち、46 町村（88.5%）に設置実績が見られたことにもなり、小規模合併町対策としても展開されていると認められる。傾向として、人口規模が相対的に大きく編入合併を選択した 4 市町は「行政主導・全域設置」である点が挙げられる。多様な地域特性及び人口規模や、財政的富裕度の地域間格差が大きい市町間で実施された編入合併は、地域自治組織の全域的制度化を合併対策的行政施策の一環として計画的かつ集中的に進めるには有効的だったと言えよう。一方、「地域主導・全域設置」の市町の中には、安芸高田市の川根振興協議会のように 1972 年に有志数人により設置され、集中豪雨の災害復旧活動を通して住民の総意を得て組織化されたモデル地区の成果から、他地域に波及していった自治体もある。

4-5 広島県における地域自治組織の類型別組織体制の特徴

4-5-1 組織体制

表 4-4 は、図 4-10 で示した「合併経験あり・設置実績あり」の 12 市町を類型ごとに、その組織体制を一覧にしたものである。「設置」「組織」「行政支援」の 3 項目で特徴を以下に述べる。

設置に関しては、「行政主導・全域設置」では、一部を除きほぼ合併時期に合わせ一斉に進められており、全ての市町で設置根拠となる自治基本条例等に基づいている。具体的には条例制定が3市町、推進プランや指針・行動計画・設置要綱が4市町である。「地域主導・全域設置」「地域主導・一部設置」では、設置時期は必ずしも合併時期とは重ならず各組織の設置経緯の多様性が伺える。また根拠条例等に基づく市町は5市町のうち2町のみである。組織単位である範囲についてはいずれの型でも、地域住民にとって、日常的に顔がみえる範囲である小学校区を中心に旧町・集落単位も存在し、1基礎自治体の中でも多様な範囲を設定する自治体もみられる。

組織に関しては、類型別に関わらず組織形態は「町内会・自治会等の地縁団体中心の組織」と「地縁団体の他に各種地域団体を包括して構成する協議会組織」^{補注9)}が半々であり、運営主体は一部を除き「行政主導・全域設置」であっても地域主導と回答し、組織規則や会則を有する自治体がほとんどである。しかし地域計画未策定の自治体は複数存在する。当計画は地域の共有する将来像や地域課題解決の実現に向けて概ね5～10年間で取り組むべき地域構想であり、例えば呉市では行政主導の下で地域住民によるワークショップなどを重ねて全市的策定に至っており、その過程にあって地域住民にとって自治の主体形成を図るための自覚醸成に繋がったと評価している。一方、事務局担当については類型別に相違点がみられる。多くは組織構成員による自主担当となっているが、「行政主導・全域設置」の中には地域担当職員制度などを活用し、行政職員が担当する自治体が存在し、結果的に行政依存になりやすいと指摘されている。

行政支援に関しては、類型別に関わらず財源支援・人的支援・活動拠点（場）の提供ともにほとんどの自治体で実施されている。財源支援では全国的普及傾向にある、合併前の地域団体への使途限定の個別補助金を廃止・統合の上、一括再編して総合補助金の受け皿として地域自治組織を充てる方法が多く、1地区1律の基礎額に、地区内人口に応じた人口割額の合計額が定められている。主としては組織運営に対する支援と地域課題解決に向けた事業実施への支援となっており、具体的予算執行は組織の裁量に委ねられている例が多い。加えて合併措置として合併町限定の期限付き補助金を有する自治体もあり、地区特性に応じた多様性を帯びる。人的支援は、前述した地域担当職員制度の他に、集落支援員制度や地域おこし協力隊制度の導入を挙げている自治体や、自治振興交付金（人件費）として支援する自治体もある。活動拠点の多くは、支所・自治センター・集会所・市民センターなどの公共施設であり、中には公民館の用途を廃止し自治（振興）センターに移行し、公民館活動と自治振興活動を連携した活動を進める庄原市の例もみられる。

表 4-4 類型別組織体制一覧（12 市町対象）

		行政主導・全域設置型							地域主導・全域設置型				地域主 導・一部 設置型
		呉市	廿日市市	東広島市	福山市	三次市	神石高原 町	北広島町	庄原市	世羅町	安芸太 田町	安芸高田 市	江田島 市
設 置	設置数	28	28	47	79	19	31	4	22	13	48	32	8
	設置時期	H16～17	H19中心 (一部S52 ～)	H22～25	H18	H16～17中 心	H16	H18	H19～25	S55～H22	H20	S47～H16	H22～24
	設置単位	・自治会連 合会単位 (合併町は 旧町単位)	小学校区 (一部集落 単位)	小学校区	小学校区	小・中学校 区単位 (合併町は 旧町単位)	小学校 区・大字・ 隣接集落	旧町単位	旧町・小中 学校区	旧小学校 区	従前の 集落単位	集落・大 字・旧小 学校区	単位自 治会・小 学校区
	根拠条例等 の有無	条例	推進 プラン	指針 行動計画	指針 行動計画	条例	条例	設置 要綱	条例	無	コミュ ニティ 計画	無	無
組 織	組織形態	包括型	地縁団体 中心(一部 包括型)	包括型	包括型	地縁団体 中心	地縁団体 中心	地縁団体 中心	包括型	地縁団体 中心(一部 包括型)	有志団 体組織	包括型	包括型
	組織運営主 体	地域主導	地域主導	地域主導	地域主導	地域主導	地域主導	一概に言 えない	地域主導	地域主導	一概に 言えない	地域主導	地域主 導
	組織規則・ 会則の有無	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有無 混在	有	有
	地域計画策 定の有無	有	有	有	全学区で策 定中	有	有無 混在	無	有	有	有無 混在	無	無
	事務局の 場所	市民セン ター(支 所)	自主 (一部支所)	地域セン ター(旧公民 館)	公民館	生涯学習セ ンターなど	有	支所	自治振興 センター	自治セン ター	有	集会所等	公共施 設
	事務局担当 者	行政職員 (一部 自主)	自主(一部 行政職員)	自主	自主	自主	自主	行政 職員	自主	自主 (地元 雇用)	多様	自主	自主
行 政 支 援	財源支援の 有無	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有
	人的支援の 有無	有 (一部無)	無 (一部有)	有	有	有	有	有	有	無	有	有	有
	活動拠点の 提供の有無	有 (一部無)	無 (一部有)	有	有	有	無	有	有	有	有	有	有

出典) ヒアリング調査により筆者作成

4-5-2 組織の捉え方

表 4-5 は、対象とする 12 市町において「地域自治組織」をどのような組織と捉えているかを尋ねたものである。予め期待する役割（機能）として「地域内意見のとりまとめ・諮問答申」「地域課題を解決するための活動主体」「行政の効率化に伴う権限移譲の受け皿（担い手）」の下に計 12 項目を設定した上で、該当項目を各市町が回答した。

類型別に関わらず、概ね「地域内の合意形成機能・意思決定機能・まちづくり代表機能を果たす組織」との捉え方が極めて高い。全国的にも「地域自治組織」は合併後の地域におけるまちづくりの代表として、団体間の協働・連携を図りながら地域課題解決に取り組む役割を担う、住民自治形成の主体として位置付けられている。そのため、当該地域全住民が組織構成員である公共的組織であり、何よりも民主的に合意形成や意思決定を行える仕組みづくりが必要であることは言うまでもない。

続いて「公共施設等の管理運営」についても 8 市町が回答している。この中には既に、活動拠点の指定管理者として地域自治組織を選定している三次市・庄原市・世羅町が含まれている。また前述した安芸高田市川根振興協議会では、主な活動としてエコミュージアム川根（廃校後の中学校を宿泊研修施設に再生）の管理運営やふれあいマーケット・給油所（JA 統廃合により店舗再生）の運営等、住民主体の管理運営例がある。人口減少に伴う町内会費や自治会費の落ち込みや、合併による各種地

域団体への補助制度の統合・廃止等により、地域自治組織の活動運営経費は行政依存の傾向が否めない。行政に対する「非自律性」から真に脱却するための自主財源の確保・獲得は重要であり、公共施設の指定管理や収益事業への取り組みはいずれの自治体・地域自治組織でも今後の課題となろう。

また、地域自治組織は法制度に因る「地域自治区」等と違い、諮問に対する答申及び建議を行うという権限等からは解放されており、どの程度の行政代行機能を有する組織と捉えるかは各基礎自治体で模索段階と言えよう。類型別に違いをみることは出来ない。

類型別に違いがみられるのは、地区内の活動団体との連携である。地域主導で設置した基礎自治体では、各組織の設立目的と経緯、時期、組織構成団体などの多様性から、地域内における位置づけもまた多様性を帯び連携の難しさが伺える。

表 4－5 類型別組織の捉え方

期待する役割	行政主導・全域設置							地域主導・全域設置				地域主導・一部設置
(1) 地域内意見のとりまとめ・諮問答申	呉市	廿日市	東広島市	福山市	三次市	神石高原町	北広島町	庄原市	世羅町	安芸太田町	安芸高田市	江田島市
地区内の公共事業 行政サービスの優先順位の決定			●			●			●			
行政からの諮問事項の検討 地区内意見のとりまとめ			●	●		●	●				●	●
地域住民の合意形成機能を果たす組織	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●
地域まちづくり計画策定及び実施	●	●	●	●	●	●			●			
(2) 地域課題を解決するための活動主体												
地区内の市民公益活動の実行組織	●	●	●	●	●	●					●	
地区のまちづくりを担う代表組織	●	●	●	●	●		●		●		●	●
地域課題を協議し解決に向けた意思決定機能を果たす組織	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
地区内の各種団体の事務局	●				●							
地区内の市民公益活動団体の支援 (予算・人材のコーディネート・連携)	●	●			●	●						
(3) 行政の効率化に伴う権限移譲の受け皿(担い手)												
総合補助金の受け皿 (地区内の補助金配分権限の付与)	●	●	●			●	●		●			●
公共施設(老人集会所地区公民館などの)管理運営			●		●	●	●	●	●	●	●	
行政サービスの実施		●			●	●					●	

注 1) 「●」は各市町が「期待する役割」に該当すると回答したことを意味する。

注 2) 「期待する役割」項目は、呉市地域協働課からの提供資料を基に筆者が加筆修正し作成した。

4－6 地域自治組織設置の成果と課題

4－6－1 成果

表 4-6 は、対象とする 12 市町が地域自治組織設置の成果として回答したものである。類型別に成果の違いが伺える。「行政主導・全域設置」では、まずは行政との連携強化に関する回答が目立つ。具体的には「まちづくり計画策定の実施」「協働（パートナー）体制の確立」「課題集約後の行政に対す

る提案・要望のし易さ」「住民・行政間の相互理解・相互連携」である。また「地域自治組織を中心としたコミュニティ形成が図られ、新たな人材（若者・女性）の参画や連帯意識・自治意識が育まれている」という成果も見られている。例えば旧呉市に編入した島嶼部小規模合併町では、市民センター（支所）への事務局配置により行政と連携したまちづくり活動拠点が住民に提供された点は大きな成果となった。本土に比べ急速に進む人口減少・少子高齢化により、これまでの島嶼社会に顕著に見られた慣習的・限定的「互助」形態に因る相互扶助は限界にきている。地域自治組織設置はまさにそうした生活環境改善のための「共助」システム化に繋がる可能性を有している。組織内に生活課題のテーマ毎に「ワーキンググループ」「専門部会」を実行機関として設け、地域の人的及び財源資源配分の非効率性を図る例や、熱意ある個人の組織への参加機会を設けることで、開放性のある民主的組織運営に努めている例もみられる。

一方「地域主導・全域設置」では、住民による主体形成の向上に関する回答が多い。具体的には「実施主体の確立」「自らの事業展開」「地域住民の結束」などの記述が示している。例えば庄原市では、公民館を自治振興センターに改め、地域自治組織の地域拠点施設として位置付けたことで、これまで公民館の自主事業であった生涯学習事業と、地域づくり活動を一元化し、より「ひとづくり」「まちづくり」の総合的事業を展開している。加えて地域自治組織がセンターの指定管理者となり、雇用主として常勤職員を数名雇用するなどの例もある。地域特性を生かしたまちづくりを進める主体としての期待が大きい。

「地域主導・一部設置」の江田島市では、まずは「設置できた」地域が存在し、地域協働推進のための住民主体の基盤が整いつつある点を成果と捉えている。設置された地域自治組織からは「地域の各種団体との連携が取りやすくなった」「役割分担することで自治会負担の軽減に繋がった」などの意見が挙げられている。

具体的成果内容に相違はあるが、いずれの類型においても、地域自治組織が合併後における生活環境の変化に対応すべく、身近な住民自治を保障する基盤として位置付けられている点は共通してみられよう。

表 4-6 類型別成果

行政主導・全域設置型

呉市	<ul style="list-style-type: none"> ・地域協働推進のための体制基盤整備がなされた。 (全組織に地域まちづくり計画が策定された、行政との連携がスムーズになった) ・まちづくり協議会を中心としたコミュニティ形成が図られる (総合的・計画的・横断的な事業実施と情報共有及び連帯感醸成)
三次市	<ul style="list-style-type: none"> ・特色あるまちづくりの推進(各自治組織で「地域まちづくりビジョン」を策定し、ビジョンの実現に向けた取り組みが進められた) ・指定管理制度の導入 (コミュニティセンターを住民自治組織の指定管理としたことで、コスト意識が生まれ地域経営への積極的な関わりと自立した自治意識が育まれている) ・「まちゆめ基本条例」の制定(市民と行政との協働体制の確立に向けた共通ルールが明確)
北広島町	<ul style="list-style-type: none"> ・各地域振興会のとりまとめ存在 (旧町単位での要望のとりまとめやイベント実施など)
神石高原町	<ul style="list-style-type: none"> ・住民が幅広く参加し、自ら行動する自治振興区を構築することで地域の主体性や活性化が図れる ・地域課題を集約し行政への提案・要望を行い諸課題の解決を図る ・地域振興活動での人材の効果的な活用・既存の各種役職を自治振興区へ集約し人的負担を軽減し新たなリーダーの育成が図られる
廿日市市	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティでの話し合いの場を継続的(持続的)に行うようになった団体あり ・問題意識や当事者意識が持てるようになった ・市とのパートナーが明確になった
福山市	<ul style="list-style-type: none"> ・「まちづくり推進委員会」が各学区に立ち上げられ、様々な地域課題解決に向けた取り組みが、協働により進められるようになった
東広島市	<ul style="list-style-type: none"> ・各地域での「地域まちづくり計画」作成過程において、意欲ある若年者や女性が初めてまちづくりに参加。 ・行政と住民との間での相互理解や相互連携が様々な場面で行われた

地域主導・全域設置型

庄原市	<ul style="list-style-type: none"> ・「自立した地域として、創意と工夫により、地域づくりを主体的に実践する」という実施主体が確立され、自治振興区を中心に自ら事業展開が行われており、地域活性化に取り組む事例が増えている
世羅町	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点施設となる公民館(現自治センター)エリアと地域住民自治組織の範囲が同じため、事業周知等の連絡が取りやすい。また拠点施設が判りやすい。 ・施設(自治センター)の指定管理者制度導入への理解が得られやすかった。 ・行政が無理に押し付けた範囲ではなく、住民の意思で組織された地域は結束が強く、地域づくり活動も盛んである(公民館が設置されてからのエリアであり、住民も馴染みがあり活動しやすい)
安芸太田町	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の5年後・10年後を見据えた地域マスタープランの策定が一定程度進んだ
安芸高田市	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の特性に応じた様々な活動を展開している ・一部地域では地域課題を把握し、地域住民主体により課題解決に取り組んでいる

地域主導・一部設置型

江田島市	<ul style="list-style-type: none"> ・地域協働推進のための体制・基盤整備 ・持続可能な住民自治組織ができた ・地域住民の自主性を重んじた住民自治組織ができた
------	--

(アンケート調査結果より筆者作成)

4-6-2 課題

表 4-7 は、地域自治組織設置に関する今後の課題として回答したものである。表 4-6 と同様に類型別に課題の違いが伺えるが共通点もみられる。

類型別の相違点として、「行政主導・全域設置」では、行政依存への懸念に関する回答が多い。具体的には「自立に向けた計画的支援」「自立意識の醸成」「組織の自律・自律の形態を検討すべき」「市との役割分担」「町からの一方的な押し付け」「自主・自律に向けた自主財源の確保」などである。成果に挙げられた「行政との連携強化」と課題としての「行政依存」は表裏一体であり、役割分担の明確化が今後重要な課題である。また「行政支援の在り方として、対処療法・応急措置的支援から持続可能性を展望した新たな体制への検討」「実施事業の硬直化」という回答もあった。

「地域主導・全域設置」「地域主導・一部設置」では、組織間における自治意識の格差・進捗状況など地域内での温度差、事務の煩雑さについての回答があった。しかし行政主導により一律に組織化された場合と比較し、地域特性や地域感情に合わせて進捗状況が異なることは当然であり、むしろその格差を容認する認識も必要であろう。また「行政側の協働推進体制が不十分」という回答もみられる。

一方、類型別に関わりなく共通してみられる課題も挙がっている。「地域行事への参加率低下」「担い手の固定化・高齢化」「担い手への過重負担」「後継者（リーダー）などの人材不足」「自主財源の確保」である。

表 4-7 類型別課題

行政主導・全域設置型

呉市	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の地縁型住民組織や各種地域団体の活動領域との重複による地区代表性の問題・位置づけの明確化（地域住民の認知度の低さと理解不足の要因になってしまっている現状がある） ・担い手不足（少子高齢化による人材不足・リーダーの高齢化と固定化による過重負担） ・地域行事への参加率低下 ・他の協議会との格差の是正と連携強化（全市一体性を保つためには重要な検討事項） ・自立に向けた計画的支援（財源・人材）と組織における自立意識の醸成 ・企画力・マネジメント力・行動力を有する人材の活用できる仕組み ・組織の自立・自律とは如何なる形態を示すのかを行政関与とのバランスで地域の実情に対応して検討する
三次市	<ul style="list-style-type: none"> ・担い手の固定化と高齢化（少子高齢化により各集落機能そのものが低下して中で、担い手の高齢による負担増、新たな担い手不足となっている） ・市との役割分担（協働のパートナーとしての市の期待と、住民自治組織の自らの役割への理解に隔りがある） ・他団体との連携（地縁団体として地域に根差した団体とは連携協力体制が構築されているが、テーマ型の団体やNPOとは連携が乏しい）
北広島町	<ul style="list-style-type: none"> ・実施事業の硬直化 ・協議会は行政と協働し提言を行う立場であるが、町からの一方的な押し付けとされている感じがする ・事務局を行政が担っており、今後事務の簡素化、事務局を協議会委員で独自に行い自分たちで運営していける体制づくりが必要
神石高原町	<ul style="list-style-type: none"> ・合併後も人口減少、過疎高齢化により様々な課題が顕在化・深刻化し、集落や地域の住民自治機能の衰退が進んでいるため、行政支援としても目の前の課題を解決するための対処療法、応急措置的な支援でなく、集落や地域、町を将来にわたってどのように維持していくか、持続可能性を展望した新たな体制を検討する必要がある
廿日市市	<ul style="list-style-type: none"> ・各種補助金等の一括交付 ・地域によっての取り組み格差
福山市	<ul style="list-style-type: none"> ・持続可能な自主・自立のまちづくりのための自主財源の確保 ・新たな人材の育成
東広島市	<ul style="list-style-type: none"> ・「まだ体制を作ったばかり」「本当に重要なのは活動が始まるこれから」という声が少なくない ・住民自治協議会という新しい体制の下で多様な主体が特徴や得意分野を生かして協働できるようにすること

地域主導・全域設置型

庄原市	<ul style="list-style-type: none"> ・活発な振興区とそうでない振興区の間には自治活動の意識の差が生じており、一部の住民で意思決定されたりと、依然として連帯意識の希薄化している地域が存在すること ・住民の自治組織として、各方面からの依頼や役割分担などが多くなり事務が煩雑化していること ・活動する上での自主財源の確保
世羅町	<ul style="list-style-type: none"> ・範囲が広くなり地域自治組織でもまかなえないエリアが出ている ・集落単位の助成金のとりまとめ等、地域自治組織へ集約出来ていない事業がある ・会長や事務局長の人材育成 ・一部地域においては設立から日が浅く（概ね10年以内）、また過去に解散した地区もあり、結束していくまで時間を要す ・行政の協働推進の体制が充分でない（関係部署の意識や人員など）
安芸太田町	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雪地帯の自治振興会等、一部の組織で小規模化及び高齢化が進み、自治機能が低下していることなどから、その対策が課題となっている
安芸高田市	<ul style="list-style-type: none"> ・一部役員への過重負担 ・活動に対する無関心層への対応 ・組織を支える後継者（リーダー）の育成

地域主導・一部設置型

江田島市	<ul style="list-style-type: none"> ・少子高齢化による人材（担い手）不足 ・リーダーの高齢化と固定化による過重負担 ・地域行事への参加率低下
------	--

（アンケート調査結果より筆者作成）

4-7 本章のまとめと今後の課題

本章の目的は2点であった。1点目は本研究の事例として採り上げた広島県の市町村合併に係る推進経緯、評価、コミュニティ政策を整理することである。2点目はその上で市町村合併後における地域自治組織の設置動向の把握と、その設置経緯によって基礎自治体を類型化することで、設置経緯が運営体制上の成果と課題にどのような関係性があるのかを明らかにすることである。その結果、得られた知見を以下述べる。

1点目については、広島県は基礎自治体数の縮減率からみても全国の中でトップクラスにあたるレベルで市町村合併を地方分権・行政改革推進とともに積極的に展開してきた。その背景には、広島県には「人口1万人未満」の小規模自治体が60%以上を占めており、こうした市町村では加速的に過疎・少子高齢化が進み、広域化・高度に多様化する住民ニーズに対応するには、既に自治体単独では困難な状況になりつつあること、その一方で市町村が自己責任と自己決定により自立して地方行政を担うべきであるという地方分権の推進が謳われていたことなどが挙げられる。そして、市町村合併による行政区域の広域化や地方分権の進展に対応すべく住民自治組織再編が重点施策の1つに掲げられ、地域課題解決の受け皿として、また行政との協働・連携の母体として期待されていくことになる。しかし合併後10年近くが経過する今日、合併時に懸念された周辺部地域における地域衰退については依然として「課題が残る」と評価されており、今後、地域自治組織の担うべき役割と権限について検討の余地が残る状況にある。

2点目については以下5点に集約できる。

(1) 広島県における地域自治組織の設置は、合併経験を有する17市町の70.6%にあたる12市町で実績がみられ、うち11市町では全域設置であるなど、合併後のコミュニティ政策は確実に合併町に拡がりつつあると言える。いずれも法制度に因らない地域独自の地域自治組織を設置する方法を選択し、その目的は換言すれば、「地域特性を柔軟に発揮・運用できる住民主体による協働のまちづくりの推進」であったと言える。さらに12市町は、設置経緯（行政主導または地域主導）と設置状況（全域設置または一部設置）の2軸により、「行政主導・全域設置」「地域主導・全域設置」「地域主導・一部設置」の3パターンに類型化された。

(2) 3パターンに概ね共通する点として、地域自治組織は地域内合意形成機能・意思決定機能・まちづくり代表機能を果たす組織と位置付けられ、小学校区を範域に、財源支援・人的支援・活動拠点の場の提供などの行政支援を受けながら、地域主導による自主運営を行い、住民自治のまちづくりを実現する仕組みを構築しつつある点が挙げられる。また組織担い手の高齢化による固定化・後継者不足、自主財源の確保などの課題も概ね共通して指摘された。

(3) しかし3パターンごとにその特徴と課題を挙げれば、「行政主導・全域設置」の7市町(58.3%)では、行政との連携強化を認めながらも行政依存への懸念が現れている。編入合併の4市町がすべてこのパターンに含まれている点も特徴的である。行政との関わりの在り方を根本的に問い直し、実質性を伴う自立した自治組織を目指すにはどのような役割分担を構築すればよいのか、合併町の地域特性を十分に考慮しながら検討しなければならない。とりわけ広島県の場合、編入合併した基礎自治体では人口減少・少子高齢化・過疎化の深刻化する中山間地域や島嶼部などの合併町が、人口規模の大きい都市の自治体に編入されている事例がほとんどである。このような合併町間における格差に対してどのような対応を進めるかは重要なポイントであろう。

(4) 「地域主導・全域設置」の4市町(33.3%)では、自治の新たな主体形成の向上を認めながら

も、組織の設置経緯や組織体制等の多様性からむしろ活動そのものは個別化・狭域化している様相が伺える。そもそもコミュニティ政策として提唱された地域自治組織は、地域内の町内会・自治会などの既存の地縁組織のみならず、それを中心として地域各種団体・NPO・ボランティア団体などの目的別縦割り組織を包括した組織構成を特性としている。そのような新たな人材の参画を成果と指摘する既往研究も存在する^{補注 10)}。既存団体との関係性をどのように考え連携していけるか課題であろう。

(5)「地域主導・一部設置」の1町(8.3%)では、協働推進の体制基盤整備が整いつつある状況を成果とし、地域全体にみられる地域行事への参加者低下などを課題としている。行政支援策の展開上、未設置地区との不公平性が生じているのかも懸念されるところである。

以上、得られた知見から主に類型別に「行政との関わり」と「地域内既存団体との関わり」を根本的な主要課題として提起したい。「自主財源の確保」「地域住民の無関心・認知度の低さ」などの課題解決もまたこの根本的課題解決の中で検討されていくべき関連項目と考える。当初、広島県が地域自治組織設置に対する期待効果として挙げた項目も、旧来の集落単位では限界であったより広域的なレベルでの人材活用の可能性と、行政との協働体制の構築であった。地域自治組織が実質性のある住民自治形成の主体として、行政にもまた地域にも認識され位置付けられていくことが必要である。

第5章～第7章では、類型別の自治体からモデル地区を抽出し、その組織化と運営体制をめぐるより詳細な調査を実施していくことで、設置された地域自治組織が実質性を伴った主体的自治組織として形成・機能されているのかを検証する。

謝辞

広島県全基礎自治体 23 市町における住民自治関連部署の方々には、ヒアリング調査及びアンケート調査の実施に当たり多大なご協力を頂きましたこと御礼申し上げます。

補注

- 1) 2005 年 4 月施行の新合併特例法を受けて告示された「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」¹³⁾ では、合併推進構想が対象とすべきタイプとして「概ね人口 1 万人未満を目安とする小規模な市町村」を挙げその基準を制度化している。小原¹⁴⁾ は「基本指針の中心的ねらいが人口 1 万人未満自治体の解消に置かれているのは確か」としながらも「それが依拠すべき理念が見当たらない」と指摘する。
- 2) 総務省統計局による人口統計上使用される年齢区分であり、一般的には 15－49 歳の女性人口を意味する。この再生産年齢にある女子人口を再生産年齢人口といい、その年齢別特殊出生率の合計値を合計特殊出生率（又は粗再生産率）という。
- 3) 「増田レポート」とは、2014 年 5 月に発表された日本創成会議・人口問題検討分科会の報告「成長を続ける 21 世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」を指す。座長は当該分科会座長の増田寛也氏（東京大学公共政策大学院客員教授）であった。
- 4) 「消滅可能性都市」とは増田レポートの中で示された用語であり、「子どもを産む人の大多数を占める 20～39 歳の女性人口が、2010 年からの 30 年間で 50%以上を割る自治体」を意味する。レポートでは「2040 年までに全国 1799 市区町村のうち半数（49.8%）にあたる 896 地区町村が消滅す

る」と報告され大きな話題を呼んだ。

- 5) 吉川¹⁵⁾は、広島県の地域自治の実態把握を目的に、23市町を対象として2011年10月に調査を実施している。主な調査項目は市町村合併の状況として合併選択の理由、地域審議会・地域協議会設置の状況、地域自治組織設置の状況と活動概要、地縁組織の活動状況と行政への期待、行政支援などで構成されている。
- 6) 2001年5月広島県地域振興対策協議会「小さな住民自治システム研究会報告書」¹⁶⁾による
- 7) 中川(2011)¹⁷⁾は「市町村合併を契機として住民自治の強化をめざし、地域自治組織を設立する方向は概ね4つに分かれる」とし、①地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区」設置、②新市町村合併特例法に基づく「合併特例区」設置、③特例制度としての「地域自治区」設置 ④自治体条例等に基づく独自の小学校区、字単位の「住民自治協議会」などの設置を挙げている。筆者はさらに⑤合併関係市町村の協議による「地域審議会」設置 ⑥設置しないを加えた。広島県では⑤「地域審議会」設置は4市にみられ、全域設置(三次市・庄原市)一部設置(三原市・東広島市)である。吉川(2013)¹⁸⁾よれば、地域審議会の活動状況の評価は全ての自治体で「あまり活発でない」と回答していると指摘する。
- 8) 木原(2009)¹⁹⁾の調査では、「地域の一体性の回復、あるいは一体性の強化を、地域住民がその必要性に迫られ、自らの手で、地域の各種団体を包括する新たな住民自治組織を設立するに至るという流れが住民主導のイメージであり、行政による協議会の制度化が先行し、何らかの形で行政が組織化にかかわる、あるいは影響を及ぼすことを行政関与」としており、設立経緯を「住民主導」「行政関与」に分類している。本研究では、市町村合併が積極的に展開されてきた広島県の特性に即して、「地域主導(相談・アドバイスレベルの行政関与を含む)」「行政主導(制度化レベルの行政関与)」と分類した。
- 9) 2010年3月(財)地方自治研究機構「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」²⁰⁾で設定された調査項目を加筆・修正の上引用。
- 10) (財)地方自治研究機構「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」によれば、地域自治組織の活動推進による成果として、上位から「参加者の多様化」「信頼関係構築」「誇り創出」「ネットワーク確保」が50%の回答を得たと報告している。

参考文献

- 1) 広島県（2015）「広島県人口ビジョン」
- 2) 広島県（2015）「広島県地方版総合戦略」
- 3) 広島県（2013）「広島県の中山間地域対策について」
- 4) 広島県（2000）「広島県市町村合併推進要綱」
- 5) 吉川富夫（2013）「広島県基礎自治体における平成の大合併後の「地域自治」に関する研究」県立広島大学経営情報学部論集第5号 pp.35－49.
- 6) 広島県（2005）「広島県の財政状況」
- 7) 広島県市町村行財政課（2009）「市町村合併に係る市町及び住民の意識について」
- 8) 広島県市町村行財政課（2015）「市町村合併の成果と課題」
- 9) 4) に同じ
- 10) 広島県（2000）「ひろしま夢未来宣言」
- 11) 広島県（2006）「元気挑戦プラン」
- 12) 木原勝彬（2009）「「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査」報告」コミュニティ政策7号 コミュニティ政策学会編 pp.77 - 111.
- 13) 総務省（2005）「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」
- 14) 小原隆治「第3節 平成大合併の現在と論点」pp.32－42. 自治労
- 15) 5) に同じ
- 16) 広島県地域振興対策協議会（2001）「小さな住民自治システム研究会報告書」
- 17) 中川幾郎（2011）『地域自治のしくみと実践』学芸出版社 p62.
- 18) 5) に同じ
- 19) 木原勝彬（2009）「「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査」報告」コミュニティ政策7号 コミュニティ政策学会編 pp.82-83
- 20) (財) 地方自治研究機構（2010）「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」P128.

第5章

呉市における地域自治組織の現状 －「行政主導・全域設置」型の事例－

第5章

呉市における地域自治組織の現状 —「行政主導・全域設置」型の事例—

5-1 本章の目的と分析視点

広島県呉市は第4章で示した類型では図5-1の通り、「行政主導・全域設置」型に該当する。つまり呉市の地域自治組織設置は行政主導で取り組まれ、全市域に設置されている状況にある。従って本章の目的は以下2点である。1点目は、呉市における地域自治組織の組織化をめぐる自治組織再編の過程と現状を整理することである。その上で2点目は、「行政主導・全域設置」型の組織化が運営体制にどのような成果・課題をもたらすのかを分析考察することである。とりわけ小規模合併町である島嶼部を中心に検討する。

「行政主導・全域設置」型の中で、呉市に着目した理由は3点である。1点目は市町村合併方式との関連である。すなわち呉市の合併方式は、広島県においてある程度の人口規模を有する都市部自治体（旧呉市）への島嶼部自治体を含む典型的な編入合併であり、合併後の地域自治組織の組織化過程と行政関与の在り方には、小規模合併町が直面する大きな軋轢が存在すると想定されるからである。地域自治組織は法令根拠の有無にかかわらず、その設置目的は住民自治強化であるが、とりわけ合併により「周辺部」化した、過疎・高齢化が進む「一部離島」^{補注1)}を典型とする合併町においては、生活環境の激変緩和措置的意図も大きい。鈴木（2012）¹⁾は2013年4月施行の改正離島振興法において、変わらず「島の自立自興」が盛り込まれている点に対して「単独で自治体を構成している場合（自治体離島）は当該離島民が首長・議会議員を選出し、自身でその振興方策も財政措置も決定することが可能である」が「半強制的とも思える市町村合併は、多くの自治体離島を本土自治体の傘下に入れることとなり、島運営の自主性は相当程度衰弱してしまったのが現実である」とし「これからの離島振興は、法に示す「自立自興」を基調にしつつも、強力な保護政策を求めざるを得ない」と指摘している。また南・吉岡（2010）²⁾は離島市町村（132市町村）の全国的な合併動向についての傾向分析を行い、今後の研究展開として「とりわけ本土の属島となった旧離島市町村における行政機能の低下と、それに起因する地域活力の停滞の進み具合」など、合併後の離島市町村における自治のあり方への考察が必要であることを指摘している。本章では新基礎自治体との一体性を模索しつつも、合併前の地域の独自性を如何に担保していくか、その対応策として、合併による広域化に伴ってむしろ狭域的自治形成を迫られるに至った当該地域の地域自治組織が抱える特殊性が、自治の主體的形成に如何なる影響を与えているかを分析視点としている。

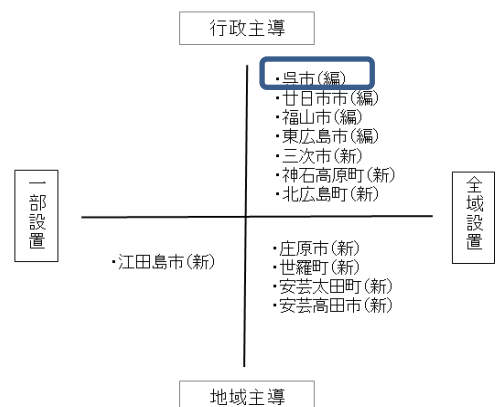


図5-1 地域自治組織設置の経緯と設置状況による
再編過程の類型化（広島県12市町対象）

注）（編）：編入合併、（新）：新設合併 出典）第4章 p67

2 点目に、既往研究にもこのような小規模合併市町村である島嶼部を含んだ地域自治組織を事例とした実証研究はほとんど見ないからである。島嶼部における合併をテーマとした先行研究の多くは、合併のピークにあたる 2005 年・2006 年頃の（財）日本離島センター『季刊しま』にみることができる^{補注2)}が、その時期からしてほとんどが合併方式の選択経緯や合併後に想定される地域課題の抽出に留まっている。しかし全国に先駆けて合併を推進してきた広島県において、合併の進捗と連動して初期段階より行政主導で全市的に設立させた呉市の取り組みは「先進事例」として捉えられ、その後の実質的な運営経過について注目されている。その意味で合併後の小規模自治体におけるコミュニティ政策について、汎用性のある有益な課題解決方策を提起する事例と考える。

3 点目に、呉市の地域自治組織は 2004 年～2008 年にかけて設置され、中でも合併町では旧呉市内の組織再編に先駆けて、合併時期にあたる 2004 年・2005 年の 2 年間で集中的に組織化されている。設置後概ね 10 年近くが経過しており、成果と課題が把握しやすく今後の組織の在り方を検討する時期に至ると考えたからである。

5-2 調査の概要

5-2-1 調査地の概要

呉市は広島県南西部に位置し、人口 239,401 人、世帯数 111,830 世帯、高齢化率 30.4%（2013 年 3 月末現在 住民基本台帳）、市域面積 353.76 km²であり、2003 年～2005 年にかけて順次 8 町（下蒲刈町・川尻町・音戸町・倉橋町・蒲刈町・豊浜町・豊町・安浦町）との編入合併が行われてきた。うち 6 町が島嶼部（一部離島）である。これらの島嶼部では 2008 年の架橋整備完了をもって全て本土と繋がり、結果として人口・世帯数共に減少傾向が加速的に進行している。図 5-2 に示す通り、呉市の人口は、広島県のピーク時（1998 年）より 23 年も前の 1975 年をピークとして減少に転じている。

また生産年齢人口のピークはそれより 5 年前の 1970 年であったことや、既に高齢人口のピークが 2015 年と推計されていることなどから、人口減少・少子高齢化の進展による経済の低成長下などの市政を取り巻く環境への迅速な対応が喫緊課題となっている。³⁾

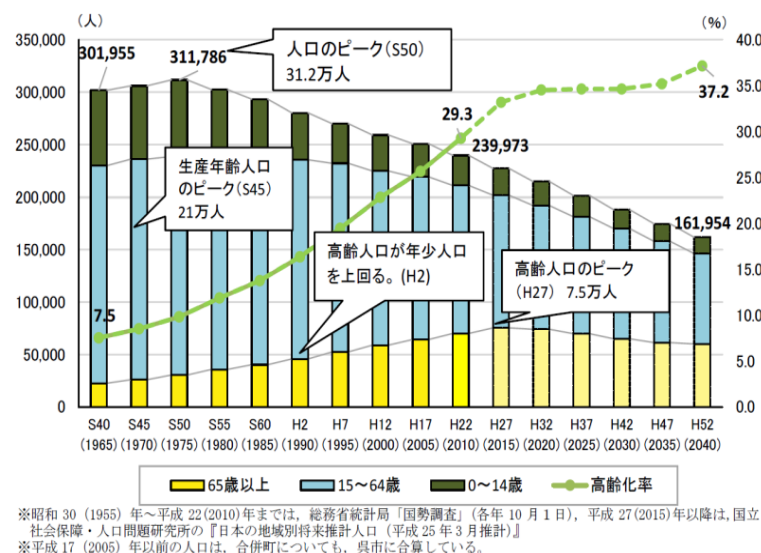


図 5-2 年齢階層別人口推移と将来推計

出典) 呉市人口ビジョン 2015

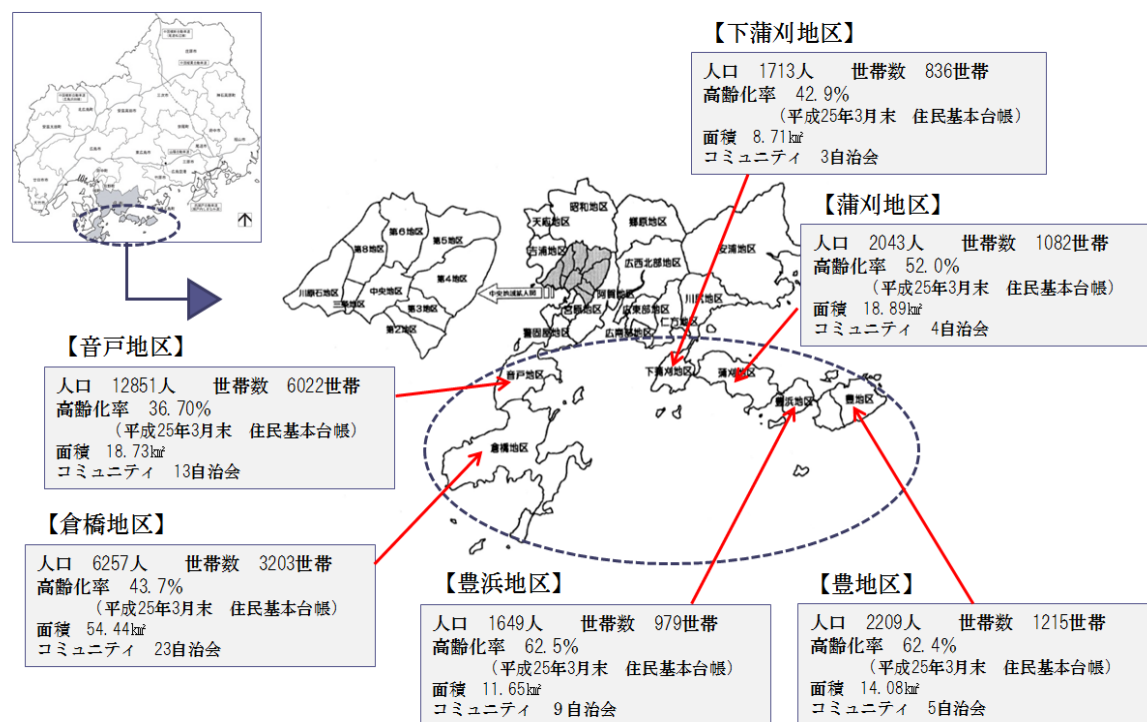


図5-3 呉市島嶼部（6合併町）の位置と概要

出典）呉市地域協働課提供資料に加筆し筆者作成

また呉市では、地理的条件や歴史・産業・文化などの地域特性が大きく異なる市町間の合併を受けて、それぞれの地域の実情に応じた土地利用構想に基づく政策展開の検討も求められた。土地利用構想では、大きく「豊かな自然と都市が調和する内陸部ゾーン」（旧呉市の一部、川尻地区・安浦地区）、「ものづくり産業と都市機能が集積する沿岸部ゾーン」（旧呉市の一部、音戸地区）、「瀬戸内の島の魅力を活用する島嶼部ゾーン」（音戸地区を除く島嶼部5地区）に分類されている。製造業を中心とした工業地帯として産業別就業者数が第3次産業（68.7%）第2次産業（28.8%）（2005年国勢調査）である沿岸部ゾーンとは違い、島嶼部ゾーンでは第3次産業（45.2%）第1次産業（33.7%）第2次産業（20.4%）（2005年国勢調査）に示すように、主要産業である農業・漁業の振興とともに、瀬戸内海の自然や歴史・文化・伝統などの地域資源を生かした観光振興による地域活性化への取り組みを重視し、合わせて進展する高齢化に対応すべく地域住民の医療・交通の確保など、集落維持を図ることが課題とされている。さらに、島嶼部ゾーンでは急傾斜地が多く狭隘な可住地に密集して集落形成がなされている共通点がある一方で、その集落ごとに柑橘類が基幹農作物であったり、カキ養殖業をはじめとする水産業や運輸通信業などの企業であったり、あるいは朝鮮通信使寄港地や重要伝統建造物群保存地区などの歴史と伝統に支えられた有数の地域資源を保存活用する文化拠点ゾーンが存在するなど、合併町間のみならず合併町内の集落間においてもその地域特性は極めて多様性を帯びている。

しかし旧呉市と合併8町では1994年に呉地方拠点都市地域の指定を受けるなど、合併前より通勤・通学圏・医療圏・商圈といった日常生活での繋がりが極めて強い状況にあり、観光・福祉・環境・消防の多様な分野での共同の取り組みや職員の人事交流が自治体間で推進されてきた。この点では地域自治組織設立をはじめ合併後の一体的な施策展開を推進する上での基盤が既に整えられていたと言っ

てよい。

5-2-2 調査方法

2012年5月から2013年8月にかけて、順次呉市市民部地域協働課、まちづくり委員会・協議会事務局である市民センター、まちづくり委員会・協議会会長へのヒアリング調査（アンケート調査の補充）を継続している。並行して呉市全域における地域自治組織の現状・課題把握を目的に、2012年11月に28全組織対象のアンケート調査を実施した。アンケート調査は、組織そのものの権限・機能・運用に関する質問項目（組織構成員と選出方法・意思決定機関や実行機関の所在・事務局体制・活動内容・既存団体との関係・行政支援・地域住民からの認知度・設置の成果と課題など）で構成されており、回収率は100%である。また補充ヒアリング調査を2016年2月に実施した。実施に際しては、その全過程で常に地域協働課や各まちづくり委員会・協議会関係者との検討を重ね、特に構成員の名簿等、個人情報にかかわる資料の取り扱い方には十分に配慮するよう心掛けてきた。得られた資料や情報は本研究以外に使用しないことで、研究目的への同意と協力を得られている。

5-3 呉市における市町村合併とコミュニティ政策

5-3-1 市町村合併の推進経緯

呉市の合併は合併時（図5-4）の人口で言えば、199,251人の旧呉市に、音戸町（13,895人）安浦町（12,336人）川尻町（9,734人）倉橋町（6,857人）の人口規模の4町と、豊町（2,611人）蒲刈町（2,391人）下蒲刈町（1,974人）豊浜町（1,954人）という2,000人前後の極小人口規模の4町が編入するという合併方式であった。そのため人口規模及び財政的富裕度の格差が大きい上に、新呉市としての地域課題は合併前の都市部（旧呉市）に、新たに過疎・高齢化する農漁村部・島嶼部におけるものが加わったことで、極めて多様化・複雑化したという事情を抱えることになった。しかし1市8町による合併の必要性は5-2-1で記述したように、合併前からの住民の日常生活レベルにおいても、行政施策レベルにおいても十分に認識されていたため、広島県が2000年に策定した広島県市町村合併推進要綱の中で提案した基本合併パターン圏域で実現されている。

2000年に1市8町による「呉地域合併問題協議会」、加えて広域行政の体制強化を目指して呉市の部組織として「広域行政推進室」を設立し、市町間での行政制度の詳細な比較・検討が重ねられるとともに、住民への合併情報提供を行っている。2001年6月に「呉市・下蒲刈町」「呉市・川尻町」、8月に「呉市・安浦町」、10月に「呉市・音戸町・倉橋町」、12月に「呉市・豊

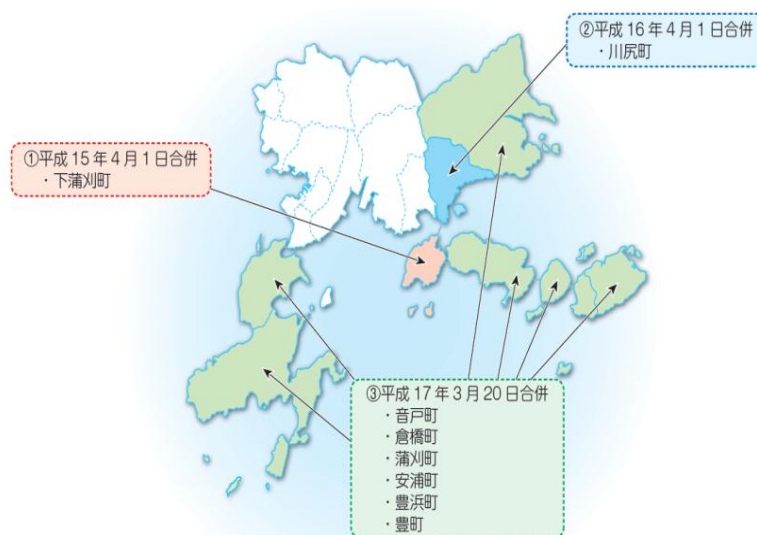


図5-4 近隣8町との合併時期と位置

注）白地は旧呉市 出典）呉市提供資料

浜町」、2002年2月に「呉市・豊町」「呉市・蒲刈町」と相次いで個別による任意協議会を設置し、本格的な合併協議をスタートさせている。中でも合併が住民生活に及ぼす影響などの地区別課題点を詳細に抽出するなどの協議に注力した点は、地域間格差を有する呉市では必然的な流れであった。

生活圏の一体化と住民ニーズの多様化に伴う広域的かつ総合的対応と、より効率的・効果的な行財政運営によって図られる住民サービスの質的向上が最重要課題であった。とりわけ島嶼部である安芸灘諸島地域では、整備が進んでいない専門的なサービスや、広域的連携による観光施設の整備が促進されるとともに、充実したサービスの提供が可能になると期待された。加えて各市町で進められていた道路交通網や港湾・公園などの生活環境整備を合併建設計画に明確に位置付けることで、合併に伴う行財政基盤の強化により重点的投資が可能になることも効果として掲げられている。さらに、2001年3月の芸予地震の発生により、災害に対する消防・救急・防災面での充実の必要性も強く求められていた。このように呉市における合併の背景には、島嶼部を中心とした小規模自治体の救済措置的要素が多く、生活インフラの整備促進による住民の利便性向上と、そこでの広い視野でのまちづくり施策展開と同時に合併町での個性的な地域づくりが推進されることへの期待があったと考えられる。

5-3-2 市町村合併の評価

呉市では合併時期の2003年～2005年の翌年にあたる2006年に、合併による財政構造の大きな変化を見通した「第2次呉市財政健全化計画」（計画時期2005年～2009年）⁴⁾を策定した。ここでは合併建設計画に計上した合併後のまちづくりに資する各種事業の実施と、新たな市民ニーズに対する確な対応を進めるためには何よりも財政健全化が求められるとし、歳出の見直しとして人件費削減、補助金・負担金の見直し、公共施設維持管理費削減、投資的事業の重点化、事務事業の見直しに加えて、歳入確保、予算編成システム改革などの方策を盛り込んでいる。しかし改めて財政収支試算により今後5年間で384億円の財政収支不足が見込まれたことにより、2007年に「財政集中改革宣言」を行い、2008年～2012年の5年間で市職員の大幅な削減、組織の簡素化などに取り組むとして「呉市財政集中改革プログラム」を策定している。結果2012年のプログラム見直しにおいて、その着実な実践により効果額合計は357億円（人件費削減123億円、企業誘致推進による市有地の積極的処分30億円、施策等見直し204億円）となり、プログラム期間中の財政状況変化を加味し、収支不足分384億円は解消したと報告している。

一方、市町村合併に対する住民評価に関しては、2014年に呉市が実施した「呉市民意識調査結果報告書」^{補注3) 5)}にみる事が出来る。合併後10年の評価として、図5-5が示すように高評価として「歴史や文化、観光地、特産品など、これまでなかった魅力が増えた」(24.7%)が挙げられる。「様々な公共施設を利用できるようになった」(8.5%)、「福祉などの行政サービスが充実した」(5.8%)と続く。一方低評価としては「税や各種費用の負担が増えた」(19.5%)、「地域の声が届きにくくなった」(14.2%)、「行政への関心が希薄になった」(9.7%)と続いている。

図5-6は評価の上位3項目を地区別に示したものである。地区別にみると、高評価の「これまでになかった魅力が増えた」は旧呉市で高く、「福祉などのサービスが充実した」は比較的合併町で高い傾向にある。低評価は高評価よりも地区別の違いが明らかである。「地域の声が届きにくくなった」「行政への関心が希薄になった」は、とりわけ距離的にも旧呉市より遠くかつ小規模合併町である、蒲刈・豊浜・豊で高い。行き慣れた旧役場と比較して、支所が職員数をはじめ機能の面でも縮小された点など、行政と住民との距離が遠くなるという懸念は合併前より全国的にも指摘されていたが、合併10年の評価として明らかになった。

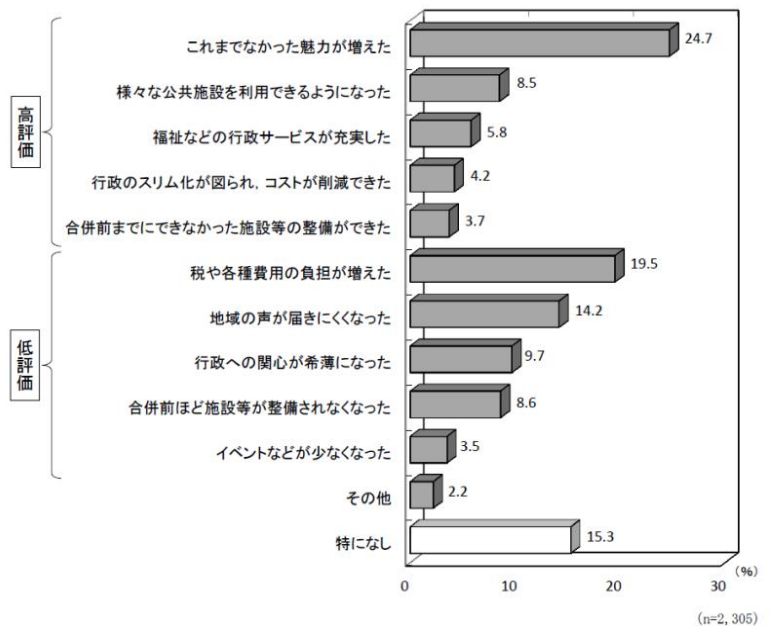


図5-5 合併後10年の評価

出典) 呉市民意識調査結果報告書 p.89

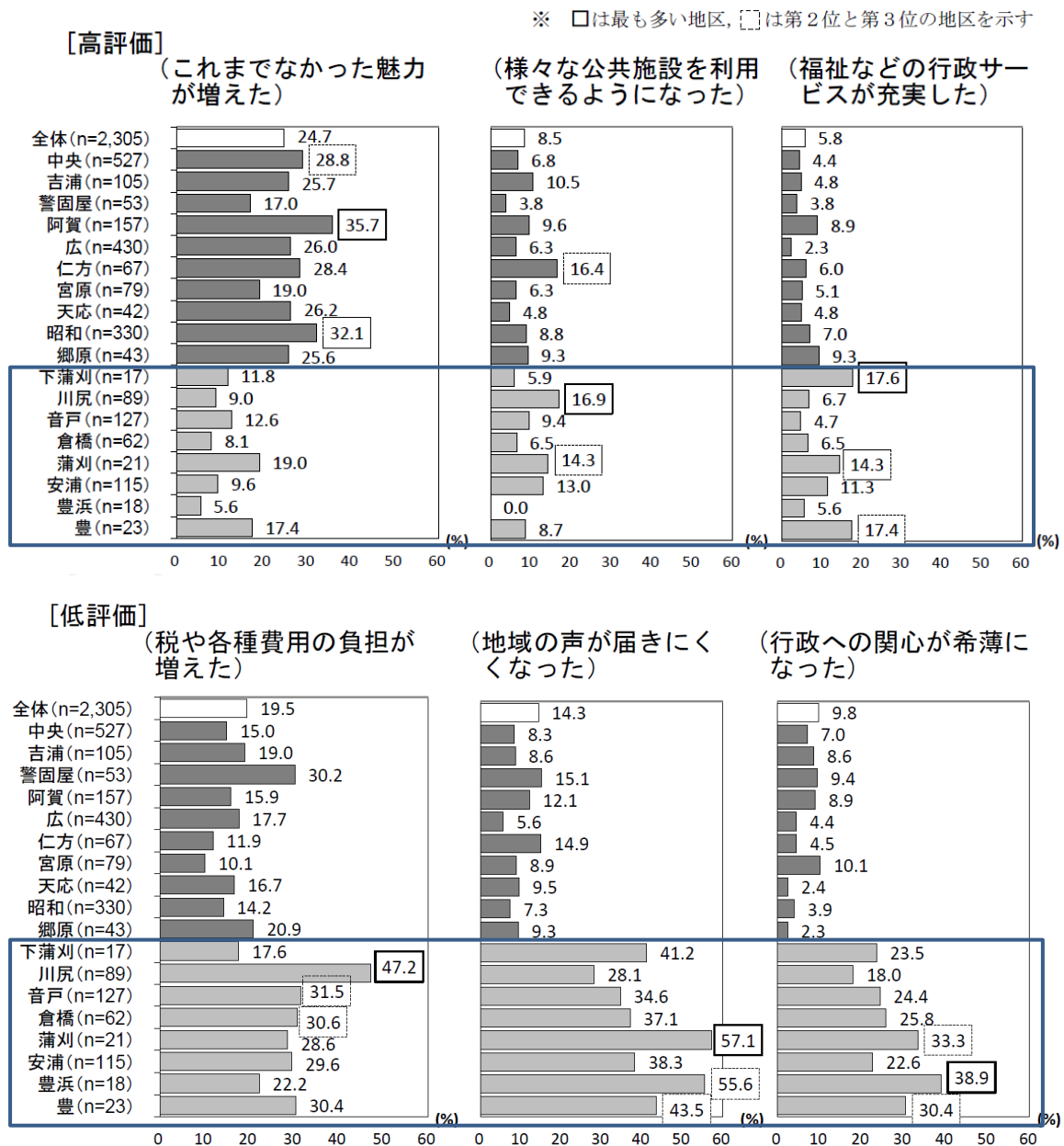


図5-6 合併後10年の評価の上位3項目（地区別）

注) □枠（青字）内の8町が合併町であり、川尻・安浦を除く6町は島嶼部である。

出典) 呉市民意識調査結果報告書 p89に筆者加筆

その一方で、報告書の「市民協働」に関する項目の「市内28の地域ごとにまちづくり計画を作り、地域住民の手で地域の活性化につながるような特色ある取り組みを進めている。このような取り組みを進めてくべきか」に対しては、いずれの地区においても「進めるべき」は過半数を占める結果となっている。地域住民による地域活動の意義への認識が高まったと言えよう。

5-3-3 市町村合併とコミュニティ政策

呉市では、2003年～2005年の3年間で1市8町による編入合併を実現したが、その過程は同時に新たなコミュニティ政策を模索する過程でもあった。当時の第3次長期総合計画(1997年～2010年)の中で掲げられた「市民と行政が協働して市民主体の新たなまちづくりの展開を図る」という課題から芽生えた「市民協働」の動きは、その後の一連のコミュニティ政策のコンセプトとして位置付けられる。2000年の「呉地域合併問題協議会」(1市8町)、個別の「合併問題協議会」(任意・法定)、その成果である合併建設計画(まちづくりビジョン)では一貫して、合併8町のコミュニティ振興と、国が提唱する新たな自治組織の育成との接点を協議してきた。2002年に市民協働で「市政100周年記念事業」を実施し、さらに「呉市市民協働推進懇話会」を開催し、その提言を基に2003年「呉市市民協働推進条例」を制定・施行している。

「呉市市民協働推進条例」⁶⁾の第2条には、「市民協働」の定義として「不特定かつ多数の者の利益の増進を図ることを目的として、市民、市民公益活動団体、事業者等及び市が、その自主的な行動の下に、お互いに良きパートナーとして連携し、それぞれが自らの知恵と責任においてまちづくりに取り組むことをいう」と明記され、まちづくりを担う対等な立場でのパートナーとして市民を位置付けている。図5-7はその概念図である。

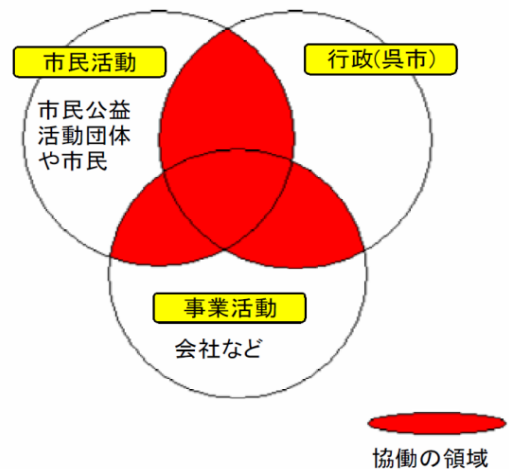


図5-7 「市民協働」の概念図

出典) 第1次呉市市民協働推進基本計画 p4

続いてその趣旨に従い、2004年に「第1次呉市市民協働推進基本計画～パートナーシップによるまちづくりのために～」(2004年～2008年)⁷⁾を策定し、市民協働の社会的意義を、①まちづくりを進めていく原動力②新たな公共サービスの提供③自己実現・生きがいの場の3点を挙げ、その推進体制の仕組みづくりとして、地域包括型住民自治組織との協働によるまちづくりを提唱し、各地域でのまちづくり協議会などの地域のまちづくりを考える機関設置、及び活動拠点整備、人材育成、財政支援を施策として盛り込んでいる。続く2009年策定の「第2次呉市市民協働推進基本計画」(2009年～2013年)⁸⁾、2014年策定の「第3次呉市市民協働推進基本計画」(2014年～2018年)⁹⁾では、市民公益活動団体の中で、とりわけ地域自治組織(28のまちづくり委員会・協議会)に対して、「地域の個性と特色を生かした地域まちづくり計画に基づき自立した地域づくりを推進していく役割」を果たすよう明記した。

2006年策定の「くれ市民協働センター条例」¹⁰⁾は、市民協働のまちづくりを目指して活動する市民公益活動団体・ボランティア・自治会・NPO等のための交流施設設置のための根拠となるもので、2007年に呉市市民協働センターを旧呉市内に開設し、地域内各種団体が活用できるフリースペースを確保するなど地域力向上のための活動拠点とした。

加えて2007年に地域コミュニティ(地縁型組織)との協働施策をまとめた「ゆめづくり地域協働プログラム」¹¹⁾を策定し、「コミュニティの自立経営(地域力の向上)」と「小さな市役所の実現(協働型自治体への移行)」の2つを目標に掲げ、合併町を中心とした特色ある資源を、地域住民による自主的・自立した地域活動により地域活性化と地域課題解決に活かせるよう積極的に施策展開を図っ

てきている。また 2008 年策定の「呉市財政集中改革宣言」¹²⁾にある「財政集中改革プログラム」「呉市職員活性化プログラム」を合わせて、図 5-8 に示すように 3 改革プログラムと位置付けて、「財政健全化」「協働のまちづくり」「職員の資質・能力向上」の相乗効果により市民協働の強化を図ることを目標に掲げている。

このように呉市では市を挙げて、行政主導により積極的に市民協働推進に取り組んできている。1993 年から 2005 年までの小笠原臣也市長を首長とした強力なリーダーシップのもとで実現された市町村合併と、合併町における地域自治組織設置施策は、2005 年からの小村和年現市長に受け継がれ、3 年後には全市的設置を完了させ、同時に組織の活動及び資金の根拠となる施策を取りまとめるなど、施策としての明確な一貫性を現在まで担保している。その背景には市町村合併により生じた、地域規模・地域特性の面で極めて多様化・複雑化した地域課題に対して、ある意味合併町の自律・自立による「狭域的自治」による課題解決を望まざるを得なかったとも言えよう。島嶼部合併 6 町には合併前から過疎・島嶼部に関わる補助制度や独自の振興策が存在し、既存地域団体は行政各部局の施策と対応・協力関係を保ちながら事業展開を図ってきた。その方法や行政関与の程度も合併 6 町全てで当然均一的というわけではない。編入合併のため基本的には旧呉市の制度を適用することになり、合併町独自で各種団体に行ってきた補助制度の中には統合・廃止や段階的減額の対象に挙げたものや、直営事業では民間委託されたものも存在する。合併によるスケールメリットを生かして広域的視野に立った規模拡大型の事業展開の可能性はあるものの、事業投資の減少や地域住民と市町村行政との「距離」拡大による生活利便性の低下と地域のアイデンティティの喪失への不安や不満といったものに対して呉市としては、「救済措置」としてのコミュニティ維持発展は喫緊課題であり、住民自治に関しては行政の基本的かつ重要事項であったことは必然的なことであろう。

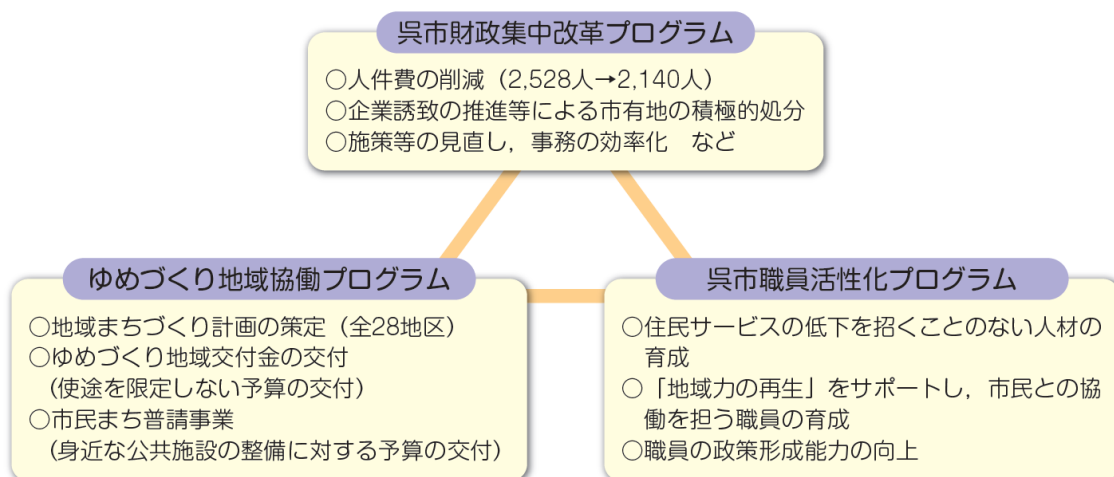
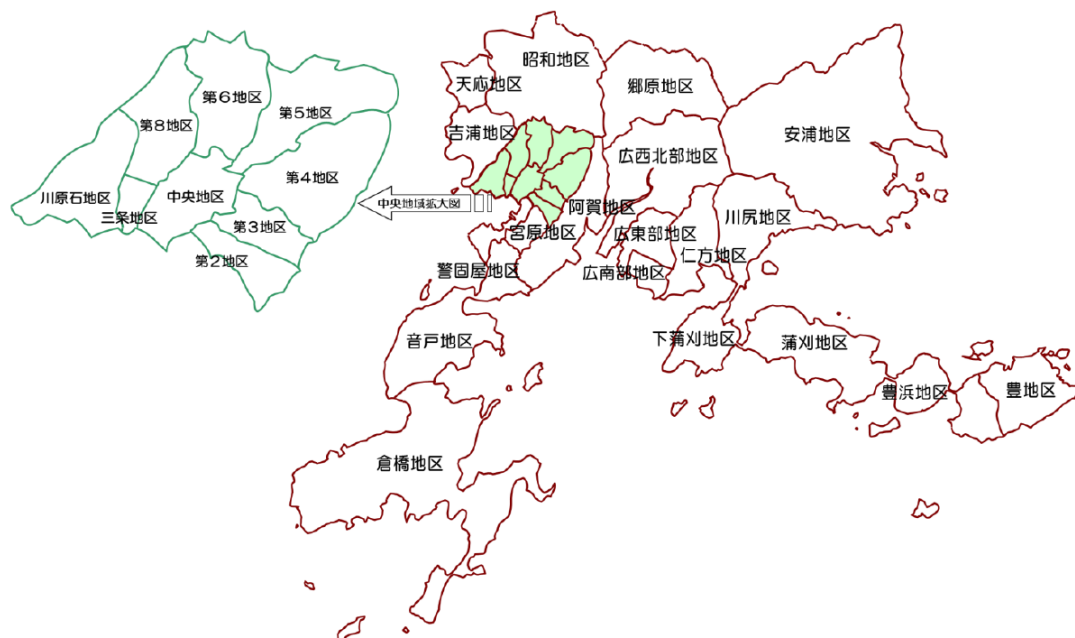


図 5-8 3つの改革プログラムの推進

出典)「第4次呉市長期総合計画」p11

5-4-1 地域自治組織の組織化経緯

その存在根拠が明文化されたのが、呉市市制 100 周年記念制度として策定された「呉市市民協働推進条例」である。続く 2004 年策定の「呉市市民協働推進基本計画」¹³⁾では、その推進体制のしくみづくりの具体策として地域のまちづくりを考える機関の設置を挙げており、地域包括型住民自治組織との協働によるまちづくりを提唱しその意義を掲げている。加えて合併町との個別協議の中で政策誘導を重ねた結果、自治会連合会（旧合併町では旧町単位と重なる）を範域として、まち委員会・まち協が行政主導で設置され、図 5-9 のようにその設置数は 2008 年に最終形として 28 地区に落ち着いた。2004 年・2005 年当時旧呉市に設置されていた 24 のまち委員会は結果的には 20 に再編されている。旧呉市は自治会連合会、合併町は旧町単位での設置となっている。合併町では合併協議会における協議段階から、新たな自治組織づくりについて採り上げられていた点や顕著な人口減少・少子高齢化による自治会そのものの弱体化等といった背景が旧町単位での設置を促したものと考えられる。とはいえ合併前から自治体間での共同の取り組み実績があったこと、加えて編入合併方式であったことが、行政主導による全市的制度化を比較的容易に先行させたことは言うまでもない。



出典) 吳市地域協働課提供資料

活動や資金の根拠づくりとしては、2007年「ゆめづくり地域協働プログラム」と2008年「地域まちづくり計画」の策定が挙げられる。「ゆめづくり地域協働プログラム」¹⁴⁾は2004年策定の「第1次呉市市民協働基本計画」の成果として挙げられるもので、地域住民が公共サービスの担い手として自主的に活動するような地域社会の構築を施策目標として策定された。具体策としては、①地域まちづくり計画策定支援②ゆめづくり地域交付金（地域予算）制度③地域担当職員制度④まちづくりサポーター制度^{補注4)}⑤ゆめづくりフォローアップ事業^{補注5)}等が挙げられる。地域まちづくり計画¹⁵⁾は、地域の共有する将来像や地域課題解決の実現に向けて概ね5～10年間で取り組むべき地域構想であり、地域住民の総意に基づいて住民自身が策定するものであるため、行政関与（指導・アドバイス）の下で地域住民によるワークショップ等を重ねて策定に至った。

各まち委員会・まち協にとってはこれで事業計画・活動根拠・活動拠点・住民連帯意識醸成の場・交付金活用（受け皿）の前提が整ったことになる。加えて同時期の2008年に「呉市地区まちづくり委員会・協議会の指定等に関する要綱（以下「要綱」）」及び「規約」が定められ、まち協運営上の一定ルールが制度根拠として整えられた。

表5-1 市町村合併過程とまちづくり協議会（委員会）設立の経緯

市町村合併とコミュニティ施策関連展開			自治組織の再編過程	
	市町村合併と総合計画等	市民協働・その他関連施策	8合併町 (まちづくり協議会)	20旧市内 (まちづくり委員会)
S48	・呉市長期総合計画策定(～S60)			
S60 H9	・呉市長期基本構想策定(～H12) ・第3次呉市長期総合計画策定(～H22)			
H12	「呉地域合併問題協議会」(1市8町)設置			
H14	市政100周年記念事業実施(市民協働で)			
H15	1町(下蒲刈町)編入合併	・呉市市民協働推進条例施行		
H16	1町(川尻町)編入合併	・第1次呉市市民協働推進基本計画策定 ・市民協働地域事業補助金制度創設(旧市内対象) ・合併町地域まちづくり振興事業補助金制度創設(合併町)	川尻町まち協 下蒲刈町まち協 蒲刈町まち協	8 (→内2か H19に再編 対象)
H17	6町編入 (音戸町・倉橋町・蒲刈町・安浦町・豊浜町・豊町) ・第2次呉市行財政改革実施計画策定 ・呉市人材育成基本方針策定	・支所・公民館を市民センターに改組 ・各市民センターに市民協働担当職員を配置	豊浜町まち協 音戸町まち協 倉橋町まち協 安浦町まち協 豊町まち協	3 (→内2か H19に再編 対象)
H18	第3次呉市長期総合計画改定 (～H22) 市町村合併のため	・地域振興交付金制度(市民センターへの権限移譲)創設 ・くれ市民協働センター条例策定		1
H19		・まち委員会(本庁・広支所管内)の区割り見直し ・くれ市民協働センター開設 ・ゆめづくり地域協働プログラム策定		11
H20	・呉市財政集中改革宣言 財政集中改革プログラム 職員活性化プログラム	・呉市地区まちづくり委員会・協議会の指定等に関する要綱 ・呉市ゆめづくり地域交付金交付要綱 ・呉市地域協働公共施設整備交付金等交付要綱 ・呉市まちづくりサポーター制度実施要項 ・ゆめづくりフォローアップ事業		1
H21		・第2次呉市市民協働推進基本計画策定(～H25)	28団体全てで 「地域まちづくり計画」策定完了	
H23	第4次呉市長期総合計画策定(～H32)			
H24以降		・H26 第3次呉市市民協働推進基本計画策定(～H30)		

出典) 呉市地域協働課提供資料・ヒアリング調査により筆者作成

5-4-2 行政との関わり（財政的支援・人的支援・活動拠点の提供）

1) 財政支援

行政によるまち協への財政支援は、全市共通の「ゆめづくり地域交付金」と、合併町のみ対象の「合併町地域まちづくり振興事業補助金」に代表される。ゆめづくり地域交付金は地域内団体への活動助成や地域課題解決のための新たな活動実施に充てられることを目的とした地域予算制度であり、一地区一律 50 万円の基礎額と地区内人口に応じて 50～400 万円の人口割額の合計によりまち協毎に定められており、交付金額は 100～450 万円/年（島嶼部では 100～200 万円）となる。基礎額 50 万円は「地域まちづくり計画」に挙がっている事業を対象とするが、人口割額分は原則、飲食以外の用途は限定されていない。地区内での補助金配分の権限を含め具体的予算執行はまち協での合議決定に任せるなど、補助金の使用制限を極力少なくすることで地域ニーズに柔軟に対応出来るよう地域裁量に配慮された制度に工夫されている。呉市では各種団体への補助金・交付金の取扱い方について、合併協定書¹⁶⁾に「両市内における同一または同種のものについては合併時に統合するよう調整する」とされており、全国的にもこのような合併前の地域団体への用途限定的個別補助金を廃止・統合の上、一括再編しその総合補助金の受け皿としてまち協を充てる方法は普及されつつある。

一方「合併町地域まちづくり振興事業補助金」は合併に伴う激変緩和措置として設置された補助金であり、主には合併前の地域活性化や課題解決に繋がる事業、たとえば保存会や敬老会・文化祭・とんど祭などの自治会行事や主催団体への補助に充当する。一律 300 万円/年で、いわゆる合併特例債の充当範囲の広さを活用して、特例措置期間である 10 年間を期限として設けられたものである。合併 8 町以外のまち協との財政支援のバランスを如何に考えるか、また期限後の財政支援無くして合併町独自の事業は如何に継続できるかといった課題を包含している。以上、厳しい人口減少による自治会等の会費の落ち込みもあり、まち協における活動経費のほとんどは行政に依存している現状が明らかで、公共施設の指定管理や収益事業への取り組みといった自主財源の確保は、現時点では見られず今後の課題である。この点はとりわけ小規模自治体での行政と町内会・自治会との密接な関係性において、行政の末端機構として委託費や補助金に依存してきたと指摘される、いわゆる「非自律性」から脱却するためにも必要であろう。

その他、「市民まち普請交付金（地域協働公共施設整備交付金）^{補注6)}」「地区まちづくり計画策定補助金^{補注7)}」がある。

2) 人的支援・活動拠点の提供

合併町役場と旧市内公民館（旧呉市内のみ）を本庁市民部直轄の市民センターに改組し、島嶼部を含む 19 のまち協ではこの市民センター内に事務局が設けられ、まち協や自治会等の地域団体などと協働を推進するための担当職員が配置されている。数名の担当者が兼務でまち協のスケジュール管理や申請書類作成などの庶務作業のみでなく、とりわけ島嶼部では通帳管理・予算決算・事業の企画立案の原案作成さらには事業実施のための事前準備に至るまで担っており、事務局運営はまち協による自主運営ではない。旧役場への依存度が高く本土に比べ「手厚い支援」を得られていた合併前の関係性を、島嶼部合併 6 町のまち協では引き継ぐこととなった。しかし旧呉市中心市街地の残る 9 まち協については、「ゆめづくり地域協働プログラム」策定により本庁内に地域協働担当職員が新たに配置され、他の行政機関との橋渡しや交付金の運用等について地域と協議する役割を果たすものの、事務局機能は無く金銭管理やスケジュール管理をまち協構成メンバー自らが行っている。現状としては、こ

のように行政による人的支援及び拠点整備支援はまち協間で対応の差がみられ、この地域的不均等性は今後の島嶼部を含む全まち協の重要課題として挙げられている。事務局設置について担当職員から寄せられた回答からは、島嶼部合併 6 町共通して「窓口の一元化により本庁との連絡調整・連携が容易」「行政のノウハウを活用」の反面、「行政主導になりやすい」「行政依存が強くなり住民自治の自主性が育たない」の課題が浮き彫りになっている。とはいえまち協会長からは「過疎・高齢化が進む島では何よりも人材不足が課題。一人が複数の役職を兼ねている現状では事務局業務まで手が回らない。事業企画などを担える若手もなかなか見当たらない」「行政職員による事務作業無くしてはまち協の存続は難しい」との声がある。

5-5 地域自治組織「まちづくり協議会」の運営体制

5-5-1 組織構成

表 5-2、表 5-3 に示すように呉市では、2013 年 9 月現在で 28 まち委員会・まち協が行政主導により設置されている。これまで記述したように、設置根拠となる条例はまち協設置前に既に策定・施行されている。

表 5-2 「まちづくり委員会・まちづくり協議会」の概要

設置	設置数	28
	設置時期	2004年～2008年
	設置単位	旧呉市は地区自治会連合会単位 合併町は旧町単位
	設置経緯	行政主導
	設置根拠	呉市市民協働推進条例 呉市市民協働推進基本計画
組織	組織形態	包括型(一部併設型)
	組織運営主体	地域主導
	地域計画策定	28まちづくり協議会ごとに「地域まちづくり計画」を策定済
	組織規約・会則	28まちづくり協議会で全て有り
	事務局	旧呉市内9地区(市民センター無し) 旧呉市内11地区・合併町8地区(市民センター)
	事務局体制(担当者)	旧呉市は自主 合併町は行政職員が兼務
行政支援	財源支援	・ゆめづくり地域交付金(地域予算) 年100～450万円 ・合併町地域まちづくり振興事業補助金(合併町のみ) 年300万円 ・市民まち普請交付金(地域協働公共施設整備交付金)年最大100万円 ・地区まちづくり計画策定補助 現定額50万円/団体
	人的支援	・市民センター(支所内)への地域担当職員の配置制度 ・まちづくりサポーター制度 ・ゆめづくりフォローアップ事業
	活動拠点提供	市民センター(支所)

出典) 呉市関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

組織形態は一部を除き、いわゆる「包括型」が多い。28 全てのまち委員会・まち協で「地域まちづくり計画」を策定済であり、規約を有し、その規約で規定された「総会」を意思決定方法としている点で、事業報告や収支決算、事業計画などの情報公開は自治組織としての透明性を担保しながら適正に遂行されている。組織運営は住民主導であるが、島嶼部である合併町では地域担当職員の配置により行政職員が事務局の担当者となっている。島嶼部いずれの 6 まち協でも構成員の年齢構成が 60・70

歳代を中心とし、加えて団体役員の充て職のため、高齢化かつ固定化傾向にあるという共通課題が見られ、さらにまち協の最終意思決定の場である「総会」や、事業企画運営の場である「役員会」、相談・アドバイスの役割を果たす「顧問」の設置も多くの組織に共通してみられる。しかし組織構成員の選出については、「要綱」第3条で「地区自治会連合会を始めとした複数の市民公益活動団体及び地域住民等により組織されていること」とし、合併協議会（法定）において合併町の決定に一任するものとされたことから、表5-3の通り、各まち協規約で規定された構成員は必ずしも一様でなく、執行機関となる役員会構成員もまた実際には実に多様性を帯びている。「公共団体の役職員」「地域で活動する各種団体の代表者」「学識経験者」「その他会長が必要と認める者」などの記述で含みを持たせ柔軟性を確保し、かなり地域特性と合併への警戒意識が反映されたものと言える。また各まち協においては表5-3の特記事項に示した通り、「専門部会」「事業部会」「ワーキンググループ」といったテーマ別小組織を設置し役割と機能を付与し、組織の独自性を持たせている組織も見られる。

表5-3 各まち協「規約」の組織に係る事項一覧

	音戸町まちづくり協議会	宝島くらはしまちづくり協議会	蒲刈町まちづくり協議会	呉市下蒲刈地区まちづくり協議会	豊町まちづくり協議会	豊浜町まちづくり協議会
組織構成	・公共団体の役職員 ・学識経験者 ・その他会長が必要と認める者 協議会の承認が必要	・委員15名以内で組織 ・公共団体の役職員 ・学識経験者 ・町内で活動している各種団体の代表者等 ・その他会長が必要と認める者	・蒲刈町各地区の区長及び副区長 ・各区まちづくり協議会より推薦された委員各3名 ・各区まちづくり協議会事務局長 ・蒲刈町まちづくり協議会事務局長 ・NPO法人ベンチャーかまがり理事長 ・蒲刈町漁業協同組合長	下蒲刈地区に在住経験を有する以下の者 ・各団体代表者 ・学識経験者 ・会長が必要と認める者	・委員18名以内で組織 ・豊浜地区に在住者の以下の者 ・公共団体の役職員 ・学識経験者 ・その他会長が必要と認める者	・各種団体等の代表者
役員	・会長1名(会員の互選) ・副会長3名以内 ・会計1名 ・監事2名以内 ・理事5名以内 役員は総会の同意を得て会員から選任	・会長1名(会員の互選) ・副会長2名 ・会計1名 ・監事2名 役員は委員から互選	・会長1名(各区長の互選) ・副会長3名(会長以外の区長) ・事務局長1名(会長委嘱) ・理事6名 ・事務局長 若干名(会長委嘱) ・会計監査2名(総会選出)	・会長1名(会員の互選) ・副会長 若干名 ・会計1名 ・監事2名 総会の同意を得て会員から選任	・会長1名(会員の互選) ・副会長2名 ・監事2名 役員は総会の同意を得て会員から選任	・会長1名(会員の互選) ・副会長2名 ・会計1名 ・監事2名 役員は総会の同意を得て会員から選任
顧問	・協議会に顧問を置くことができる ・顧問は会長が委嘱 ・必要に応じて顧問に意見を求めることができる	・協議会に顧問を置くことができる ・顧問は会長が委嘱 ・必要に応じて顧問に意見を求めることができる		・協議会に顧問を置くことができる ・顧問は会長が委嘱 ・必要に応じて顧問に意見を求めることができる	・協議会に顧問を置くことができる ・顧問は会長が委嘱 ・必要に応じて顧問に意見を求めることができる	
任期	・2年、但し再任を妨げない	・2年、但し再任を妨げない	・2年、但し再任を妨げない	・2年、但し再任を妨げない	・協議会の目的が達成されるまで ・設置区域に住所を有しなくなった時失職	・2年、但し再任を妨げない
総会	・毎年1回以上開催 ・審議事項(規約の制定及び改廃に関する事項、予算及び決算に関する事項、事業計画に関する事項、役員の選任に関する事項、その他会長が必要と認めること)	・毎年1回以上開催 ・審議事項(予算及び決算に関する事項、事業計画及び事業報告に関する事項、規約の改廃に関する事項、役員の選任に関する事項、その他会長が必要と認める事項)	・毎年1回開催(臨時開催もあり) ・審議事項(会の予算・決算、事業計画、その他の重要事項)	・毎年1回以上開催 ・審議事項(規約の制定及び改廃に関する事項、予算及び決算に関する事項、事業計画に関する事項、役員の選任・承認に関する事項、その他会長が必要と認めること)		・毎年1回以上開催 ・審議事項(規約の制定及び改廃に関する事項、予算及び決算に関する事項、事業計画に関する事項、役員の選任に関する事項、その他会長が必要と認めること)
役員会	・会長が必要に応じて召集し開催 ・審議事項(総会に付すべき事項に関する事項、緊急事項に関する事項、協議会運営に関する事項、その他会長が必要と認めること)		・会の事業企画運営	・会長が必要に応じて召集し開催 ・審議事項(総会に付すべき事項に関する事項、緊急事項に関する事項、協議会運営に関する事項、その他会長が必要と認めること)		・会長が必要に応じて召集し開催 ・審議事項(総会に付すべき事項に関する事項、緊急事項に関する事項、協議会運営に関する事項、その他会長が必要と認めること)
特記事項	・専門委員会の設置 ・まちづくり連絡協議会の設置	・まちづくり事業実行委員会及び事業部会の設置(特定課題の調査・検討・実行) ・まちづくり連絡協議会の設置	・事務局会議の設置(会長、副会長、各区協議会事務局長、事務局長、事務局員) ・実行委員会の設置(必要に応じて会長が組織する)	・正副会長会の設置(役員会及び総会に付すべき事項にかんする事項、緊急事項、会長が必要と認めた事項を審議→役員会・総会に報告)		・ワーキンググループの設置

出典) 各まち協「規約」より抜粋し著者作成

5-5-2 組織構成図による類型化

地域自治組織における組織構成の特性について、(財) 地方自治研究機構 (2010) ¹⁷⁾ が「地域自治組織の構成員は全国的にみても町内会・自治会又はその連合会を母体に地域の構成団体が参加・運営している組織が最も多い」と報告しているように、地域自治組織の運営主体は「町内会・自治会役員主導」かつ「地域住民・地域団体を包括する」組織構成が標準型と言える。木原 (2009) ¹⁸⁾ や森 (2013) ¹⁹⁾ らの既往研究における地域自治組織の定義からも共通してその 2 点が捉えられる^{補注 8)}。この点について呉市では 5-1-1 に述べた通り、構成員及び役員選出は合併町に一任されたため必ずしも一様ではなく多様性を帯びている。そこで島嶼部 6 まち協における組織構成を「組織内の中核的存在」と「既存団体との位置関係」の 2 軸で類型化した。図 5-10 に示す通り、6 まち協における組織構成は「自治会主導型×包括型」(タイプⅠ)、「自治会主導型×併設型」(タイプⅡ)、「旧合併町の行政職員・議員主導型×包括型」(タイプⅢ) の 3 パターンに類型化できる。さらに図 5-11～図 5-16 は、アンケート調査及びヒアリング調査をもとに島嶼部 6 まち協の組織構成図を作成したものである。

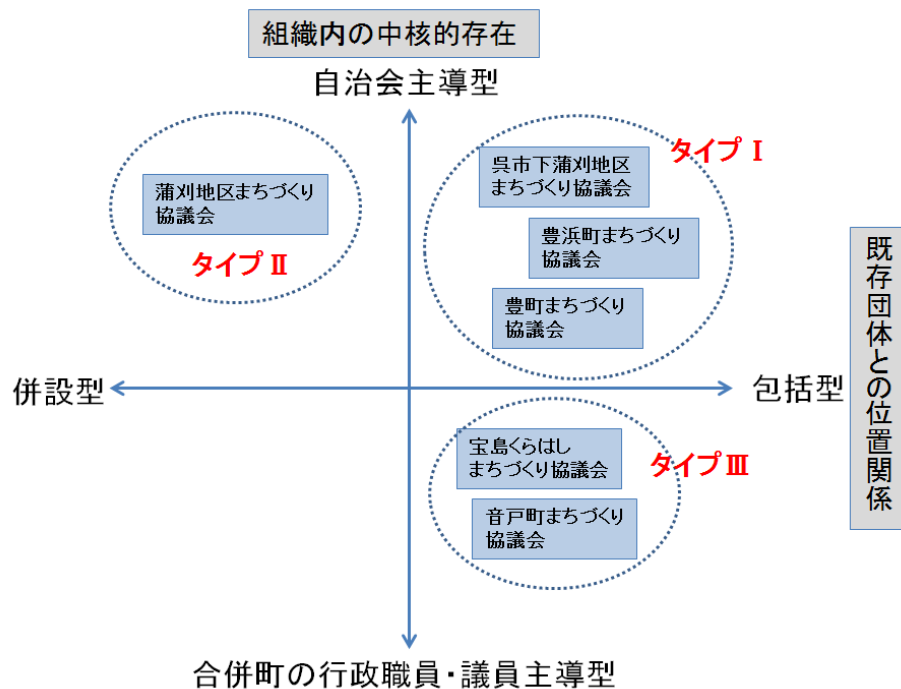


図 5-10 島嶼部合併 6 町のまちづくり協議会組織構成図の類型

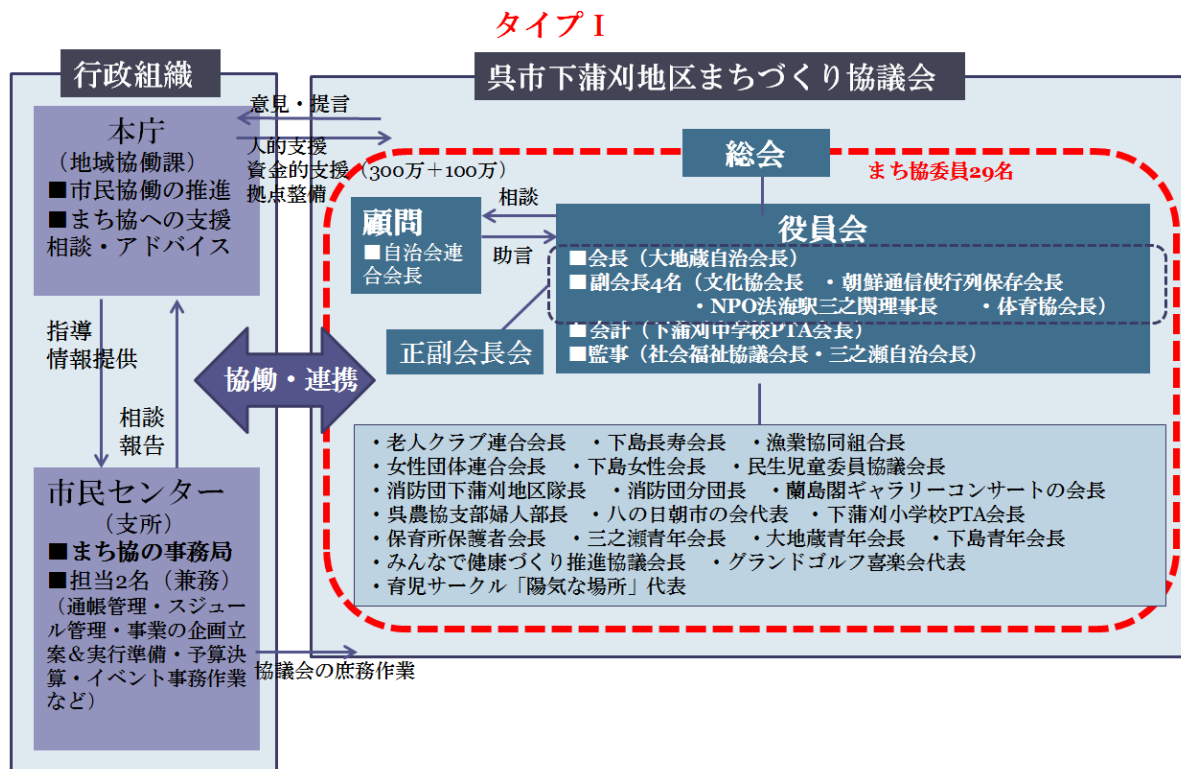


図5-11 呉市下蒲刈地区まちづくり協議会組織図(著者作成)

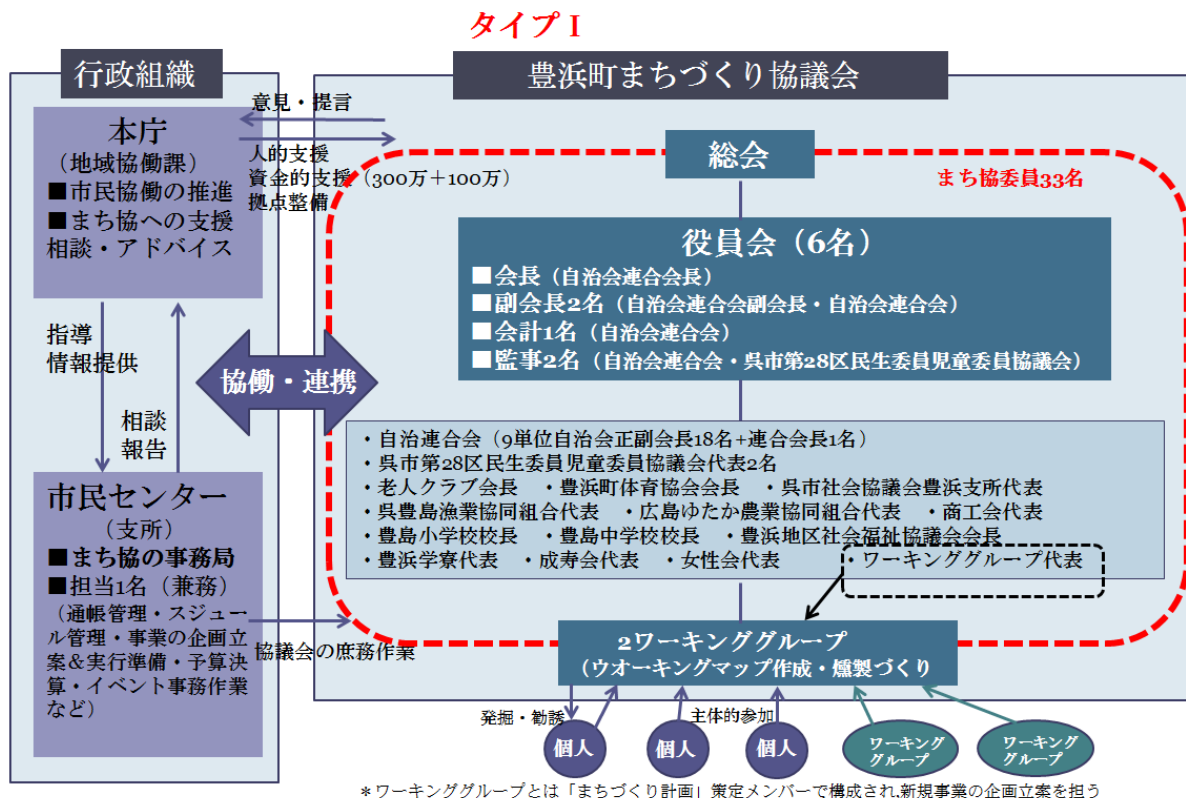


図5-12 豊浜町まちづくり協議会組織図(著者作成)

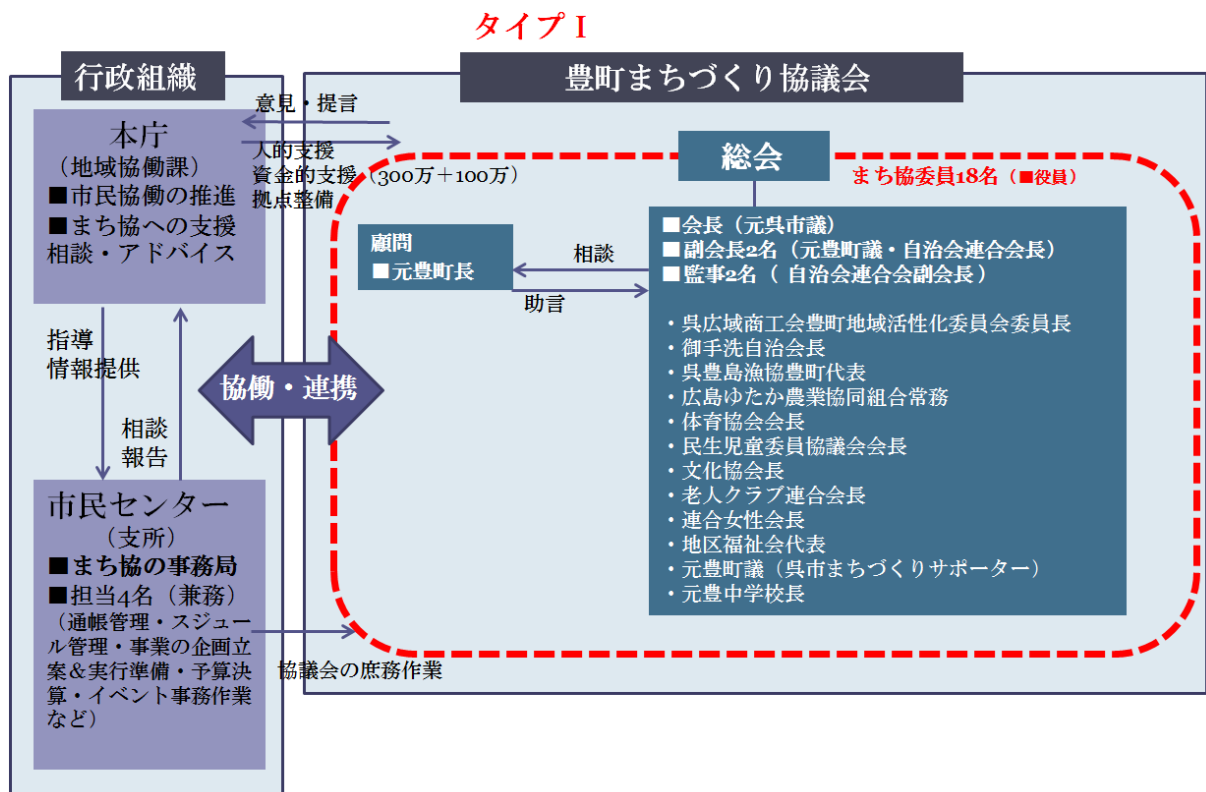


図5-13 豊町まちづくり協議会組織図 (著者作成)

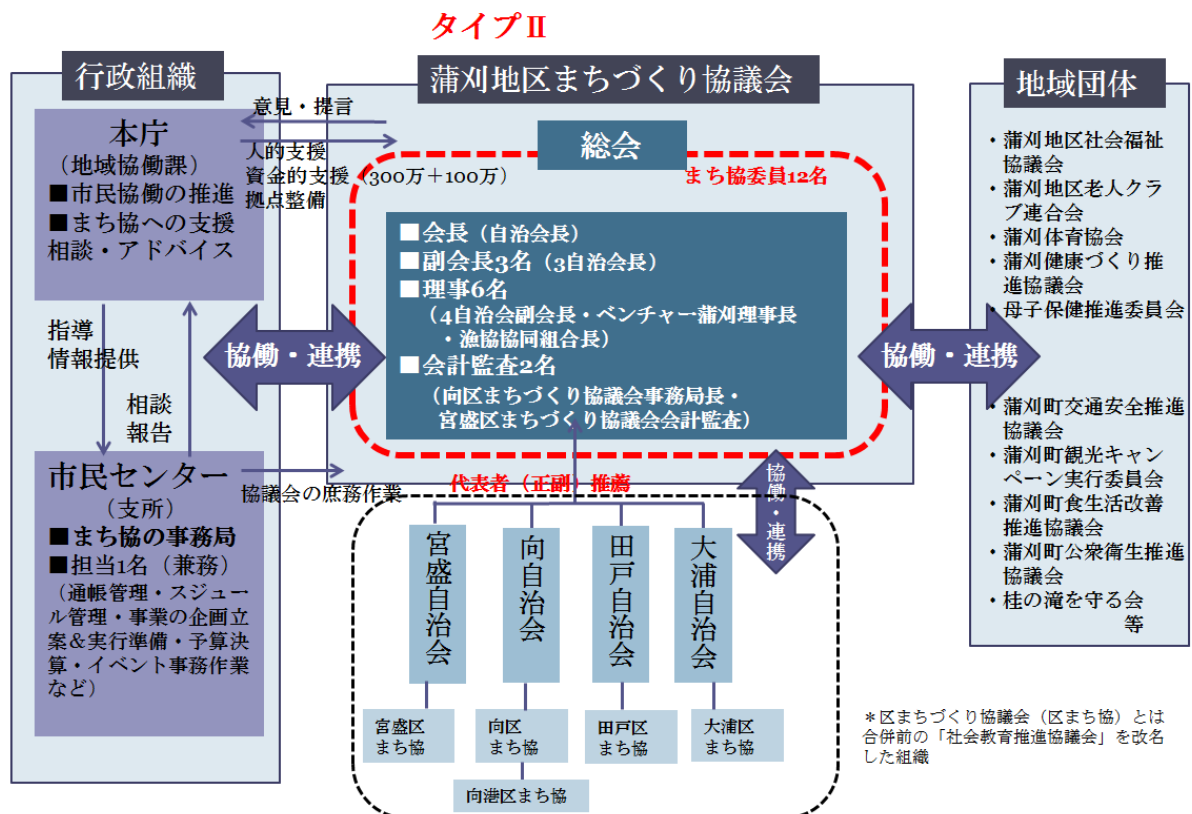


図5-14 蒲刈地区まちづくり協議会組織図 (著者作成)

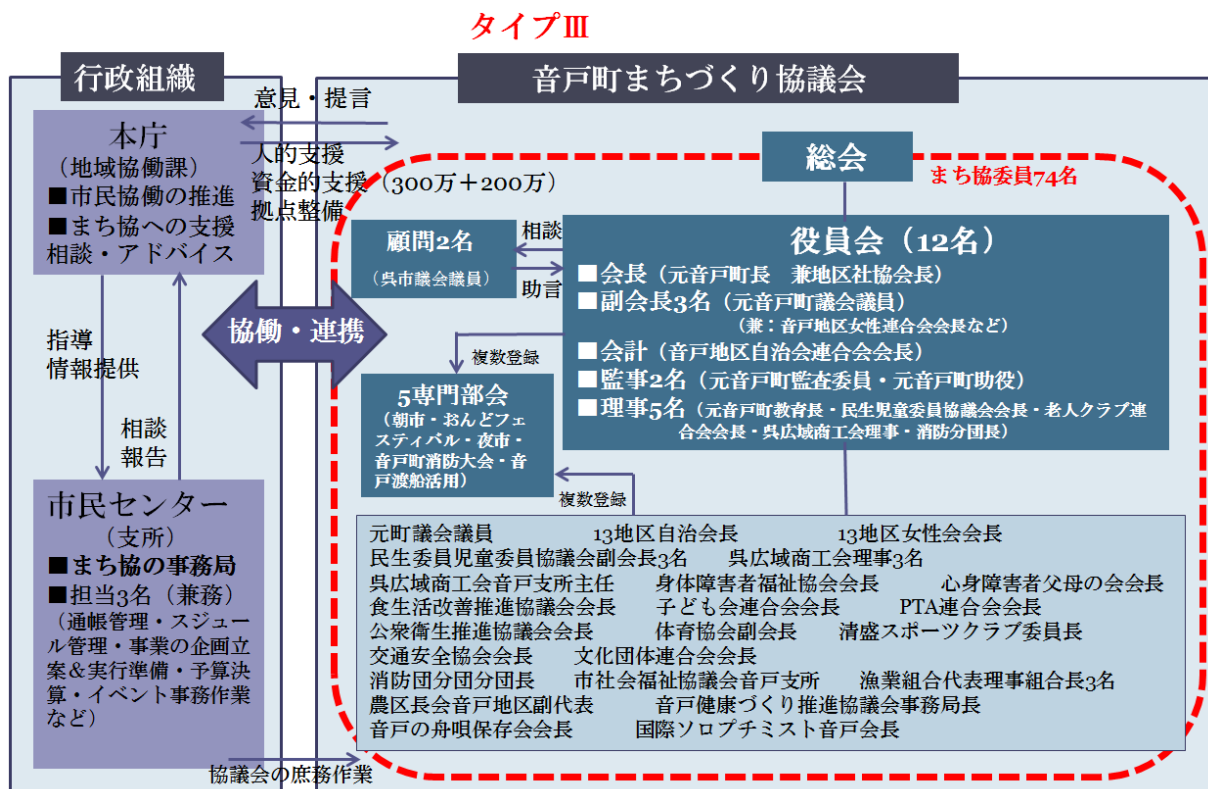


図5-15 音戸町まちづくり協議会組織図(著者作成)

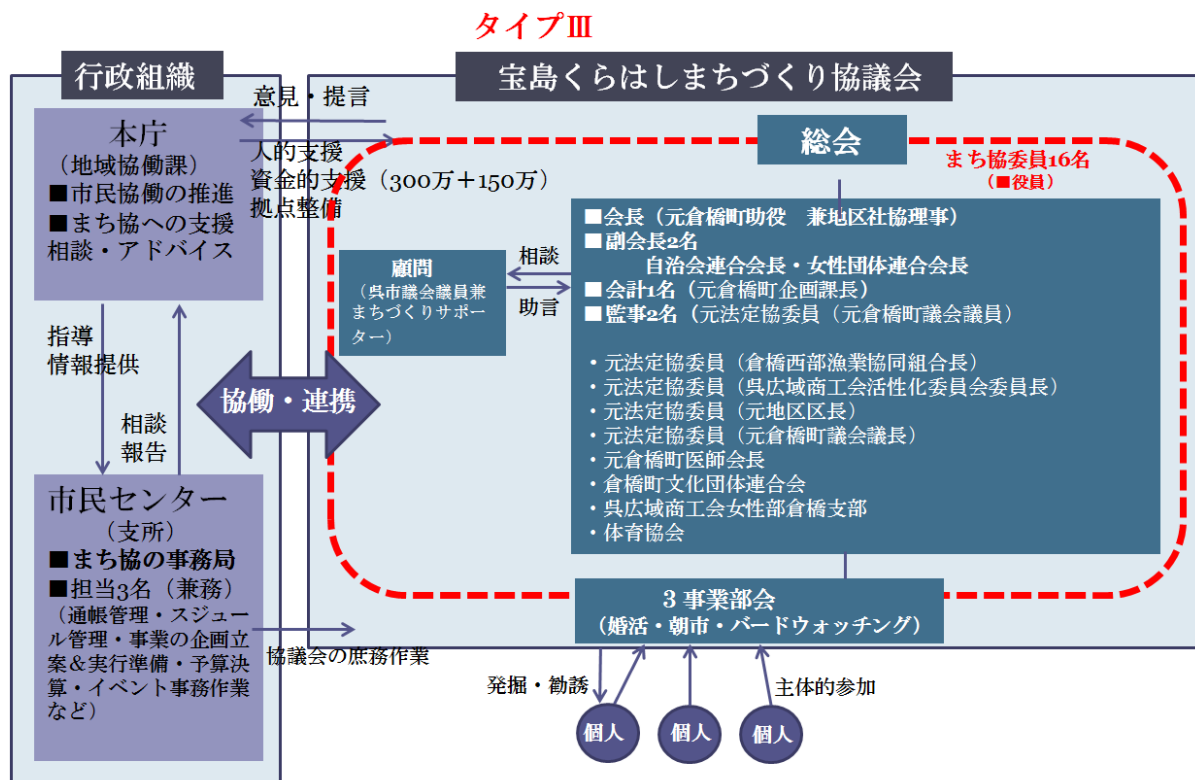


図5-16 宝島くらはしまちづくり協議会組織図(著者作成)

まず「自治会主導型×包括型」（タイプⅠ）には、「下蒲刈地区まち協」「豊浜町まち協」「豊町まち協」（図 5-11～図 5-13）が該当する。このパターンは全国的にみられる「地域自治組織の標準型」に相当する型であり、呉市 28 まち協の中で 25 まち協はこのパターンである。自治会あるいは自治会連合会の会長・副会長がまち協の代表者となり、実に多様な地域活動団体や学校、組合などが構成員として包括されている。その多くは充て職（代表）ではあるが、「豊浜町まち協」のワーキンググループでは地域住民の個人参加を認めていたり、「豊町まち協」では呉市まちづくりサポーター制度により認定された個人が構成員となっている。まちづくりサポーターやまちづくり計画策定委員などまちづくりに興味関心・実績のある個人を発掘勧誘している点は特筆すべき点である。

次に「自治会主導型×併設型」（タイプⅡ）には「蒲刈地区まち協」（図 5-14）が該当する。当該地区のみ地域団体を包括しない併設型で、いわゆる 4 自治会のみを構成員とする「地縁組織規模拡大」型と言えよう。呉市全体のまち協の中でも構成員数が 12 名と最も少ない小規模組織である。4 自治会が個別に「区まち協」を傘下に設立させ、行政から「蒲刈地区まち協」が一括して受ける補助金 400 万円の中から拠出される一律 45 万円/年を受けて「区まち協」が合併前からの自治会独自事業を継続させている。残額約 200 万円を併設する地域団体間連携で実施される「観光キャンペーン実行委員会」「子育て支援事業」「ふれあいサロン」などの諸活動費に充てられている。つまりまち協自体には実行組織を有してはおらず、その存在は「単なる一時的な包括補助金の受け皿役」との声も挙がっていた。4 自治会の 1 つは町制施行前の 1947 年に下蒲刈島村から分村して上蒲刈島村（1956 年から蒲刈町と改称）と合併したという経緯もあり、自治会連携事業がほとんど皆無であったことも背景にあらう。また山村と丘陵地が大半のため、わずかな平坦地に集落が密集して形成されるという島嶼特有の自然的土地利用がなされており、集落ごとに農漁業・行政・商業といった地域特性に応じた居住ゾーン形成も見られる。「県道が整備される以前は交流など全く無かった」との声があるように集落間連携事業も少ないことも影響している。

「旧合併町の行政職員・議員主導型×包括型」（タイプⅢ）には、「音戸町まち協」「宝島くらはしまち協」が該当する。ここでは組織を牽引する中核的存在である役員構成は極めて合併前の行政職員・議員主導型である。当該 2 地区は他の 4 地区に比較し人口・面積共に規模が大きい上に、本土間との第 2 音戸大橋架橋計画・庁舎建て替え計画・下水道普及計画など山積する公共事業執行が合併協定書で交わされていた点が構成員の構成に反映している。つまり当該 2 地区のまち協はまさに「合併後の建設計画執行の監視役」的性質が強く、合併前の町役場・議会構図そのものをイメージさせる組織となっている。「宝島くらはしまち協」では多くが当時の合併法定協議会委員であり、合併建設計画の精通者として会長指名で当時の町企画課長も名を連ねている。アンケートでは「地域審議会^{補注 9)}に代わる組織としての設置意義はあるのだが」との記述も見られた。また「音戸まち協」ではテーマ別専門部会が設置されているが、この構成員には関連するまち協構成員である諸団体代表が複数登録されている。加えて突出して構成員数 74 名とまさに地域活動団体を包括し代表する大規模組織となっている。

5-5-3 事業（活動）内容

各まち協の事業はそれぞれの協議会規約にほぼ差異無く同一に示されている。①地域のまちづくり計画事業に係る課題整理や調整 ②地域のまちづくりに係る振興事業の企画・推進・調整・実施 ③地区内各種団体が実施する各種活動に係る助言及び調整 ④住民福祉の向上やコミュニティ活動の確立を図るための研究 ⑤年間統一的事業の協議・決定⑥その他目的達成に必要な事業とされている。

（財）地方自治研究機構（2010）²⁰⁾ が地域自治組織事業として挙げた①地域住民の相互理解・協力・交流を促進し ②地域の自主・自立性を強化し ③安心して暮らせる地域づくりや地域の活性化をすることを目的としている事業という点からみると、呉市では地域課題解決のうえ広く地域住民の福祉増進に係る事業が目的とされているように伺える。

各まち協の事業は、2008年の「地域まちづくり計画」策定以降、ここに挙げた事業計画に沿って実施されてきた。またこの計画は「地域課題やその解決策・地域の特徴や良さを地域内住民が共有し、より住みやすいまちにするための計画書」として、市行政計画ではないが第4次呉市長期総合計画の中に参考資料として掲載され、明確な位置付けがなされている点が特徴的である。

5-5-2で示した類型化により、「呉市下蒲刈地区まち協」（タイプⅠ）、「蒲刈地区まち協」（タイプⅡ）、「音戸町まち協」（タイプⅢ）の事業（活動）内容を以下に示す。いずれも「まちづくりのスローガン（将来像）」を基に事業が組み立てられている。

表5-4 呉市下蒲刈地区まちづくり協議会事業

スローガン(将来像) 歴史と伝統文化を次世代に 故郷を愛せるまち「しもかまがり」		
活動方針	活動内容	主体
伝統文化継承の充実	とんど祭	・まち協・実行委員会
	朝鮮通信使再現行列	・朝鮮通信使行列保存会・蘭島文化振興財団他
観光振興・地域PRの充実	梶が浜ビーチフェスタ	・実行委員会他
	観光PR	・まち協・蘭島文化振興財団
	地域の活力を引き出すイベント	・まち協
環境衛生美化の充実	町内クリーン・病害虫駆除	・公衆衛生推進協・女性会・呉市消防団
	枯れ松などの環境整備	・自治会連合会・下蒲刈市民センター・地元土木業者
芸術文化・生涯学習の充実	町民文化祭	・実行委員会・下蒲刈文化協会・青少年補導員連絡協也
	芸術文化の祭典	・まち協・蘭島文化振興財団・蘭島閨ギャラリーコンサートの会
	植樹・樹木管理	・まち協
健康づくりの充実	ウォーキング大会	・実行委員会・みんなで健康づくり推進協議会
	町民体育祭	・実行委員会・下蒲刈体育協会・自治連合会・小中学校他
高齢者福祉の充実	敬老会	・社会福祉協議会・老人会・女性会・民児協
	高齢者訪問・世代間交流	・民児協・下蒲刈通所介護事業所・下蒲刈保育所
交通事故の防止と安全対策の充実	交通安全指導の実施	・下蒲刈交通安全推進協・小中学校PTA
防犯対策の充実	防犯灯の整備・維持・管理	・自治会連合会
	防犯に対する意識高揚	・防犯組合連合会
	防災に対する意識高揚	・自主防災会

出典）下蒲刈地域まちづくり計画



写真５－１ とんど祭



写真５－２ 観光PR



写真５－３ 地域活力を引く出すイベント



写真５－４ 植樹・樹木管理

出典) 写真 5-1～5-4 下蒲刈地域まちづくり計画

表５－５ 蒲刈地区まちづくり協議会事業

スローガン(将来像) 笑顔輝く明るい蒲刈	
活動内容	主体
敬老会	・社会福祉協議会・各区女性会
福祉大会	・老人クラブ連合会
グラウンドゴルフ大会	・体育協会・蒲刈健康づくり推進協
かがり恵みフェア	・蒲刈町観光キャンペーン実行委員会
蒲刈港おさかなフェスタ	・向港まちづくり協議会
ひとり暮らし高齢者訪問事業	・老人クラブ連合会
ひとり暮らし高齢者配食事業	・食生活改善推進協
健康福祉まつり	・地区社会福祉協議会
ウォーキング大会	・蒲刈健康づくり推進協
ふれあいサロン	・地区社会福祉協議会
子育て支援事業	・蒲刈町母子保健推進委員会
交通安全事業	・地区交通安全推進協
海浜清掃	・まち協
町内清掃	・公衆衛生推進協
花の苗植え	・女性会連合会・公衆衛生推進協
桂の滝保全活動	・桂の滝を守る会



写真５－５ 蒲刈港おさかなフェスタ

出典) 蒲刈地区まち協提供

表5-6 音戸町まちづくり協議会事業

スローガン(将来像)	きらきらひかる・せとのまち
活動内容	中心主体
おんどフェスティバル	まち協
音戸の瀬戸ふれあい広場	まち協
トワイライトふれあいフェスタ	まち協
観光ボランティアの育成	まち協
音戸渡船を活用した事業	まち協
町内一斉清掃	音戸地区公衆衛生推進協
文化講演会	実行委員会
ふれあい・いきいきサロン	自治会
自治会ハイキング	自治会
地区料理教室	音戸地区食生活改善推進協
各地区敬老祝賀会	女性連合会
新成人を祝う会	社会福祉協議会
町内ハイキング	音戸体育協会
音戸一周駅伝大会	音戸体育協会
文化祭	音戸町文化団体連合会



写真5-6 おんどフェスティバル

出典) ゆめづくり事例集 2014 p60

「下蒲刈地区まち協」は図5-11の通り、地域内諸団体を包括的に構成員として取り込んだ組織構成のため、表5-4に示すように従来の各団体による事業内容もそのまま継続してまち協事業の中に位置付けている。しかしまち協設置後、単体で実施してきた事業も関連する団体との協力体制が容易に取れるようになり連携することで負担減に繋がるなど継続性の点からもメリットを感じるという意見がある。まち協事業独自事業としては、とんど祭と観光PR、とびしマーレ、芸術文化の祭典、植樹・樹木管理が挙げられる。とんど祭は3地区自治会がそれぞれの会場で実施するが、同日同時刻に点火を行うなど全体の企画調整をまち協主体である実行委員会が担う。観光PRは主に観光パンフレット作成や観光案内版整備・HP管理である。地域活力を引き出すイベントとして開催される「とびしマーレ」は地元産品紹介のイベントである。植樹・樹木管理は地区内庭園や花壇の管理であり、広く多くの参加者を確保するためにまち協構成団体による組織的な活動展開が求められての事業である。

「蒲刈まち協」は図5-14の通り、地域団体を包括せず併設しているため、表5-5に示すように、まち協独自事業はまち協設置前から継承してきた4自治会事業の「海浜清掃」のみである。

「音戸まち協」は図5-15の通り、役員構成が極めて合併前の行政職員・議員主導という点、また呉市まち協の中では唯一部会制を導入している点から、まち協独自事業はこの5専門部会の事業となっている。おんどフェスティバルは1981年から続く音戸地区最大のイベントである。地元野菜・水産物等の販売・模擬店などの朝市(音戸の瀬戸ふれあい広場)や夜市(トワイライトふれあいフェスタ)開催、音戸地区の重要な観光資源である音戸渡船事業やその観光ボランティア育成事業など、各地域団体が単体実施では困難な旧町挙げての課題事業となっている。

いずれもまち協事業として地域団体の継続事業を包括しているが、5-5-2の組織運営に関する類型化に沿った事業運営の実態も伺えた。今後の課題としてはまち協独自事業が実質的に事業総数に占める割合が低い点、本来の組織横断的な実施事業が少ない点、自主財源を確保する事業に着手出来ない点、後継者育成に関する事業が見当たらない点が共通して指摘できる。

5-5-4 自治組織としての主体形成の可能性

いずれのまち協組織も規約で規定された「総会」が意思決定方法となっており、事業報告・事業計画・予算・収支決算処理などの情報公開は、行政職員の事務局作業により適正に遂行されており、自治組織としての透明性は確保されているとみてよい。しかしまち協対象(事務局との協議により回答)アンケート結果では、表 5-5 に示す通り自治組織としての主体形成の可能性としては、タイプⅠ（標準型）とそれ以外の型で大きな違いがあることが明らかになった。ここでは各組織が主体的自治組織として担保するために必要な機能として、既存団体間連携機能、意思決定機能、合意形成機能、実行機能、まちづくり代表機能、補助金交付機能の一本化の 6 項目を設定している^{補注 10)}。

表 5-5 島嶼部合併 6 町まちづくり協議会における主体形成機能の現状

	タイプⅢ		タイプⅡ		タイプⅠ	
まちづくり協議会の位置づけ（機能）項目	音戸地区	倉橋地区	蒲刈地区	下蒲刈地区	豊地区	豊浜地区
1. 既存団体活動（予算・人材）のコーディネート・連携機能	×	×	×	○	○	×
2. 地域の課題を協議し解決に向けた意思決定機能	×	×	×	○	○	○
3. 地域住民の合意形成機能	×	×	×	○	○	×
4. 地域の課題解決を実際に行う実行機能	○	×	×	○	○	×
5. 地域のまちづくりを担う代表機能	○	○	×	○	○	○
6. 行政からの補助金・交付金の一本化した交付機能	○	○	○	○	○	○
＊『地域自治組織の現状と課題～住民主体のまちづくり～』 平成23年（財）地域活性化センター調査研究報告書を参考に質問項目を加筆修正						
地域住民からの認知度・理解度	音戸地区	倉橋地区	蒲刈地区	下蒲刈地区	豊地区	豊浜地区
1. 認知度（存在の認知）	○	×	×	○	○	×
2. 理解度（構成メンバーの認知・活動内容の認知）	○	×	×	×	○	×

出典）呉市地域協働課提供資料・ヒアリング調査により筆者作成

まず「自治会主導型×包括型」の「下蒲刈地区まち協」「豊浜町まち協」「豊町まち協」では共通して「意思決定」「代表」「補助金交付」機能が果たされているとみなされている。加えて「下蒲刈地区まち協」「豊町まち協」では「コーディネート・連携」「合意形成」「実行」機能が認められる上に、地域住民からの認知や理解も得られていると判断されている。この 2 まち協の共通点は、自治会主導ながらも事業の実行機関がまち協構成員の各種地域団体となっている点にある。全国的にみれば部会等を再編成して、福祉、防災、環境、まちづくりなどの活動を体系的・横断的に展開している先進事例があるが^{補注 11)}、小規模地域である当該地域ではむしろ関係する既存団体がそのまま実行機関となることで、各団体の担う役割と責務が明確になり、地域住民にとっても判りやすいということであろう。とはいえ今後の課題としては、5-5-3 で指摘したように地域自治組織は地域団体を包括する組織ではあるが、そこで展開される事業は地域団体各事業の「寄せ集め」ではなく、単体では実施不可能な組織横断的なものであるべきである。

一方、標準型以外の「蒲刈地区まち協」「音戸町まち協」「宝島くらはしまち協」では共通して「補助金交付」「代表」以外はほとんどの機能が果たされていないとの回答を得た。とりわけ自治会主導で

ありながら実行機関を別組織としている「蒲刈まち協」では、両者間での代表性の面からも判り難さが課題である。但し公共的団体役職員のみでなく文化的保存会代表者などまちづくりに関連する団体を広範に構成員とする包括型の「音戸地区まち協」においては、「代表」機能は果たされていると判断され地域住民からの認知・理解を得られている。これは対象事業が地域課題解決型というよりはむしろ合併前から継続する町独自の 5 大イベントであるという点にある。

しかしまたワーキンググループや部会を配置してはいても、外部の個人参画を認め開放性を有する「宝島くらはしまち協」と「豊浜町まち協」では、住民の認知・理解も得られる段階には至っておらず、今後組織の実質性を高めていくことが課題となろう。

5-6 「行政主導・全域設置」の再編過程がもたらした成果と課題

2012 年に実施した本研究における、まち協対象のアンケート調査では、まちづくり協議会設置の成果と課題について以下のような回答があった。成果については、「自主的主体的なコミュニティ活動が活発になり地域が活性化した」（音戸）、「地域審議会」に代わる組織としての設置意義が認められる」（倉橋）、「まちづくり計画策定により今後の方向性が明確化した」「団体間による世代間交流が生まれた」（下蒲刈）、「地区の各種行事を実施するうえで中心的な役割を果たす機関ができた」（蒲刈）、「各種団体が地域の置かれている状況を把握し、少しずつではあるが地域の一体感が出てきた」（豊浜）、「合併前の役場主導のまちづくりイベントが、合併後住民主体で実施可能となった」（豊）が挙げられた。一方、課題としては「NPO 等の法人格取得が必要」（音戸）、「行政からの情報が遅く、既に方向性が決まった段階で報告されることが多く協議する機会を失うことが多々あり」（倉橋）、「委員の固定化」「リーダーの高齢化」「行政に頼らない組織の自立」（下蒲刈）、「高齢化・人口減少により人的資源が問題であり、事業実施が年々困難」（蒲刈）、「高齢化により先が見えない」「各組織との連携強化」（豊浜）、「合併前に存在した各団体代表者で構成されているため、現在のまちづくりに積極的な参加している団体が構成委員となっていない」（豊）となる。

以上の回答をみると、成果として島嶼部合併町では、施策の一環としてまち協設置による市民センターへの事務局配置で、少なくとも行政と連携したまちづくり活動拠点が住民に提供された点は大きいと言えよう。また主体性（自律）の観点から、行政主導による組織化過程を疑問視する面もあるが、まち協の活動根拠となる「地域まちづくり計画」の全市的策定は、その策定過程にあって住民が地域課題解決フローをイメージし中長期的な取組事業が明確になり、今後自治の主体形成を図る上での自覚醸成に繋がるものと期待できる。また合併前の地域団体活動が行政支援も含めて極めて個別に実施されていたのが、包括型組織の中で一括補助金の拠出配分により体系的・計画的かつ横断的に展開されることで団体間の情報共有と連帯感が育まれているまち協の存在は特筆すべき成果である。一方で課題としては「行政依存」が挙げられた。この点はまさに、まちづくり委員会・まち協が設置される前の合併時期に合わせて、組織の活動根拠となる条例を既に制定しその位置づけを明確化させ、その後の一連の行政計画に盛り込み計画的集中的に運営体制構築のための環境整備を整えていった行政主導のあり方が反映されている。加えて合併町では事務局を地域担当職員として行政職員が担っている。アンケート調査ではこの点について、メリットとしては「経費を負担することなく事務を行ってもらえるなどの住民負担軽減」「行政との連絡調整がスムーズ」「通帳管理まで担うので事業の詳細まで事務局が把握してくれる」「補助金申請・事業実績報告・総会資料の作成をしてもらえる」「他組織との

連携も事務局員同士スムーズ」との意見があり、デメリットとして「人事異動のため継続的な職員が確保されていない」「行政主導で自主的に地域課題に対する問題提起を行い、解決を図ることが困難」「行政依存そのもの」「補助金配分が行政主導になりがち」が挙げた。過度の行政依存は、組織に対する地域住民の認知度の低さと理解不足にもつながる。行政関与とのバランスを、地域の実情に対応してどのように考えるかは大きな課題である。

5-7 本章のまとめと今後の課題

本章は合併後の地域自治組織設置にあたり「行政主導・全域設置」の再編過程を経た呉市を事例として、以下2点を目的とした。1点目は、呉市における地域自治組織の組織化をめぐる自治組織再編の過程と現状を整理することである。その上で2点目は、「行政主導・全域設置」の組織化が運営体制にどのような成果・課題をもたらすのかを分析考察することである。得られた知見を以下概説する。

まず1点目については、呉市は多様な地域特性・地域間格差を有する市町間で実施された編入合併のため、小規模合併町に対する「救済措置」としてのコミュニティ政策の推進は喫緊課題であった。そのため地域自治組織の組織化過程は市民協働施策の一環に位置付けられ、全市的に計画的かつ集中的に行政主導で進められ制度的枠組みとして整備された。結果28組織に再編されている。地域まちづくり計画も28番目の組織設置時点ですべて策定完了するなど順調な施策展開だったと言えよう。合併町に対しては、事務局を行政職員が担い、さらにまた合併町のみを対象とする年間300万円の時限的補助金が準備されるなど極めて手厚い対応と言える。加えて個別の当該組織における組織構成の決定やその運営については、合併による生活環境の激変緩和の意を含み、合併町内で合議決定の上、かなり柔軟に地域特性に対応できるよう多様性が認められるなど配慮された結果、島嶼部合併町においては、合併による広域化に伴ってむしろ狭域的自治形成が求められる等の事情を反映した組織形成となっていると言えよう。その意味で呉市の場合、組織化過程と組織運営の2面は相互補完関係にあると言ってよい。類型化によって明らかになった標準型以外の組織形成はまさにその典型である。

2点目については、「要綱」が示す協議会設立目的「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、当該地域における課題を話し合い、解決することができるよう、地域住民により自発的に設置された団体であり市長が指定するもの」のように、組織が主体的自治組織として実質的に形成されつつあるかと問われれば、今後検討すべき課題も見えてくる。以下4点を挙げたい。

第1に、実行機関としての「部会」や「ワーキンググループ」の設置である。「地域団体を包括する自治会主導型」という標準型組織では概ね地域自治組織として果たすべく望ましい機能を有し運営されている。確かに町内会・自治会を中核的位置づけとする有効性は、山崎（2004）²¹⁾が「町内会・自治会の特徴は一定の区画範囲をもち、全世帯を組織し、地域包括性と代表性をもつ」「地域住民の合意形成を行う合議組織」と述べており住民自治形成に大きな役割を果たしていることから伺える。またその上位組織としての自治会連合会を中核に据えれば、「代表性」をめぐる混乱も避けられよう。また小規模島嶼部では縦割り組織構図の踏襲である「地域団体中心実行」は馴染みやすく、何よりも再編による新規事業に参加する過重負担への懸念からも解放される。しかし全国的な事例から有効事例として挙げられる専門部会等などの設置効果については、当該地域では今後の課題として特筆したい。呉市ではその効果は明確には見いだせなかったものの、「部会」設置による団体間での横断的連携の良さは、島嶼部にあってはむしろ地域の人的資源配分の非効率性を克服でき実効性の高さをもたら

す可能性もあろう。

第 2 に、個人による自由な参加機会保障を確保する必要がある。「部会」設置により、まち協構成員に限定されず個人参画を促し、個人による自由な参加機会を保障することで開放性のある民主的組織運営を図ることは、意思と企画力・行動力を有する多様な人材の発掘・参加による新たな視点や発想を取り入れることにも繋がり自治力向上にも有益であろう。実際豊町まち協のアンケート結果には「合併前に存在した各団体代表者で構成されているため、現在のまちづくりに積極的に参加している団体が構成員になれない」とその課題を指摘している。呉市では 2016 年 4 月より蒲刈地区と豊浜地区において、地域おこし協力隊を 1 名ずつ採用する予定となっている。主にはまち協の事務局である市民センターに勤務し、地域の行事等コミュニティ活動の支援や特産品の開発・流通・販売促進、都市との交流支援、地域情報の発信を担う人材となる。こうした意欲のある個人がまち協に参画することでどのような組織改革が図られるか期待できよう。

第 3 に、実施事業見直しも検討を要する。合併前の町役場が中心となり町単位で実施してきたイベント的事業を引き継いだ「音戸町まち協」は、地域住民からの認知度はあるもののイベント遂行のための組織となりかねない典型である。これはそもそも地域自治組織が担うべく「地域課題解決」をどの範囲で捉えるかの問題で、地域住民レベルでの課題抽出作業も求められるべきである。

第 4 に、合併後概ね 10 年が経過し合併町のみを対象とする補助金制度が最も早く期限切れとなる合併町が目前に迫る（2013 年度末）現状においては、組織構成員の見直しも求めたい^{補注 12)}。「音戸町まち協」「宝島くらはしまち協」ではこの点で本来果たされるべき地域住民による課題解決への意思決定や合意形成の場にはなっていない現状である。既に合併建設計画で掲げられた公共事業の大半はこれまでに完成されており、組織の形骸化に繋がらないためにも合併時の「監視役」的構成員配置による組織構成から脱却し、本来の自治組織が求めるコミュニティ課題解決に向けて組織再編を図る時期に来ていると思われる。

そもそも島嶼部では、まちづくりの新たな主体形成は極めて困難であると想定される。恩田 (2006)²²⁾ はシマ社会の特性を「強力な互助精神」「島全体が 1 つの共有地（コモンズ）であるという意識」そこから導き出される「互助ネットワーク」の 3 つを挙げ、シマ社会の「共生自治組織」がそこにつくられたのは自然であったと指摘している。つまり「環海性」「隔絶性」「狭小性」と言われる島社会固有の社会空間は、集落単位での共同体意識をより強化させ、そこでの「互助」形態を生み出し、それが集落ごとで独自の文化や歴史を育んできた。しかしその一方で急速な人口減少・少子高齢化はその島社会に警鐘を鳴らしている。少なくともこれまでの極めて個人的な親密関係に依拠する慣習的「互助」形態による相互扶助の効果発現はますます困難となろう。とはいえネットワークシステムとしての「共助」関係づくりへの積極的な移行も容易くはないだろう。合併による地域自治組織はまさに新たな主体形成としての「共助」システム化を意味する。まずは行政との関わりをどう住民自治に位置付けるかが根本的課題である。島嶼部において、何をもって地域自治組織が「自律」していると言えるかは当然都市部とは異なるであろうし一様ではない。よって本事例の行政職員による事務局担当の在り方は自律の面から強い懸念はあろうが、組織化過程や内部構造に明らかに現れる行政依存と狭域的自治形成への強い志向を鑑みれば、実はこれもまた島嶼部特性に応じた適切な対応策と捉えられなくもない。島嶼部においては今後、自治形成と自律との関連をどのように考え住民自治を保障していくか、そこに基礎自治体による行政支援はどう対応すべきか、そしてそもそも住民レベルにおいて地域自治組織そのものに求められる存在意義と機能とは何かを考えていかなければならないだろう。

謝辞

呉市地域協働課の方々をはじめ、とりわけ島嶼部におけるまちづくり協議会関係者の方々には、ヒアリング調査及びアンケート調査の実施に当たり多大なご協力を頂きましたこと御礼申し上げます。

補注

- 1) 「一部離島」とは「同一市町村内に離島側と本土側の両地域が存在する場合における離島側地域を指す。」一方「全部離島」とは「すべての地域が離島からなる離島地域を指す」
『離島振興計画の進捗状況の取りまとめについて』国土交通省都市・地域整備局離島振興課 総務省自治行政局地域振興課・農林水産省農村振興局農村政策課
- 2) 『しま』財団法人 日本離島センターの、No202 (2005 年第 51 巻第 1 号)、No203 (2005 年第 51 巻第 2 号) No204(2006 年第 51 巻第 3 号) で特集「島の市町村合併」として多くの事例が紹介されている。
- 3) 「呉市民意識調査」(2014) は呉市民の呉市に対するイメージや生活に係る様々な分野についての意見・評価などを探ることにより、今後の市政運営の参考資料とすることを目的に実施された。調査内容は①呉市のイメージ・住みやすさの他に②地域の主要課題③満足度・重要度などの項目で構成されている。調査対象は呉市全域で、呉市に居住する満 20 歳以上の男女個人、標本数は 4,000、層化無作為抽出法（住民基本台帳からの抽出）となり、郵送配布・郵送回収によるものである。調査実施期間は 2014 年 12 月 8 日～26 日。有効回収数は 2,307 票（有効回収率 57.7%）である。
- 4) 「まちづくりサポーター制度」とは「市民センターを拠点に、地域内の各種団体の支援活動を行っている市民をまちづくりサポーターとして委嘱する制度」で 2008 年に制度化された。主な役割は「まちづくり協議会及びコミュニティの活動支援」「地域協働推進における市の活動支援」であり市民センターにデスクを確保するなどの行政支援はあるものの活動は無報酬である。
- 5) 「ゆめづくりフォローアップ事業」とは、各地区まちづくり委員会・まちづくり協議会のリーダーのスキルアップや新たなリーダーを養成するため研修視察やパソコン講座などの開催、各委員会・協議会相互の事例発表会や交流会を通して、地域自らが人材発掘・人材養成できる仕組みづくりのことである。
- 6) 「市民まち普請交付金（地域協働公共施設整備交付金）」とは、地域住民主体による公共施設整備のための事業（原材料費のみが対象）に対し、最高 100 万円を支援する応募式制度である。主にはバス停の屋根、観光案内版、東屋などの休憩所など。
- 7) 「地区まちづくり計画策定補助金」とは、まちづくり計画策定のための必要経費として、1 団体 50 万円を限度額として助成するものである。
- 8) 木原（2009）の「地域住民や地域の多様な活動団体等で構成される、地域の意思形成や決定をおこなうための、地域を代表する住民自治組織」や、森（2013）の「自治体の条例等公的な支援のもと、小学校区や中学校区あるいは旧町村等の一定の区域において、住民、自治会等地縁組織、住民活動団体、PTA、NPO 等が包括的に構成員となり、地域の問題に対して話し合い、地域の意思を決定・表明しつつ、当該問題解決を実行する機能を有する組織」といった地域自治組織の定義から伺える。

- 9) 「地域審議会」とは合併特例法を法令根拠とし、①新市の運営に対し、監視や提案・助言、②合併に対する住民不安を解消する体制づくりを目的に導入された制度である。
- 10) (財) 地域活性化センターによる『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～調査研究報告書』(2011)²³⁾では、「地域自治組織をどのような組織として考えているか」の回答設問として、規模拡大型の地縁組織、住民意見を集約する諮問機関、行政代行のサービス機関、交付金・補助金の一本化交付先の4項目を挙げている。
- 11) 福岡市自治組織協議会制度ではこの実施形態を「並列型」と称し、組織内に専門部会や委員会を設置し構成員を再編して事業実施にあたる「部会型」と区別をし、むしろ連携強化の点から「部会型」を奨励している。
- 12) 合併町地域まちづくり振興事業補助金は10年を期限として設けられたが、2016年現在、10年を超えた旧町でも継続措置とされている。

参考文献

- 1) 鈴木勇次 (2012) 「離島振興の成果と限界」『都市問題 8 vol.103』 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 pp.55-65
- 2) 南博、吉岡慎一 (2010) 「離島市町村の「平成の大合併」を巡る動向分析」『島嶼研究』第 10 号 日本島嶼学会 pp.13-28
- 3) 呉市 (2016) 「呉市人口ビジョン」
- 4) 呉市 (2006) 「第 2 次呉市財政健全化計画」
- 5) 呉市 (2014) 「呉市民意識調査結果報告書」 pp.89-91
- 6) 呉市 (2003) 「呉市市民協働推進条例」
- 7) 呉市 (2004) 「呉市市民協働推進基本計画～パートナーシップによるまちづくりのために～」
- 8) 呉市 (2009) 「第 2 次呉市市民協働推進基本計画」
- 9) 呉市 (2014) 「第 3 次呉市市民協働推進基本計画」
- 10) 呉市 (2006) 「くれ市民協働センター条例」
- 11) 呉市 (2007) 「ゆめづくり地域協働プログラム」
- 12) 呉市 (2008) 「呉市財政集中改革宣言」
- 13) 7) に同じ
- 14) 11) に同じ
- 15) 呉市 (2009) 28 地区別『呉市地域まちづくり計画』
- 16) 呉市 (2005) 『呉市・合併町合併建設計画 (まちづくりビジョン)』
- 17) (財) 地方自治研究機構 (2010) 『地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ』 p57
- 18) 木原勝彬 (2009) 『「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査』 報告
『コミュニティ政策 7 号』 コミュニティ政策学会編 pp.77-111
- 19) 森裕亮 (2013) 「北九州市、福岡市、宗像市におけるコミュニティ政策 (地域自治組織) の現状について」 コミュニティ政策学会第 12 回大会・記念シンポジウム資料
- 20) 17) に同じ
- 21) 山崎丈夫 (2004) 『地域コミュニティ論—地域住民自治組織と NPO、行政の協働』 自治体研究社
pp.114 - 115
- 22) 恩田守雄 (2006) 『互助社会論』 pp.411-420
- 23) (財) 地域活性化センター (2011) 『「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～調査研究報告書』

第6章

江田島市における地域自治組織の現状 －「地域主導・一部設置」型の事例－

第6章

江田島市における地域自治組織の現状 —「地域主導・一部設置」型の事例—

6-1 本章の目的と分析視点

広島県江田島市は第4章で示した類型では図6-1の通り、県内唯一「地域主導・一部設置」型に該当する。つまり江田島市の地域自治組織設置は地域主導で取り組まれ、全市の一部のみに設置されている状況にある。従って本章の目的は以下2点である。1点目は、江田島市における地域自治組織の組織化をめぐる自治組織再編の過程と現状を整理することである。その上で2点目は、「地域主導・一部設置」の組織化が運営体制にどのような成果・課題をもたらすのかを分析考察し、今後の組織化を進める上での留意点を示すことである。

第1章でも述べたが、地域自治組織の組織化をめぐる自治組織再編過程と運営体制の関係性に注目した既往研究は多くは無い。関連するものとしては、福岡（2005）¹⁾や萩原（2013）²⁾の既往研究が挙げられよう。福岡は地域自治組織の組織化の進め方として「一斉移行型」と「モデル波及型」の2つがある^{補注1)}とし、萩原は「一斉移行型」の再編パターンを3分類とし組織の特徴を示している^{補注2)}。しかしこれらはいずれも「行政主導」により設置に至った地域自治組織を対象としたものであり、地域発意の熟度を図りながら「地域主導」により設置に至った地域自治組織を考える上では十分なものとは言えない。とりわけ小規模自治体間による新設合併を経験した島嶼部や中山間地域の基礎自治体では、中核的自治体の不在から組織化合意への足並みが揃わず、結果として合併前からの長年の慣習等に対する「地域特性への配慮」という名分のもと、こうした設置傾向が強く表れると考えられる。

江田島市の事例はまさに前述した既往研究がカバーし切れていない特質性を有するものであり、小規模自治体間による新設合併の典型例としても、こうした地域特性を有する地域自治組織設置の組織化と運営体制との関係性を把握するうえで適していると考えられる。

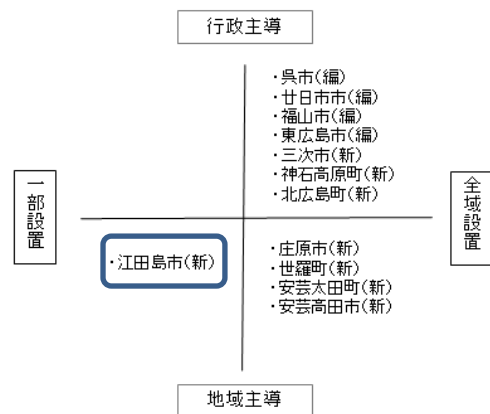


図6-1 地域自治組織設置の経緯と設置状況による
再編過程の類型化（広島県12市町対象）

注) (編)：編入合併、(新)：新設合併 出典) 第4章 p67

6-2 調査の概要

6-2-1 調査地の概要

江田島市は、広島県南西部広島湾に位置する江田島（江田島町）、能美島（大柿町・能美町・沖美町）とその周辺に点在する島々で構成された、人口 25,139 人、世帯数 12,551 世帯、高齢化 40.47%（2014 年 7 月末現在、住民基本台帳）、市域面積 100.49 ㎢の基礎自治体である。広島市からは海上約 7.5 ㎞、呉市からは海上約 6 ㎞の位置にあり、呉市の本土側とは早瀬大橋（1973 年）・音戸大橋（1961 年・2013 年）の整備により結ばれている架橋島嶼部である。広島市・呉市への通学者・通勤者も多く、本土依存志向も否めない。

2004 年 11 月 1 日に 4 町による新設合併が実現した。江田島市の総人口は図 6-3、図 6-4 が示す通り、1947 年の 63,560 人をピークに一貫して減少傾向にあり、人口減少は合併後も加速的に進行する一方で、高齢化率は急激に右肩上がりに増加傾向である。旧町ごとにみれば、合併当時（2005 年、国勢調査）から 2014 年までの人口推移は、旧江田島町（12,085 人→9,125 人）、旧大柿町（8,383 人→7,391 人）、旧能美町（5,812 人→5,400 人）、旧沖美町（3,659 人→3,223 人）となっている。³⁾ 2014 年 2 月策定「第 2 次江田島市総合計画」⁴⁾ では、計画期間の最終年度である平成 36 年度の推計人口は約 20,000 人とされ、広島県平均を上回るペースで進む人口減少による地域活力の維持困難が最大の課題とされている。

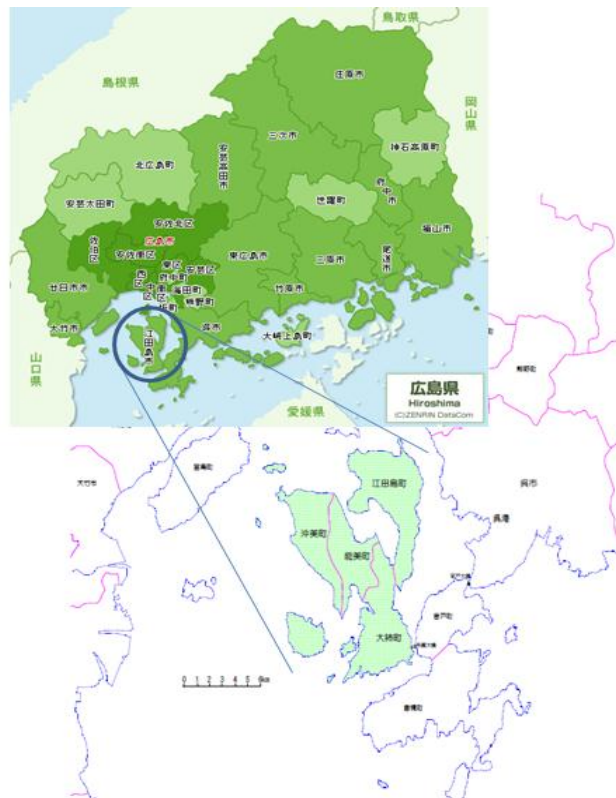


図 6-2 江田島市の位置

出典）「新市建設計画」p4 の図を筆者が加工

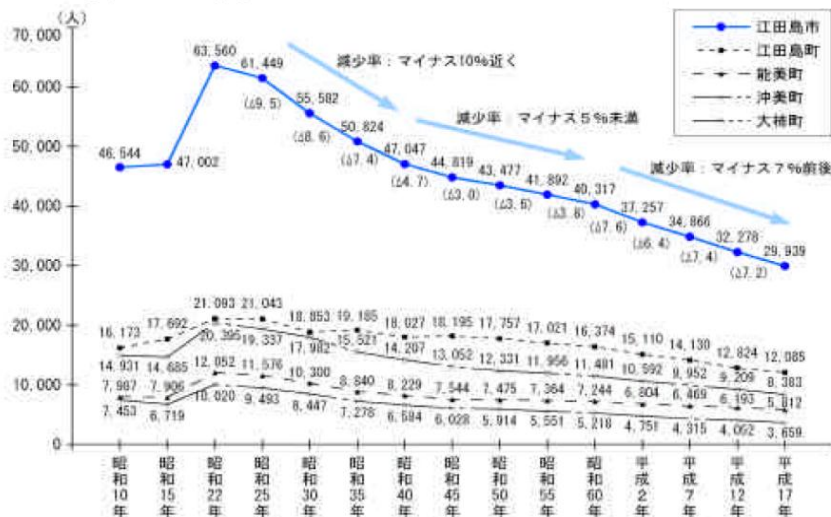


図 6-3

江田島市の人口推移

出典）「江田島市総合計画」

2007 p8

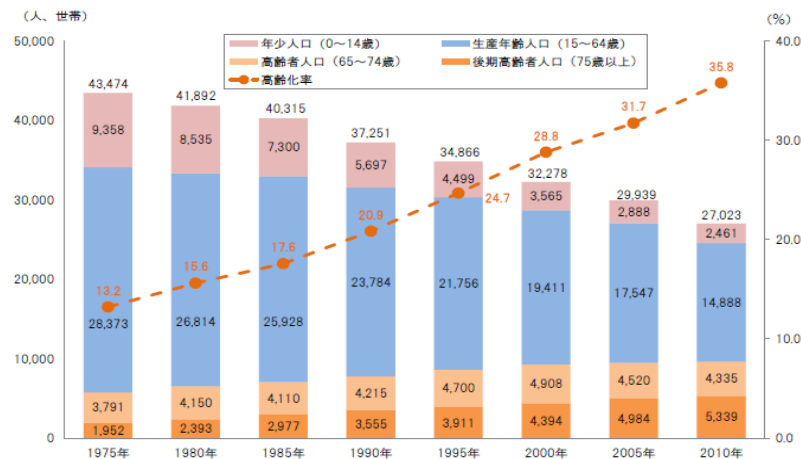


図6-4 年齢3区分の人口の推移

出典) 江田島市「人口ビジョン」2015 p2

また、江田島市では瀬戸内海で唯一「島のみで1つの市を構成」する自治体として、少子高齢化の進展に対応すべく快適で便利な生活環境整備のための一体性の確保、近接する広島市や呉市などの都市部との連携強化による都市基盤の充実を図ることが求められている。そのための土地利用構想として、「都市活動と暮らしを支える拠点」「市の魅力と活力を高めるゾーン」「拠点とゾーンの連絡強化を図り、都市機能と都市環境を高めるためのネットワーク軸」という、拠点・ゾーン・ネットワーク軸を設定している。拠点として、都市拠点・地域拠点・生活拠点・コミュニティ拠点・交流レクリエーション拠点の5分類が、行政施設、商業施設、公共公益施設、集会所などの既存施設の配置状況により25か所に設定されている。ゾーンとして、地域資源、地域特性、土地条件などを反映して、居住ゾーン、産業ゾーン、海と島の交流・レクリエーションゾーン、緑と眺望の交流・レクリエーションゾーンの4分類が10か所に設定されている。ネットワーク軸としては、都市軸（都市拠点・地域拠点・島内外の交通結節機能を有する生活拠点を結ぶ主要道路）、地域軸（生活拠点とコミュニティ中心地、交流・レクリエーション拠点を結ぶ主要な道路）、海と交流ネットワーク軸（江田島市と広島市・呉市を結ぶ海上交通）の3分類を設定している。レベルの異なる拠点の配置根拠は、概ね単位自治会であり、このことが小規模自治体における単位自治会の林立状態を招いていると考えられる。

6-2-2 調査方法

研究方法としては、2014年2月から並行して実施した広島県17市町（合併経験を有する市町数）へのアンケート及びヒアリング調査の結果（第4章で詳述）を基に、同年5月～9月にかけて、順次江田島市企画部交流促進課（旧能美町内）、江田島支所（旧江田島町）・大柿支所（旧大柿町）・沖美支所（旧沖美町）の地域自治組織である「まちづくり協議会」担当職員へのヒアリング調査及び資料収集を重ねた。また同年9月開催の「第1回まちづくり協議会意見交換会」では実務（運営）者レベルの意見収集の機会も得られた。また実施に際しては、組織構成員名簿など個人情報に関わる資料の取り扱いには十分配慮するよう心掛けてきた。得られた資料や情報は本研究以外に使用しないことで、研究目的への理解と協力を得られている。

6-3 江田島市における市町村合併とコミュニティ政策

6-3-1 市町村合併の推進経緯

江田島市の市町村合併は、その過程にあつて新市名称・新市庁舎位置をめぐって合併協議会が休止するなど問題はあったものの、結果的には広島県が 2000 年策定「広島県市町村合併推進要綱」の中で提案した当初の基本合併パターン圏域で実現されている。

経緯については全国的に地方分権推進が叫ばれる中、1999 年の 4 町首長会議において合併が提案されたのを端緒とし、2000 年に「江能 4 町合併研究協議会」「任意合併協議会」を設置し、合併に関する調査が進められた。2001 年からの法定合併協議会では一般住民も傍聴可能となるよう公開とし、会議録を HP で公開するなど住民理解を得るための工夫もなされている。住民への情報提供は、広報誌等の配布（全 22 号、戸別配布）、住民説明会（延べ 27 回、延べ 1,500 人参加）、HP 開設（月 1 回更新、アクセス数 98,000 回）となっている。小規模自治体による合併のため、住民サービスの提供主体となる行財政基盤強化は最大の課題であり、合併後の市制移行に向けての要件緩和を積極的に働きかけた。2000 年の市町村合併特例法改正による市人口要件緩和の特例（町村合併の場合には人口 3 万人以上を市となる要件とする）を適用し、4 町の新設合併により「江田島市」を 2004 年に誕生させた。合併時の人口（2005 年国勢調査確定値）は、江田島町（12,085 人）能美町（5,812 人）沖美町（3,659 人）大柿町（8,383 人）であり、まさに小規模自治体間の合併であった。

江田島町（江田島）が安芸郡、沖美町・能美町・大柿町の 3 町（能美島）は佐伯郡という郡の構成市町村に違いはあるが、4 町は地続きで行政も住民も交流があり生活圏が一致していた点や、1960 年代からの「江能広域事務組合（消防・ゴミ・し尿・上水道・介護認定審査等）」による広域処理の実績などからみれば、4 町合併は自然の流れだったといえよう。4 町が対等な立場で合併することにより、各町が有する地域性はより十分に発揮され相互に機能連帯と補完が図られるという方針により、合併方式は新設合併に決定された。

6-3-2 市町村合併の評価

江田島市では 2015 年の「第 3 次江田島市行財政改革大綱及び実施計画」策定にあたり、合併後 10 年の財政効果額について、第 1 次江田島市行財政改革実施計画（2005～2009 年）で累計 1,224,204 千円、第 2 次江田島市行財政改革実施計画（2010～2014 年）で累計 123,364 千円の削減効果があったと報告している。主には支所・出張所・連絡所等組織運営の見直し、保育園・小・中学校の統廃合、児童館・公民館の管理運営の合理化、各種補助金の見直しなどによるもので、合併を契機に顕在化した 3 つの過剰（職員・施設・負債）の解消を図り、スリムで効率的な行財政運営に大きな成果が見られたとしている。

一方、市町村合併に対する住民評価に関しては特に公表されたものはないが、2014 策定の「第 2 次江田島市総合計画」⁵⁾の中に記載を見ることができる。その第 1 章第 5 節「合併後の 10 年を振り返って」では 2013 年に実施した市民アンケート結果が挙げられており、「住みやすさ」「定住意向」「市への愛着」などの項目では肯定的評価がなされているものの、市政に関する評価としての「江田島市のスタート時期（10 年前）と比べた評価」では「良くなった」17.3%、「悪くなった」42.5%と否定的である。さらに「施策に対する市民から見た満足度」では全体評価は 54.2 点（100 点満点）となり 60 点（概ね満足の水準）には届いていないと報告されている。江田島市の問題として、「交通・移動の制約」「働く場、魅力」「医療、救急医療」「買い物」の順となった。結果を受けて、江田島市として

は今後のまちづくりの基本方針として、「地方分権に対応した地域経営の基盤づくり」「市民参画による協働のまちづくり」「広域的な視点に立った交流のまちづくり」への条件整備に取り組むとしている。とりわけ協働のまちづくりでは、市民ニーズの多様化・高度化を背景に従来の行政主導のまちづくりには限界があること、市民や各種団体、企業、NPO等との協働が不可欠であること、市民理解の必要性などに対して市民・行政が共通認識でいることが重要と述べている。

6-3-3 市町村合併とコミュニティ政策

江田島市では、地域自治組織の設置根拠となる「自治基本条例」は制定されていないが、コミュニティ施策については「新市建設計画」(2004年策定)⁶⁾においても、基本方針の「生活環境の整備」の中で「行政区域の広域化の進展に伴い、行政情報を共有化し、地域住民の意見を反映することのできる住民自治組織の育成を支援する」として採り上げ、地域の実情に応じたコミュニティ活動推進のための住民自治組織の構築と、それらによる地域づくり計画の策定を主要事業に掲げている。

続く「江田島市行財政改革実施計画」(2006年策定)⁷⁾では、新市政に相応しい体制整備として、「旧町から継続されている制度の見直し」の具体的取組の中に「新しい住民自治組織の確立」を掲げている。内容として「事務処理の統一と自治活動の推進」の一環で「報酬を支給している自治会長・協力委員等の制度廃止」「旧大柿町の町内連絡員制度廃止」となっている。

「江田島市総合計画」(2007年策定)⁸⁾は目標年次を2014年とし、市町村合併後10年の江田島市におけるまちづくりの施策展開計画を定めている。部門別計画の「交流と連携による交歓のまちづくり」の中に、市民のコミュニティ活動への関心向上、参加促進を図るためにはコミュニティ・リーダーの養成と自治組織の育成、コミュニティ施設等の整備・充実に取り組む必要があるとしている。加えて、市民参加と協働のまちづくりを推進するために、自治会など市民自治組織活動への地域振興基金の造成と有効活用、人的ネットワークづくりなどの支援をより充実させる方向を示している。

後述するが、江田島市では旧4町全体に「自治会」を成立させたのは2006年であり、第1番目のまちづくり協議会の設置は2009年である。つまり合併当時に打ち出されたコミュニティ政策にはコミュニティ活動のための環境整備への方向性は見取れるが、ここに示された「住民自治組織」は自治会・町内会レベルを意味していたと推測される。その背景には、2004年の合併から2008年まで続いた曾根薫市長のもとで実現された「単位自治会」の全市的設置に係る施策展開と、2008年以降の田中達美現市長のもとで展開される地域自治組織「まちづくり協議会」設置との連動性が明確で無かったと思われる点が挙げられる。従って、「江田島市都市計画マスタープラン—みんなで築く魅力ある『海洋交流都市』—」(2011年策定)⁹⁾には、都市づくりの目標の1つに「市民と行政との協働による都市づくり」を掲げるものの、実働部隊である住民組織の在り方については言及されていない。この時期は順次「まちづくり協議会」が手挙げ方式で設置されているが関連した文言は見当たらない。

続く「第2次江田島市総合計画～基本構想～」(2014年策定)¹⁰⁾は合併後10年経過した後の10年間の計画である。自治体を取り巻く環境が人口減少・少子高齢化のさらなる進行、産業・雇用面でも厳しい状況下にある中で、協働のまちづくりへの関心の高まりは喫緊の課題と位置づけ、市民、各種団体、企業、NPO等との協働を促進するとしている。「自治会などへの地域活動への支援」への重要度は挙げているが、「まちづくり協議会」に関する記述は見当たらない。

6-4 地域自治組織「まちづくり協議会」の組織化

6-4-1 地域自治組織の組織化経緯

江田島市における地域自治組織設置をめぐる「地域主導・一部設置」の再編過程は、表 6-1 に示すように全市的に単位自治会（以下、自治会）が設置された 2006 年を境に 2 期に分けて整理できる。

1) 市町村合併を経て単位自治会設置まで

6-3-3 で整理したように、江田島市では地域自治組織の設置根拠条例は制定されていないが、合併後のコミュニティ政策として、市としての一体感を担保しながらのコミュニティづくり、とりわけ住民自治組織の育成支援を急務としてきた。「江田島市行財政改革実施計画」（2006 年策定）¹¹⁾ では、「新しい住民自治組織の確立」の必要性和確立に向けて、「合併前から継続している制度の見直し」項目の 1 つとして報酬支給制の協力員・町内連絡員制度の改善といったより具体的・実効的な方策が挙げられた。

それを形にしたのが 4 町の住民代表を中心としたメンバーで構成された「ふるさとづくり推進協議会」であり、既存制度の改善と新たな連携・組織再編の前段階としての「全域への自治会設置」という提案であった。全世帯加入原則を有し、多岐にわたる住民相互の連絡や扶助活動、さらには広報紙配布や募金・回覧などの行政補助を担う受け皿的包括的機能を果たす自治会を統一的・制度的に設置することで、効率的・公平性のあるコミュニティ推進の核と位置付けたいねらいがあったものと考えられる。このように自治会設置までは行政指導による関与を受けながら政策的に進められてきた。

しかしもとより 4 町における自治組織の仕組みや地域内役割は大きく異なっていた。沖美町・能美町では自治体組織自体存在せず、江田島町・大柿町では既に 1960・1970 年代から自治会組織が存在し積極的な地域活動の中核的役割を担ってきた。沖美町では小学校区である三高村・沖村の 2 村を構成する集落単位の各班が統合し、新たに各村で 5 自治会を設置し計 10 自治会に再編された。能美町では既存の 3 部落がそのまま 3 自治会設置となっている。江田島町では、1961 年に「社会教育推進協議会」が設置された頃から大字単位による 13 地区の区割りで自治会活動が展開されていたため、そのまま 13 自治会として継続された。大柿町も同様に町制施行による 1965 年からの自治会活動の実績があり、既存の 5 地区（区民会）がそのまま 5 自治会として継続された。結果として 2006 年に江田島市全域で計 31 自治会が揃い、この時をもって市民と行政との協働のまちづくりが開始されたと捉えられている。31 自治会の上部組織として「町自治会連合会」（町単位のため 4 団体）、「市自治会連合会」（1 団体）が組織され全市を網羅した体系的構成となっている。

2) 単位自治会設置から地域自治組織「まちづくり協議会」設置まで

31 自治会が設置された後、2009 年より地域自治組織である「まちづくり協議会」（以下、まち協）が順次設置されていく。並行してまち協設置への支援として、江田島市としても 2012 年にまちづくり支援員（市職員）4 名を各支所に地域担当職員として配置し、設置推進に向けて地域住民からの相談支援窓口を整えた。2014 年 9 月現在で、江田島町に 2 組織、沖美町に 2 組織、大柿町に 4 組織の計 8 まち協が存在する。能美町には未だ設置されておらず、その理由として地域住民からは 2,000 人を超える自治会範囲規模での自治会内の意見集約と合意形成の困難性を挙げており、まち協設置の必要性を意識されていない。

図 6-5 にその配置状況を示した。江田島町では 13 自治会のうち 2 自治会のみが自らの発意により、自治会を範囲として 2 まち協（「津久茂まち協」「中郷まち協」）を設置した。江田島町の自治会はその

の規模からみても 72 人（36 世帯）～1,839 人（882 世帯）と格差が顕著の上、社会推進協議会時代より自治会ごとに集会施設が整備され、それを活動拠点とした独自の地域活動実績があり、自治会間の連帯感が生まれにくいといった背景を抱えていた。さらにコミュニティ推進協議会というまちづくり組織も現存していたり、合併後の小学校統廃合により既に「小学校区」の存在意義が希薄になりつつあるという点も加わって「一部設置」となっている。

沖美町では、再編された小学校区（旧村単位の 5 自治会統合）を範域として 2 まち協（「三高まち協」「沖まち協」）を設置し、沖美町全域をカバーさせた。三高地区と沖地区は約 12 km 離れており、合併前からそれぞれの生活課題は異なっていた。よって同じ生活圏域である 5 自治会が統合したことは住民にとってはスムーズな経緯だったという。それぞれにまち協を設置した契機は、合併時の保育園・小学校・中学校の統合問題であり、地域活力がますます低下することへの懸念が住民から生まれたことにある。

大柿町では自治会範域が小学校区とも重なるため、これを範域として 5 自治会のうち 4 自治会でまち協（「大君まち協」「柿浦まち協」「深江まち協」「飛渡瀬まち協」）を設置した。未設置の大古自治会は江田島市自治会の中で、2,815 人（1713 世帯）の最大規模を有する。既存組織である「大古まちづくり実行委員会」による活動実績も豊富で、構成員からの会費による運営をしているため市からの財政支援（30 万円後述）も必要とせず、敢えてまち協に移行するメリットを感じていない。大柿町のまち協設置にあたっては他 3 町に比べ、合併前の 2003 年頃からの地域担当職員（市職員）を中心に地域に出向いてのまち協に関する説明会・養成塾^{補注 3）}開催など先駆的行政関与の実態が伺える。全市 8 まち協の中でも最も早く 2009 年にまち協を設置した「大君まち協」の設置経緯を例に挙げると、2000 年に当時の区民会（現自治会）を中心に、PTA・消防団員を集めた 40 名で盆行事活性化を目的に発足した「大君地域づくり委員会」（翌年「空山会」と改称）設置に端を発し、盆行事・祭礼行事・敬老会・小学校運動会の 4 行事は、空山会を含めた各種団体長による「各種団体長会議」の企画運営により実施されてきた。2008 年には大君小学校の閉校行事準備組織として「各種団体連絡協議会」と改称し、この組織が 2009 年 4 月から「大君まち協」に移行することになる。直接的契機は、大君小学校跡地活用に関連して旧校舎 1 階部分とグラウンドを協働のまちづくり推進の活動拠点として使用許可申請をするためには、申請人として「まち協」であることが求められたことである。2009 年 6 月より旧大君小学校は大君まち協の活動拠点として活用されている。以降「大君まち協」では、空山会が自治会の実践部隊として位置付けられ、まち協による活動のリーダー役を担っている。

以上のように、まち協を設置した 3 町の事例の中には、まち協設置の直接的契機が学校統廃合による地域活力衰退への懸念や跡地施設活用であったという共通点が注視できる。しかし江田島市のまち協設置をめぐるのは、合併前からのコミュニティ組織単位と範域、地域団体組織との連携意識や活動の実績、まちづくり活動の組織化実績など 4 町間に実に多様性を帯びた背景があると伺えた。再編過程が「地域主導・一部設置」となった要因はそこに存在すると言えよう。

表6-1 市町村合併とコミュニティ施策、自治組織再編の経緯

市町村合併とコミュニティ施策展開		旧合併町における自治組織の再編			
		江田島町	沖美町	大柿町	能美町
	S48以降 4町で構成する「江能広域事務組合(消防・ゴミ・上水道・介護認定審査等)での広域処理の実績有り(→合併前日をもって解散し、全事務を新市に引き継がれる)	・S36「社会教育推進協議会」設立により、各区(自治会長)を会長とした連携の仕組みが出来る	・合併前には自治会組織無し ・2つの村のもとに、10～25世帯数ほどの集落単位に「班」が形成され、「班長」を中心に地域活動が実施されていた ◆三高村 42班(745世帯) ◆沖村 42班(611世帯)	・S29新市町村合併促進法に基づいて、大柿町(合併前)は深江村・柿浦村・大君村4村合併・飛渡瀬村の3町村が合併し、町制を施行 ・この当時からそれぞれに自治会組織は存在していた ・深江地区、大古地区(小古江村・大原村)、柿浦地区、大君地区、飛渡瀬地区の5地区がそのまま5自治会を継続	・合併前には自治会組織無し ・3部落が形成され、「部落長」を中心に常会開催など、地域活動が実施されていた
H11	1町町長会議において4町合併が提案				
H12	・任意合併協議会「江能四町合併研究協議会」設置→住民説明会開催 ・市町村合併特例法改正により町村合併に限り、市要件「人口3万人以上」に緩和	・S52「コミュニティ推進協議会(←社会教育推進協議会改称)設立 「江田島町コミュニティ推進協議会結成大会」開催 →地区におけるコミュニティ推進体制の確立・関係団体との連携推進を図るための各区の組織づくりなどが議論された	・「班」ごとに「協力員」が配置され、行政からの広報は報酬ありで委託されていた		
H13	・法定合併協議会「江田島町・能美町、沖美町、大柿町合併協議会」設置 ・第2回江能4町合併協議会にて「4町対等合併による新設合併」を確認 ・第6回江能4町合併協議会にて「新市の仮庁舎は能美町役場」に決定				
H14	・新市名称「江田島市」をめぐって、名称白紙撤回の申し入れ・合併協議会休止の申し入れなどの経緯あり				
	11月1日 4町合併(新設合併) 4町が対等な立場で合併することで、各町が有する地域性を発揮し相互連携と補完を図り、総合的なまちづくりを目指す				
H16	・新市建設計画策定(H16～H25計画) →「生活環境整備」の点で「行政区域の広域化に伴い、行政情報を共有化し、地域住民の意見を反映することのできる住民自治組織の育成支援」が重要であるとし、コミュニティづくりの推進を挙げている。項目として「地域の実情に応じた住民自治組織の構築」「住民自治組織による地域づくり計画の策定」	江田島町では、既に13地区(大字単位)に自治会が存在し、地区会長(自治会長)を中心とした組織活動が形成されている 現行の区分けで継続	沖美町では、三高村・沖村における班が、それぞれに5自治会(小学校区単位)を設置し、10自治会を設置した	H13「広島県新しい住民自治組織活動支援事業」の設定を受ける H15「大柿町元気なまちづくりリーダー養成塾」(グループによるまちづくりの企画・運営の仕方や発想法、先進地視察、ワークショップ等) →地域自治組織設置への模索始まる	能美町では、3部落の区分けのまま移行し、3自治会を設置した
H17	・「江田島市行政改革実施計画」策定(H17～H21計画) →「旧町から継続されている制度の見直し」項目の1つに「新しい住民自治組織の確立」を挙げ、報酬支給の協力委員制度や町内連絡員制度の見直しを図る ・「ふるさとづくり推進協議会」(4町の住民代表で構成)による、自治組織の連携再編についての議論をもとに、全域に自治会・自治会連合会を設立することが提案				
H18	市内31地域で単位自治会設置 →市民と行政による協働のまちづくりが始まる	13自治会(継続)	10自治会(設置)	5自治会(継続)	3自治会(設置)
H19	江田島市総合計画策定(H17～H26計画)→市民参加と協働のまちづくりを推進すべく自治組織活動を支援し、市民による自主的・主体的なまちづくり活動を促進とする				
H21	まちづくり協議会(以下:まち協)の順次設置が開始 ・市民活動センター(各町拠点)準備室設置により地域活性化支援員1名配置			・大君まち協設置	
H22		・津久茂まち協設置	・三高まち協設置 ・沖まち協設置		
H23	都市計画マスタープラン策定			・柿浦まち協設置 ・深江まち協設置	
H24	・交流促進課からまちづくり支援員(職員)4名を地域担当職員として各支所に配置			・飛渡瀬まち協設置	
H26	第2次江田島市総合計画～基本構想～策定	・中郷まち協設置			

出典) 江田島市関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

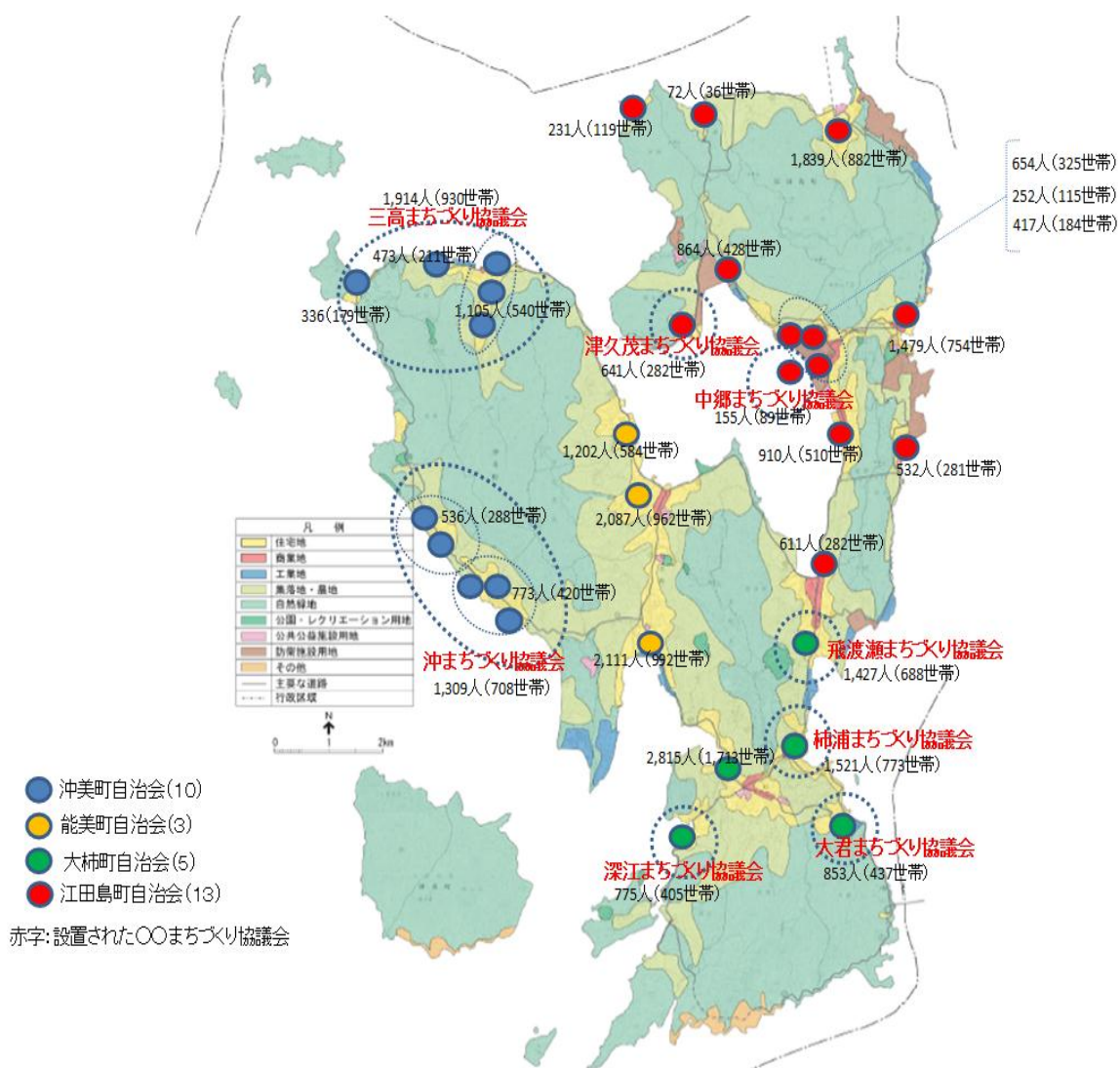


図 6-5 江田島市における 31 単位自治会と 8 まちづくり協議会の配置図

出典)『江田島市都市計画マスタープラン』p24 土地利用方針図に筆者加筆

6-4-2 行政との関わり（財政的支援・人的支援・活動拠点の提供）

1) 財政支援

まち協への財政支援は「まちづくり団体支援補助金」のみである。「大君まち協」設置（2009 年 4 月）を受けて、2010 年 4 月より施行されている。協働のまちづくり推進を目的に地域が連携・協力し合って活動する団体への補助であるが、交付要綱には補助対象団体の要件に「まちづくり協議会」の認定を受けることが条件であること」さらに「区域内の地域活動団体の相当数が参加し、当該区域の自治会、女性会、老人クラブを構成団体を含むこと」が明記され、実質まち協に補助対象は限定されている。よって敢えてまち協を設置せず、まちづくり活動を組織的に継続している既存組織の大古まちづくり実行委員会などは補助対象にはなっていない。補助対象事業としては、活動費（会議費・事務費などの運営経費と具体の活動経費、補助対象経費の 3/4、補助限度額 30 万円）、拠点施設維持

管理事業（拠点施設維持管理事業は市から移譲した施設の光熱水費経費、補助対象経費の 4/5）、活動施設整備事業（活動施設整備事業は協議会事務所に置く備品購入経費、補助対象経費の 4/5、補助限度額 100 万円、1 回限り）地域提案型プロジェクト事業（補助対象経費の 4/5、補助限度額 50 万円）に分けられる。地域提案型プロジェクト事業の例としては、「大君まち協」が 2013 年に「旧大君小学校グラウンド外周の芝生化とグラウンド全面芝生化、広範囲の芝生維持管理のための乗用芝刈り機購入による地域住民の憩いの場整備」のための経費を申請している。まち協にとっては、人口規模を問わず例年計上できる実質的補助金額は、活動費の一律 30 万円を限度としている現状にあり、多くのまち協では自治会・女性会・老人クラブ等からの補助・寄付・回金支援を受け活動を継続している。

2) 人的支援

人的支援については、既に 6 まち協の設置後となる 2012 年に、江田島市交流促進課のまちづくり支援員を各支所に地域担当職員として配置し制度化されている。まち協の事務局運営は前述したようにいずれも自主運営であるため、直接的運営業務を担うことはないが町単位で設置されたまち協を複数担当し、活動に関する相談・行政との連絡・協議など、まち協に対する行政の窓口的役割を持たせている。地域主導による設置方針を前提にしながらも、出前講義による情報提供や先進地域視察企画の相談などその存在役割の重要性は増している。また複数のまち協担当であるため全体的視野で各まち協事業を概観でき、さらに町自治会連合会事務局担当を兼務するため、今後自治会とまち協との区別化を図っていく協議を重ねる際の窓口機能としても有効であり、今後制度化された効果の発現を期待したい。

3) 活動拠点の提供

8 まち協の活動拠点は、旧小学校（3 か所）の他、児童館、老人福祉センター、ふれあいセンター、集会所（自治会館）であり、いずれも合併町が有していた公共施設である。施設管理費は市からの拠点施設維持管理事業補助金によるものであり、指定管理制度は導入していない。

6-5 地域自治組織「まちづくり協議会」の運営体制

6-5-1 組織構成

表 6-2、表 6-3 に示すように江田島市では、2014 年 9 月現在で 8 まち協が設置されている。「地域主導・一部設置」の再編過程が、組織体制にどのように反映されているかに着目して、その組織の特徴について以下述べる。

組織形態はいわゆる「包括型」である。（財）地方自治研究機構（2010）¹²⁾ による報告からも、全国的にみて地域自治組織の組織形態は「町内会・自治会またはその連合会を母体に地域の構成団体が参加・運営している組織が最も多く」^{補注 4)}、目的別縦割り組織の地域構成団体を包括する地域包括型組織が標準とされている。8 まち協のいずれも役員会（理事会）と各種地域団体構成員を構成メンバーとし、規約を有し、その規約で規定された「総会」を意思決定方法としている点で、事業報告や収支決算、事業計画などの情報公開は自治組織としての透明性を担保しながら適正に遂行されている。しかしまち協単位による「地域づくり計画」の策定はいずれのまち協でも至っていない。またいずれのまち協でも専門部会として「総務・地域振興・福祉・環境」をテーマに 3～5 部会制を採っており、

関連する地域団体長を中心にまち協の実践部隊として活動している。とはいえ多くのまち協では活動内容が自治会活動内容と重複していたり、部会制を主導する地域団体の既存活動内容と重複していたりする点は課題として挙げられる。組織運営はいずれのまち協も自治会が中核的役割を担っている。まち協会長は「柿浦まち協」以外はいずれも自治会長が兼務し、役員（副会長・会計・監事）職もほぼ自治会関係者で占めている。事務局運営もいずれもまち協の役員（自治会関係者）による自主運営である。しかし活動拠点の多くは児童館や公民館・旧小学校跡地などの行政所有の公営施設であり、活動経費も指定管理制度導入による自主財源確保の段階には至ってはならず、補助金に多く依存している。

総じて、組織構成については8まち協間で大きな相違点は見られない。地域自治組織としての組織体制のひな形を示すなど地域担当職員による行政関与を得ながら、最も早く設置した「大君まち協」の組織体制をモデルにして順次組織化されたことが背景にあらう。規約により民主的なルールに基づいた組織運営が自主運営により展開されている点は「地域主導」に相応していると言えるが、自治会独占傾向が極めて強く表れる点は、後述する多くの課題を招いていると指摘できる。

表6-2 江田島市「まちづくり協議会」の概要

設置	設置数	8(能美町は設置せず)
	設置時期	2010年～2014年
	設置単位	単位自治会・小学校区
	設置経緯	地域主導(行政関与) *手挙げ方式
	設置根拠	なし
組織	組織形態	包括型。区長・副区長など役員を置き、専門部会も設置
	組織運営主体	地域主導
	地域計画策定	8まちづくり協議会で全て無し
	組織規約・会則	8まちづくり協議会で全て有り
	事務局	旧小学校校舎・老人福祉センター・ふれあいセンターなど公共施設
	事務局体制(担当者)	まちづくり協議会が自主運営(主には自治会関係者)
行政支援	財源支援	・まちづくり団体支援補助金 活動事業(一律30万円)、活動施設整備事業(100万円) 地域提案型プロジェクト事業(50万円)
	人的支援	・地域担当職員(江田島市職員)を兼任で1名配置
	活動拠点提供	・事務局として公共施設を提供

出典) 江田島市関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

表 6－3 江田島市 8「まちづくり協議会」の組織構成

		江田島町		沖美町		大柿町			
		津久茂まち協	中郷まち協	三高まち協	沖まち協	大君まち協	柿浦まち協	深江まち協	飛渡瀬まち協
設置	単位	単位自治会	単位自治会	小学校区 (5自治会統合)	小学校区 (5自治会統合)	単位自治会 (小学校区)	単位自治会 (小学校区)	単位自治会 (小学校区)	単位自治会 (小学校区)
組織	組織形態	包括型 ・役員会 ・運営委員会(役員会＋各種団体代表者＋各部長) ・各種団体構成員	包括型 ・役員会 ・運営委員会(役員＋各部長・団体代表者・班長) ・各5部会 ・各種団体構成員	包括型 ・理事会 ・各種団体構成員 ・理事会推薦者 (旧市議会議員・旧役場職員)	包括型 ・役員会 ・各都委員 ・各種団体構成員 ・賛助団体	包括型 ・役員会 ・各都委員 ・各種団体(自治会・長寿会・女性会・民生児童委員協議会・消防分団・子供会・議員・警察・まちづくり担当者)	包括型 ・役員会 ・各種団体代表者 ・推進委員 (各種団体構成員) ・協力支援員 (小中学校など)	包括型 ・役員会 ・各種構成団体員 (自治会・女性会・老人クラブ・消防分団・子供会・漁業組合・民生児童委員・食糧・交通安全協会・郵便局・JA深江支店)	包括型 ・役員会 ・各種構成団体
	運営主体	運営委員会	運営委員会	理事会	役員会	役員会	役員会	役員会	役員会
	役員理事数 及び役員職	・会長1(自治会長) ・副会長1 (自治会副会長) ・会計1(自治会会計) ・監事1(自治会) ・部会長4(各種団体) ・事務局長1(自治会)	・会長1(自治会長) ・副会長2 (自治会副会長) ・会計1(自治会会計) ・監事(自治会監事)	・会長1(自治会) ・副会長2(自治会) ・事務局長(自治会) ・理事9(自治会・女性会・老人クラブ・小中PTA等) ・監事1(自治会) ・事務局員1(自治会)	・会長1(自治会長) ・副会長5(自治会) ・監事2(自治会) ・事務局2(自治会) ・各都委員7(自治会) ・各都副会長7 (自治会)	・会長1(自治会長) ・副会長6 (各種団体長) ・会計1(自治会) ・監事2(自治会) ・顧問 (旧市議会議員など若干名) ・事務局長1(自治会) ・事務局次長 (長寿会)	・会長1 (各種団体代表) ・副会長3 (自治会・老人会・女性会) ・会計1(女性会) ・監事2 (女性会・消防) ・事務局長1(自治会) ・顧問 若干名 ・相談役 若干名	・会長1(自治会長) ・副会長1(女性会長) ・会計1(自治会) ・監事1(老人クラブ会長) ・事務局員1 (会長兼務) ・部会長3 (自治会・女性会2)	・会長1(自治会長) ・副会長3 (老人会・女性会・民児協) ・会計1(自治会) ・監事1(自治会) ・事務局員1 (自治会副会長) ・相談役1(旧自治会) ・顧問4(旧市議会議員・旧自治会長) ・特養江能1 ・幹事(自治会) ・役員(女性会・民児協・老人会)
	専門部会	・総務 ・振興 ・福祉 ・防災 ・環境	・総務 ・福祉 ・環境美化 ・防災防犯 ・交流促進	・地域振興 ・健康福祉 ・地域安全防災	・総務企画 ・ふれあい ・ひとづくり ・ふるさと ・安全安心 ・文化振興 (沖美町文化団体連合会) ・産業振興 (NPO沖美地域再生会議)	・総務 ・生活環境 ・地域防災 ・健康福祉 ・振興	必要に応じて召集	・振興 ・健康福祉 ・環境美化	必要に応じて召集
	規約等	規約有り	規約有り	規約・細則有り	規約有り	規約有り	規約有り	規約有り	規約有り
	財源	・補助金 ・交付金 ・委託料その他収入	・補助金 ・委託料その他	・補助金 ・寄付金 ・その他収入	・補助金 ・その他収入	・補助金 ・寄付金 ・その他収入	・補助金 ・委託料 ・寄付金 ・その他収入	・補助金 ・委託料 ・その他収入	・補助金 ・委託料 ・寄付金 ・その他収入
	事務局・担当・場所	・事務局長(役員) ・津久茂児童館	・事務局(自治会) ・江田島文化センター	・事務局長(役員) ・事務局員 ・沖美公民館(三高支所・図書館に併設)	・事務局(役員) ・旧沖小学校	・事務局長(役員) ・大君自治会館 (旧大君小学校)	・事務局長(役員) ・事務局員 ・柿浦会館	・事務局長(役員) ・深江老人集会所	・事務局長(役員) ・旧飛渡瀬小学校

出典) 江田島市関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

各町の典型的なまち協の組織構成を示した。図 6-6 の江田島町「中郷まちづくり協議会」は市全体の 8 まち協の中で最小規模である。単位自治会を範域とした人口 155 人(世帯数 89)の規模のため、役員会及び運営委員会は全て自治会関係者で構成されており、実働部隊である部会も自治会関係者中心の域を超えない。総会に提出された役員一覧には、中郷まち協役員は中郷自治会役員を兼務すると明記されている。図 6-7 の沖美町「沖まちづくり協議会」は、再編された小学校区(旧村単位の 5 自治会統合)を範域として設置されたまち協である。そのため自治会を中心としながらも構成団体は実に多岐にわたり地域団体をカバーしているといえよう。会長・副会長職のほとんどを 5 自治会会長で配分し、7 部会長・副部会長職には自治会のみならず、女性会・公衛協・沖美町文化団体連合会・NPO 沖美地域再生会議などが割り当てられている。加えて社協や小学校などの賛助会員も加わり、地域自治組織が本来、地域で果たすべき役割と持つべき権限の実現性が高いと期待できる。図 6-8 の大柿町「大君まちづくり協議会」は、全市 8 まち協の中でも最も早い 2009 年に設置され、他の設置モデルとなったまち協である。単位自治会を範域とするが小学校区とも重なり、多くの地域団体による構成となっている。役員会は自治会長を会長に置きながらも副会長には各種団体長があたり多岐にわたる。

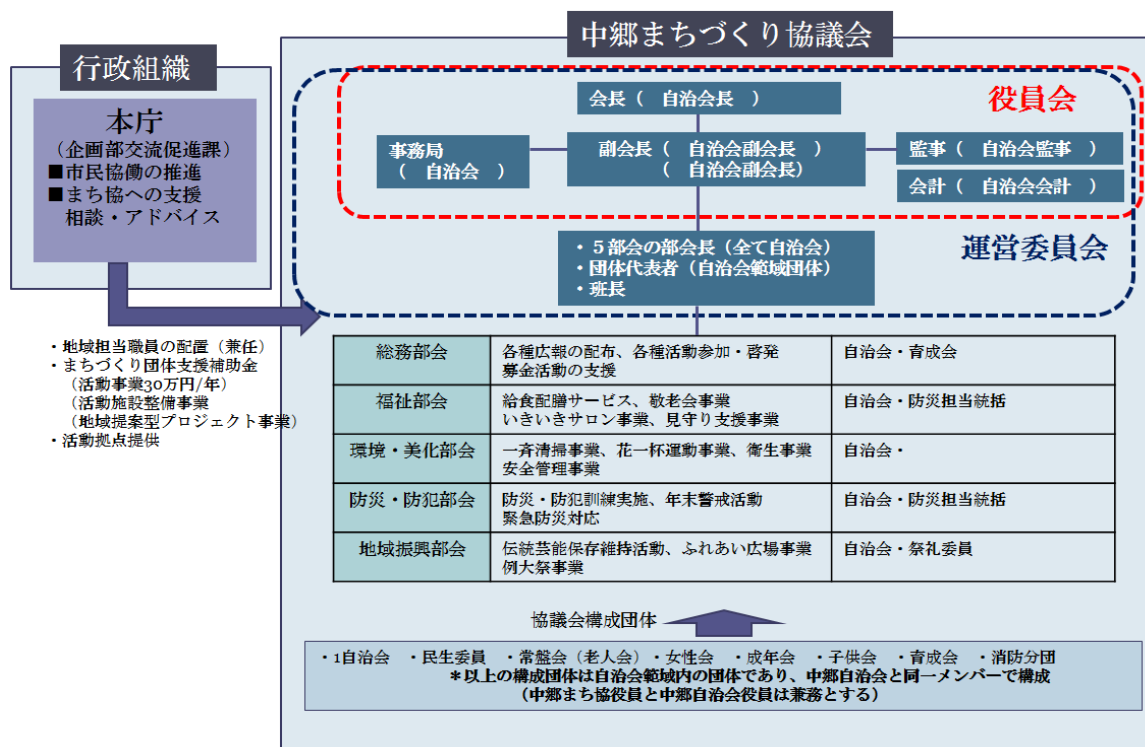


図6-6 江田島町「中郷まちづくり協議会」の組織構成

出典) 江田島町関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

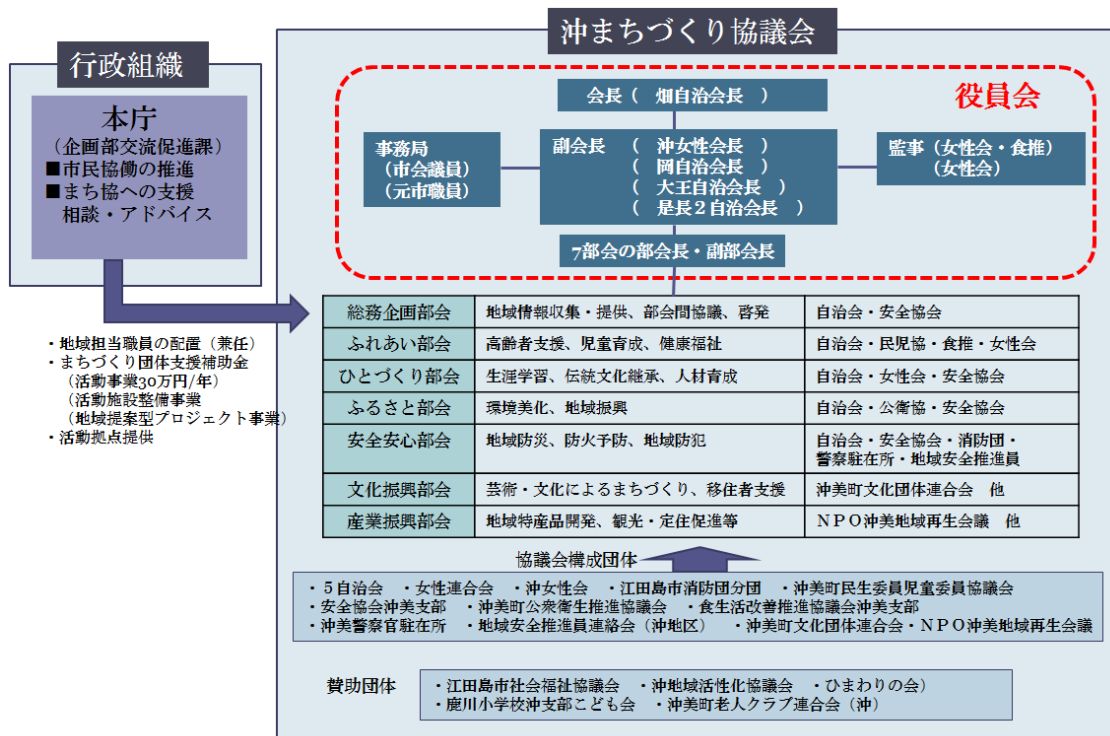


図6-7 沖美町「沖まちづくり協議会」の組織構成

出典) 沖美町関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

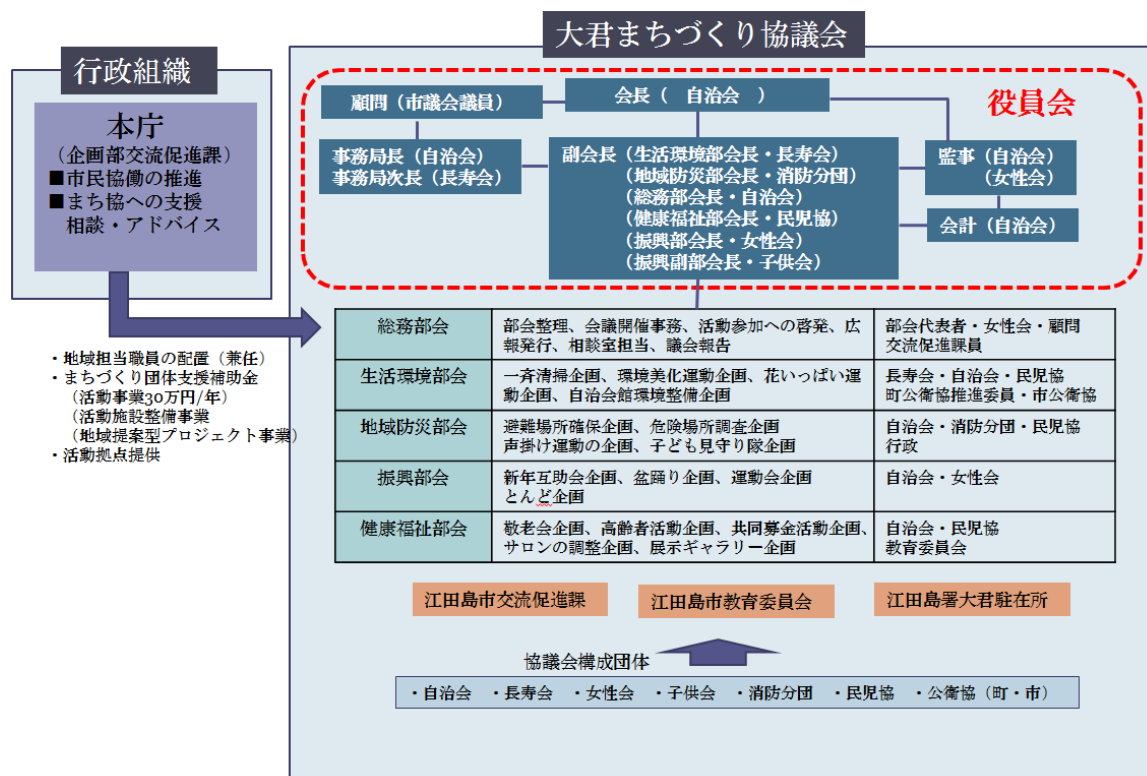


図6-8 大柿町「大君まちづくり協議会」の組織構成

出典）大柿町関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

6-5-2 事業（活動）内容

（財）地方自治研究機構（2010）^{13）}による調査報告によれば、地域自治組織の事業については①地域住民の相互理解・協力・交流を促進し ②地域の自主・自立性を強化し ③安心して暮らせる地域づくりや地域の活性化をすることを目的としている組織が多いとしている。図6-6、図6-7、図6-8で示した3つのまち協を事例にその活動内容をみてみる。

まず図6-6の中郷まちづくり協議会については、「中郷まちづくり協議会規約」の第1条（目的）に「地域住民が相互に連携し、安全で安心して暮らせる魅力ある中郷地区を形成していくことを目的とする」と記されているものの、事業についての条項は無い。2014年度の事業計画書によれば、具体的な事業として総務部会でまち協定例会議開催業務・広報配布、福祉部会で給食配膳・常磐会サロン・敬老会・暑中見舞い配布・安否確認・常磐会サロン（お月見）、環境・美化部会では古紙回収・花一杯運動、防災・防犯部会で自主防災役員会開催・救急救命訓練・防犯講話、地域振興部会で8月の花火大会・9月八幡神社祭・10月皆でウォーキング会である。いずれの事業も自治会範囲内の関連団体の従前事業そのものとなっている。

図6-7の沖まちづくり協議会については、「沖まちづくり協議会規約」の第3条（目的）には「協議会は、沖地区住民の共通する課題の解決に自主的・主体的に取り組み、安全で安心できる生活環境の確保と、住民福祉の向上及び沖地区の発展に寄与することを目的とする」とあり、第4条（事業）には目的を達関するために「①沖地区内における課題把握のための協議・学習等に関すること ②課題解決のために関係行政機関との協議及び各種団体との連携強化に関すること ③その他協議会の目

的達成に寄与する各種事業に関する」事業を実施するものと記されている。2014 年度の事業計画に挙げられた事業では、ふるさと「とんど祭り」開催、高齢者支援（声掛け・安否確認）及び沖地区安心見守りネットワーク活動、沖地区住民交流事業としてイルミネーションお楽しみ会開催、防災訓練、さらには文化振興部会事業として江田島オリーブミュージアム祭典の開催が挙げられている。江田島オリーブミュージアム祭典は地区の新ブランド品として開発中のオリーブを地域住民にPRするイベントである。いずれも単位自治会レベルでは実施困難な地域課題解決事業として5自治会統合範囲によるまち協ならでは事業が目立つ点、さらにNPOを構成団体に含め、その専門性やネットワークを事業に反映させている点も注目できる。2010年の「広報えたじま」では、「まちづくり協議会だよりの定期的発行によるまち協に対する認知度向上、県道カーブの見通し改善や景観改善のため竹の伐採を、ふるさと部会や自治会・子ども会によって実施した」と報告されている。沖まち協会長は「沖地区では保育園・小中学校が統合により無くなり若い人が住みにくくなった。市内外より多く訪れて楽しんでもらえる地域になるような活動をしたい」とのコメントも掲載されていた。



写真 6-1



写真 6-2



写真 6-3

出典）写真 6-1、6-2、6-3 ともに、江田島オリーブミュージアム祭典（2015 年開催）の様子である。

6-2 は来場者にオリーブ苗を無料配布している様子であり、6-3 はオリーブの試食・試飲の様子。

図 6-8 の大君まちづくり協議会については、「大君まちづくり協議会規約」の第 2 条（目的）には「協議会は、大君に所在する団体相互の連携により、大君の振興、発展、活性化を行政と協働で推進し、もって、大君のまちづくりに寄与することを目的とする」とあり、第 3 条（事業）には目的を達成するために「①安全で安心なまちづくり ②明るく住み良いまちづくり ③住んで良かったまちづくり ④にぎわい、魅力あるまちづくり ⑤その他前条の目的を達成するためのまちづくり」を実施すると記されている。2014 年度総会では、「自治会は住民自治組織、まちづくり協議会は自治会を中核とした各種団体、組織の集合体」であるとし自治会とまち協との違いを認識させ、「お互い様精神（助け合いの心）で地域情報の共有化と事業連携による取り組みの重要性が強調されていた。登下校時の見守り活動、盆行事、祭礼行事、区民運動会や敬老会などの他に、町内一斉清掃や旧小学校環境整備作業として草刈・剪定・校舎内大掃除、イルミネーション設置、さらには市道・県道・国道沿いの草刈清掃（アダプト活動として登録）、危険箇所点検・補修、市への要望等随時実施している。

以上、採りあげたまち協の事業（活動）内容は、広く地区住民の福祉増進に関わるものであり、地域課題に対する解決策を自ら企画し立案し実践するという意味では評価できる。しかしとりわけ小規模でかつ自治会そのものを範域とするまち協では、単位自治会活動との区別が明確であるか、まち協事業の独自性は担保されているかについては今後の検討課題であろう。さらにいずれも自主財源を確保する事業に着手出来ていない点、後継者育成に関する事業が見当たらない点も、組織の継続性と自立という点から課題となる。

6-5-3 自治組織としての主体形成の可能性

第 5 章の呉市についての分析に従い、江田島市のまち協が自治組織としての主体形成がなされているか検証する。いずれのまち協も各規約で規定された「総会」が意思決定方法となっており、事業報告・事業計画・予算・収支決算処理などの情報公開は適正に遂行されており、自治組織としての透明性は確保されているとみてよい。しかしまち協が主体的自治組織として担保するために必要機能として、既存団体間連携機能、意思決定機能、合意形成機能、実行機能、まちづくり代表機能・補助金交付機関の一本化の 6 つを設定すると運営体制に対する課題は多く残る。地域団体をまち協の構成団体としながらも、市からの補助金交付先は一本化されておらず、まち協が他団体の予算及び人材をコーディネートできるマネジメント力を備えるまでには至っていない。従って地域のまちづくりを担う代表機関とは位置付けられず、意思決定機関、合意形成機関に成り得ていないのが現状である。しかし 6-5-2 でみたように、それぞれのまち協は地域の課題解決を実際に行う実行機関としては機能しているといえよう。

表 6－4 まち協における主体形成機能の現状

まちづくり協議会の位置づけ（機能）項目		
1. 既存団体活動（予算・人材）のコーディネート・連携機能	×	予算が一本化していないため、構成団体であっても予算や人材のマネジメントまでは至らない
2. 地域の課題を協議し解決に向けた意思決定機関	×	他の地域団体は別々に独立している
3. 地域住民の合意形成機関	×	他の地域団体は別々に独立している
4. 地域の課題解決を実際に行う実行機関	○	
5. 地域のまちづくりを担う代表機関	×	他の地域団体は別々に独立している
6. 行政からの補助金・交付金の一本化した交付機関	×	予算は地域団体個別に配分されている

＊『地域自治組織の現状と課題～住民主体のまちづくり～』
平成23年（財）地域活性化センター調査研究報告書を参考に質問項目を加筆修正

地域住民からの認知度・理解度		
1. 認知度（存在の認知）	×	自治会と類似団体との認識の域を超えない
2. 理解度（構成メンバーの認知・活動内容の認知）	×	現状では期待できない

6－6 「地域主導・一部設置」の再編過程がもたらした成果と課題

「地域主導・一部設置」の再編過程が、地域自治組織であるまち協がコミュニティ活動を支える新たな実質的仕組みとして機能することにどの程度有効であったのかについて、課題を整理しながら考察したい。とはいえ全く成果が認識されていないわけではない。第 4 章 4-6「地域自治組織設置の成果と課題」に詳述したが、筆者が 2014 年に実施したアンケート調査結果によれば、江田島市はその成果を「地域協働推進のための体制・基盤整備」「持続可能な住民自治組織ができた」「地域住民の自主性を重んじた住民自治組織ができた」と回答している。また第 1 回まちづくり協議会意見交換会（2014 年 9 月 25 日開催）では、各まち協の会長・副会長から「地域の各種団体との連携が取りやすくなった」「部会制を採ったことで役割分担が明確になり自治会負担が軽減した」「絆を感じる」「地域担当職員が有難い」などの意見の他に、「三高港付近にイルミネーションの装飾をすることができた」（三高まち協）などまち協独自の事業創出と展開に設置意義を見出す意見もあった。こうした意見がとりわけ成果と捉えられる背景には、多くのまち協では自治会活動内容とまち協活動内容とが重複している現状がある。以下、課題を 4 点に集約して整理する。

1) 自治会との範域重複による位置づけの不明確さ

全国的にみても地域自治組織を設置した事例の多くが抱える課題は、既存の地縁組織との関係性である。中でも自治会・町内会は長年の地縁に基づく末端組織のコミュニティとして地域住民に最も馴染みやすく日常的な生活支援組織であり続けた。よって自治会レベルのコミュニティではその範域を超えて横断的に新たにコミュニティ単位を再編することは容易ではない。江田島市のまち協設置単位は、5 自治会統合のうえ小学校区を範域として設置した沖美町以外は、人口規模を問わずいずれも自治会を範域として設置している。その背景は前述したとおりだが、加えて自治会の全市的設置以降、数年足らずでまち協が設置され始めたこともあり、結果として自治会構成員がそのまま主なまち協構成員となり、その活動内容も自治会活動と重複している。まち協関係者から挙がる意見には「自治会とはまち協そのもので違いが判らずごちゃまぜ状態」「自治会の仕事をそのまままち協が 5 部門（部会）

に分けて引き継いだ」「とりあえず自治会活動の中のイベント部門をまち協で担っている」「自治会かまち協いずれか1組織でよい」や、長年自治会実績を有する地区では「新組織であるまち協の下部組織に歴史のある自治会を位置付けるなど難しい」等が挙げられている。最小規模（155人：89世帯）の「中郷まち協」などは役員数6名全員が自治会関係者で、「自治会を超えたまち協活動には限界があり広域的まちづくりは無理、まち協の専門部会も実際は自治会メンバーによる活動」という意見も聞かれた。

この課題はそもそも地域自治組織であるまち協の適正な設置範域・規模をどう考えるかということであり、政策内容や財源規模を大きく左右する重要検討事項である。全国の事例の多くは小学校区やほぼその近似区域である公民館区であるという全国調査の報告もある^{補注5)}。確かに小学校区は全体を網羅的・悉皆的に広範な範域をカバーするコミュニティ組織としての実質的意味を持つ。江田島市に生じたこの課題は、自治会と地域自治組織の範域が重なる場合には、その機能分担をあらかじめ検討しておく必要があることを示唆している。

2) 補助金制度による規模と配分先との整合性の欠如

前述したように8まち協に対する行政からの財政支援は、人口規模に関係なく「まちづくり団体支援補助金」の活動費である一律30万円/年に代表される。併存して自治会補助金として、全市31自治会に対しては、世帯割額（1世帯380円）と均等割額（「～100世帯：40,000円」「101～200世帯：45,000円」「201～400世帯：70,000円」「401～700世帯：90,000円」「701世帯～：110,000円」/年）が配分されている。2014年度では、56,000円（江田島町幸ノ浦自治会：40世帯）から549,000円（大柿町大古自治会：1,153世帯）の幅がある。その他に各町自治会連合会事務局へ50,000円、市自治会連合会事務局へ410,000円が補助されており、自治会に対する市の行政支援はまち協に対する補助金制度に比較し、体系的にも金額的にもかなり充実したものとなっている。加えて、旧町からの縦割り行政による補助金配分の仕組みが未だ残っており、広報等の配布、町内一斉清掃、古紙回収、敬老会、防犯外灯などの自治会関連事業に対する配分先もそれぞれ異なっている。また江田島町の既存組織であるコミュニティ推進協議会への個別補助金も合併前より維持継続されている状況にある。

「30万円では何も出来ない」との声も多く、結果として各まち協の年間収入は、自治会や女性会、社会福祉協議会などからの補助金・寄付・回金により構成されている。つまり行政と地域住民からみても地域自治組織であるまち協に、行政からの補助金で支えられる地域活動の受け皿が一元化されていないということである。全国的にも地域自治組織設置に合わせて、合併前の多種多様な既存地域団体への使途限定的個別補助金を廃止・統合するなどして一括再編し、その総合補助金の受け皿として地域自治組織を充て自治組織の裁量によって地域団体による人材・予算の横断的連携して主体的活動の推進を図るなどの動きは多くみられる。しかしこれも「全域設置」でこそ政策的に推進できることであり、江田島市におけるこの課題は「一部設置」から生じる必然的課題である。

3) 設置動機と行政関与の曖昧性

「地域主導」による地域自治組織設置の動機となるのは、やはり地域衰退への危機感の機運だろう。江田島市のまち協も同様であり、小学校廃校への危機やあるいはその跡地施設活用が直接的動機となっている点を前述した。中には「30万円の自治会活動費の上乗せが欲しかった。まち協とは何かなど全く考えずにただ設置した」「自治会の事務作業を自宅で行ってきたが、継続して世代交代していくた

めには事務機器が整備された事務室が必要だったし活動拠点が欲しかった」などの声も聞かれた。課題となるのは、設置時期において地域住民に地域自治組織についての十分な情報提供と把握・理解・合意形成が無いままに、自治会を中心として新組織を安易に設置するに至った点にある。「地域主導」による設置がもたらした弱点であることには間違いない。直田・辻上（2011）¹⁴⁾らが「自治組織が自然発生的に叢生することは期待できないし、そのような例はほとんどない。各地で試行されているこのような仕組みは、いずれも「行政主導」（行政による働きかけ）で実現している」と指摘しているように、全国的に見ても「地域主導」であれ設置過程には相談やアドバイス等の何らかの行政関与が存在する。江田島市の場合は、行政主導による全市自治会設置の制度化以降、まち協設置までの期間の短さと各町における住民自治の歴史的経緯による温度差、加えて一部のまち協設置に対する行政関与は認められるものの、多くは「地域主導」という名分のもとに行政が敢えて積極的に設置に関与することを避けたことが、地域自治組織としてのまち協の設置意義、持つべき権限と果たすべき機能についての認識の曖昧性に繋がっている。「自分たちでもよくわかっていない。住民には自治会との違いなどまるで理解されていないだろう」というまち協会長の意見は当然の結果と思われる。

4) 基礎自治体としての一体性の欠如に因る不公平感

行政主導による政策的・画一的な自治組織再編の在り方が適当でないことは多くの既往研究でも言及されており、木原（2009）¹⁵⁾も「当事者である地域住民による時間をかけた熟議のプロセスが欠落した行政主導による包括組織づくりは、本来の住民自治組織づくりとはいえない」と指摘する。とはいえ、「地域主導」である事例においても、前述したように十分な認識による合意形成が無いままの設置は、結果的には市町村合併による広域化に対してむしろ長年培われてきた既存コミュニティ組織の関係性に過度に依拠した、狭域的自治形成を志向しやすくなる。基礎自治体としての一体性は必然的に得られず、各組織間で不公平感すら生みかねない。例えば 5 自治会を統合して 1,300~1,900 人の一定の人口規模を確保してまち協を設置した沖美町と、150 人程度の極めて小規模自治会がその範域でまち協を設置した江田島町とで、1 まち協に配分される市からの補助金は一律 30 万円/年である。人口割額で考えれば平等性に立脚した行政対応とは到底言い難い。また市全体のコミュニティに関する検討事項は市自治会連合会で採りあげられており、市としてのまち協に対する位置づけも極めて不明確である。

6-7 本章のまとめと今後の課題

本章は合併後の地域自治組織設置にあたり「地域主導・一部設置」の再編過程を経た江田島市を事例として、以下 2 点を目的とした。1 点目は、江田島市における地域自治組織の組織化をめぐる自治組織再編の過程と現状を整理することである。その上で 2 点目は、「地域主導・一部設置」の組織化が運営体制にどのような成果・課題をもたらすのかを分析考察し、今後の組織化を進める上での留意点を示すことである。得られた知見を以下概説する。

まず 1 点目については、江田島市の合併パターンは小規模自治体間による新設合併であり、当初よりコミュニティ活動推進のための住民自治組織の構築は、人口減少・少子高齢化の進行による地域活力衰退への対応策として捉えられていた。そのための段階的手段として全市に自治会を設置するが、その再編過程は旧町から長年継続されてきたコミュニティ組織の慣習や歴史的経緯を十分に配慮し踏

襲したものとなった。そのためそれ以降にみられるまち協設置をめぐる再編過程もまた「地域主導」という名分のもと積極的な行政関与も、また地域住民の十分な認識・理解と合意を得ることなく設置に至っている。結果として旧町と既存組織との縦割り関係を維持継続しながらのまち協設置となり、極めて重層構造による自治の困難性を招いていると言えよう。中川（2011）¹⁶⁾は「地域社会が課題別縦割り型の住民組織を多数抱え、地域人材を非効率に投入している状態を見直さなければならない」とし地域自治組織をつくることは「住民による地域自治を、人的資源からも、制度・システムの面からも効率的かつ総合的（すべての面において）に実体化すること」と指摘している。そもそも地域自治組織には、地域課題を協議し解決に向けた意思決定機能と地域住民の合意形成機能、地域課題解決を実際に行う実行機能、加えて地域のまちづくりを担う代表機能と構成団体をコーディネートする連携機能が求められており、合併後の多様な担い手による地域ガバナンス型の地域づくりを担う包括組織の意義はそこにある。江田島市のまち協は表面的には一様に「包括型」組織形態と自主的組織運営を採っているが、こうした本来の地域自治組織が持つべき権限と機能までは到底果たし得ていない。

2点目については、「地域主導・一部設置」の再編過程がもたらした課題として、本章 6-6 に以下のようまとめた。

- 1) 自治会との範域重複による位置づけの不明確さ
- 2) 補助金制度による規模と配分先との整合性の欠如
- 3) 設置動機と行政関与の曖昧性
- 4) 基礎自治体としての一体性の欠如に因る不公平感

江田島市としては今後、さらにまち協設置を進める方向性を示している^{補注 6)}が、今後の組織化を進める上での留意点とは何か、現状課題を通して考察する。

（1）まずは地域住民のまち協に対する認識と理解の向上が求められる。その手段として各まち協の活動根拠となる現在未策定の「地域づくり計画」の策定を勧めたい。先進事例地域の視察やワークショップを通して地域課題の現状把握・課題抽出・将来展望を行う過程で、自治会規模の限界と地域自治組織の設置意義を再認識し、自治の主体形成としての自覚醸成を図っていく必要がある。行政は「地域主導」を理由に概観するのではなく、地域担当職員にアドバイザーとしての一定の権限を持たせ協働作業となるよう支援する姿勢が求められる。

（2）自治会組織との機能分担による明確な棲み分けによって、地域におけるまち協の位置づけを共有することが求められよう。まち協は地縁組織である自治会を母体にしてはいても、そのものであるはその設置意義は見いだせない。前述したがまち協設置の適正範域・規模を再検討し、その担うべき活動事業の見直し、また地域予算制度である「まちづくり団体支援補助金」の配分額、さらには旧町からの慣習である行政から既存団体への縦割り配分の流れを見直し、総合補助金の受け皿としての一元化への議論は避けては通れない重要課題である。

（3）「地域主導」とは何を意味するのか、つまり地域住民の自主性と行政関与のバランスをいかにとるのかについても地域住民と行政との議論が求められよう。地域自治組織設置はそもそもコミュニティ政策の一環として方向づけられたものであり、「協働のまちづくり」の名のもとに行政主導で組織化された事例が全国的にも多くみられるが、一方で自立した本来の地域（住民）自治の確立を目指し実体化を図るのであれば、行政関与の在り方をどの程度に位置付けるかが根本的課題となる。まち協関係者から「市から何も指示がない」との声が挙がったが、江田島市にみられる課題の多くは、合併を経て自治会設置以降の地域コミュニティにどのような具体的役割を求めているかについての行政ス

タンスが明確でなかった点に因るものと思われる。広島県内においても長年の地域活動の実績により地域住民からの信認を得ていわゆる「下からの組織化」^{補注7)}を図った地域自治組織は確認されており、江田島市のまち協間でもその温度差は明らかに把握できた。しかしそうした多くの事例においても、少なくとも初期段階での行政による啓発や活動環境整備など働きかけの実態がみられ、その必要性は明らかである。

江田島市は架橋島嶼部ではあるが、架橋によりまた本土と近距離であることもあり、離島同様人口減少・少子高齢化による若者不在と後継者不足、保育園・小学校・中学校の統廃合の加速化によるコミュニティ範域の崩壊は大きな懸念事項である。旧江田島町からの国有提供施設等交付金(海軍施設)による恒常的依存財源の存在で、江田島町住民には「危機感」が生まれにくいとの指摘もあり、既存集落機能が根強く維持され他の地域との横断的組織再編は現実的にはかなり困難という地域特性も見られる。しかしそのような地域こそ、地域自治組織が実は「旧来型コミュニティの硬直性に対するアンチテーゼ」^{補注8)}でもあり、また限界性に対する活路でもあることを認識する必要がある。

謝辞

江田島市関係者、とりわけ地域担当職員の方々には、アンケート調査及び数回にわたるヒアリング調査の実施や資料収集にあたり多大なご協力を頂きました。まちづくり協議会代表者の皆様にも貴重なご意見を頂きました。ここに御礼申し上げます。

補注

- 1) 福岡の示す2つの組織化モデルとは、「一斉移行型」(自治の積み重ねを背景に市町村内全域で新たな住民自治組織の立ち上げを一斉に進めるパターン)と「モデル波及型」(モデル地域を設定し重点的に支援していき、その成果を援用し他の地域の組織化を誘発していくパターン)である。
- 2) 萩原は「一斉移行型」の再編パターンとして3パターンを示す。①新組織設立後の組織連携が進みにくい状況②設立後の運営は継続しているが地域外の人間が関与しにくい状況③地域内外の関係者の役割分担が明確で相互の意見交換を促すような事業を意図的に立ち上げる状況の3パターン。
- 3) 養成塾とは、2000年に広島県が創設した「新しい住民自治組織活動支援事業」の対象として旧大柿町が指定された事業である。同年開講の「元気なまちづくりリーダー養成塾」は、住民の自治意識を高め、地域づくりの担い手を育てるねらいがあり、グループによる町づくり企画・運営の仕方や発想法を具体的に学ぶワークショップ、先進地視察、シンポジウムの開催などがプログラム化されている。
- 4) (財) 地方自治研究機構による全国市町村調査結果では、組織運営体制については「町内会・自治会またはその連合会を母体に地域の構成団体が参加・運営している組織」が最も多く57.7%を占めて以下、「地域の構成団体が対等な関係で参加・運営している協議会組織」41.0%、「地域住民の代表等で構成する委員会組織」26.9%と続いている。
- 5) (財) 地域活性化センターが2011年にまとめた「地域自治組織の現状と課題～住民主体のまちづくり～」¹⁷⁾では、地域自治組織の大凡の設置単位は「小学校区単位」57.4%が最も高く、以下「旧

町村単位」25.0%、「小学校区より小さい集落単位」10.2%、「中学校区単位」10.2%と続いている。

- 6) 「江田島市総合戦略」(2015 年)¹⁸⁾ は、国が 2014 年 12 月に策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本的な考え方や政策 5 原則等を踏まえて、江田島市が 2019 年を目標年次とした 5 年間計画である。その中で、「目指すべき将来の方向」の施策 15「コミュニティの振興」として、K P I（重要業績評価指標）の 1 つに「まちづくり協議会の設置数」を現状値 8（2014 年現在）から 14（2019 年）へ目標設定している。そのための活動支援に取り組むとしているが、具体的内容は記載されていない。
- 7) 福嶋（2005）の論文では、新たな自治組織へ向けての進め方の中には「ある地区の村おこしの活動から活動の幅を広げるとともに、既存コミュニティからの信認を得て、名実ともにその地域を代表する自治組織として認知されるという形がある」とし、「下からの組織化」「ボトムアップ型」と称される事例として、広島県安芸高田市川根地区や同県神石高原町永野地区を挙げている。
- 8) 新川達郎『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい 2005 年 p208¹⁹⁾

参考文献

- 1) 福嶋康博 (2005) 「市町村合併時代の住民自治を考える～愛媛県内市町村の実情に即して～」 広島大学地域経済システムセンター第 17 回研究集会報告書 pp.139-150
- 2) 萩原和 (2013) 「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―岐阜県恵那市恵那地域を事例として―」『地域イノベーション第 6 号』法政大学地域研究センター pp.3-13
- 3) 江田島市 (2015) 「人口ビジョン」
- 4) 江田島市 (2014) 「第 2 次江田島市総合計画～基本構想～」
- 5) 4) に同じ
- 6) 江田島市 (2004) 「新市建設計画」 江田島町・能美町・沖美町・大柿町合併協議会
江田島市 (2013.12 変更) 「新市建設計画」 江田島町・能美町・沖美町・大柿町合併協議会
- 7) 江田島市 (2006) 「江田島市行財政改革実施計画」
- 8) 江田島市 (2007) 「江田島市総合計画」
- 9) 江田島市 (2011) 「江田島市都市計画マスタープランーみんなで築く魅力ある『海生交流都市』」ー
- 10) 4) に同じ
- 11) 7) に同じ
- 12) (財) 地方自治研究機構 (2010) 「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」
- 13) 12) に同じ
- 14) 直田春夫・辻上浩司 (2011) 「伊賀市と名張市の地域自治システム」『地域自治のしくみと実践』学芸出版社 pp.93-110
- 15) 木原勝彬 (2009) 『「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査』報告 コミュニティ政策学会 7 東信堂 pp.77-111
- 16) 中川幾郎 (2011) 「地域分権から地域自治へ」『地域自治のしくみと実践』学芸出版社 p51
- 17) (財) 地域活性化センター (2011) 「「地域自治組織」の現状と課題～住民主体のまちづくり～」
- 18) 江田島市 (2015) 「江田島市総合戦略」
- 19) 新川達郎 (2005) 『コミュニティ再生と地方自治体再編』ぎょうせい p208

第 7 章

庄原市における地域自治組織の現状 －「地域主導・全域設置」型の事例－

第7章

庄原市における地域自治組織の現状 —「地域主導・全域設置」型の事例—

7-1 本章の目的と分析視点

広島県庄原市は第4章で示した類型では図7-1の通り、「地域主導・全域設置」型に該当する。つまり庄原市の地域自治組織設置は地域主導で取り組まれ、全市域に設置されている状況にある。従って本章の目的は以下2点である。1点目は、庄原市における地域自治組織「自治振興区」の組織化をめぐる自治組織再編の過程と現状を整理することである。その上で2点目は、「地域主導・全域設置」の組織化が運営体制にどのような成果・課題をもたらすのかを分析考察することである。

「地域主導・全域設置」型の中で、庄原市に着目した理由は3点である。1点目は庄原市では、合併協議会設置に対する住民発議があり、加えて合併協議会構成員である住民自治組織関係者によって自治振興推進プロジェクトチームが結成されるなど、合併前から自治新システムに対する関心・要望が極めて高かった点や、新市建設計画の中にその位置づけが明確に記載されている点などに現れる住民意識の高さである。2点目は公民館活動との融合により地域自治組織に生涯学習活動を包含するなどの独自の取組みを推進している点、さらに指定管理者制度を導入することで活動拠点施設を管理し自主財源確保に取り組むなどその進捗状況が極めて良好な点である。3点目は市町村合併に合わせて合併町単位全域に設置された地域審議会の存在である。7-4-3で詳述するが、行政の諮問機関である審議建議機能を有する地域審議会の並立設置により、地域自治組織である自治振興区の果たすべき機能と持つべき権限はより明確化し、地域主導推進への貢献が高いと考えたからである。

庄原市の事例は、全国的にも「地域主導」による設置とはいえ何らかの行政関与が強く見られる事例がそのほとんどを占めるなかで、より「地域主導」型の住民参画が現れている事例であり、その地域自治組織設置の再編過程の実態と運営体制との関係性及び独自展開している取り組みは、今後の本来の自治組織である地域自治組織のあり方に対して、汎用性のある有益な課題解決方策を提起するものと判断した。

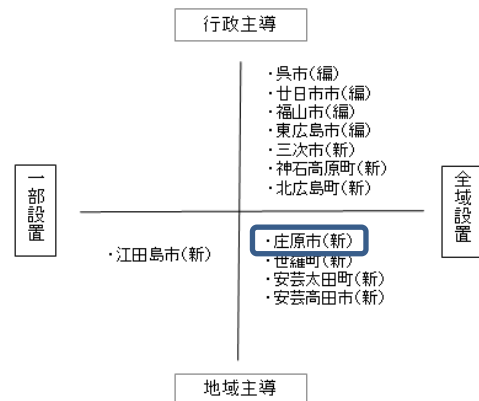


図7-1 地域自治組織設置の経緯と設置状況による
再編過程の類型化（広島県12市町対象）

注）（編）：編入合併、（新）：新設合併 出典）第4章 p67

7-2 調査の概要

7-2-1 調査地の概要

庄原市は広島県北東部、中国地方のほぼ中央部に位置する人口 38,086 人、世帯数 15,886 世帯、高齢化率 39.9%（2015 年 2 月 28 日現在、住民基本台帳）、市域面積 1,246.6km² の典型的中山間地域の基礎自治体である。2005 年に旧庄原市、西城町、東城町、口和町、高野町、比和町、総領町の 1 市 6 町による新設合併が実現した。旧庄原市を除けばいずれも人口 1 万人未満の小規模自治体である。¹⁾ 加えて合併により西日本一の行政面積（1246.6 km²）を有することになり、その 84%を森林地帯が占め人口密度 30 人/km² という、基幹集落と小集落が分散・点在する現状下で、いずれの合併町においても合併後の人口減少、基幹産業である農林業の衰退が続いている。いかに集落コミュニティ機能を維持するかが最重要課題となっている。「第 2 次庄原市長期総合計画」（2016 年 3 月策定）²⁾ では、図 7-3 人口推移、表 7-1 地域（合併町）別人口推移より、人口ピークは戦後間もない 1947 年の 92,249 人であり、以降減少傾向は高度経済成長期に加速化し、概ね合併町の人口規模に応じた減少をたどっていると指摘している。それに伴い図 7-4 が示すように生産年齢人口の減少、老年人口の増加という中山間地域の特徴的傾向が顕著である。世帯数は概ね横ばいで推移している点から、高齢者の夫婦世帯や単独世帯の増加が懸念され、地域コミュニティの強化による生活環境の維持と協働によるまちづくりに対するニーズが高まっている。



図 7-2 庄原市の位置

出典）庄原市長期総合計画 p2

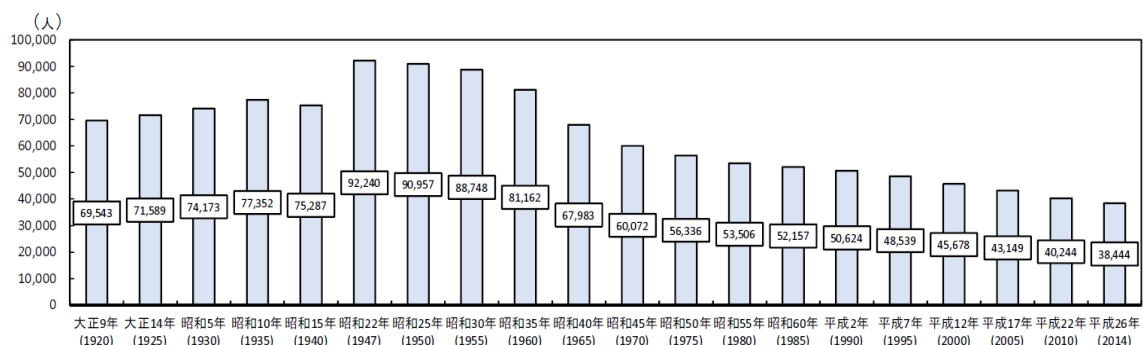


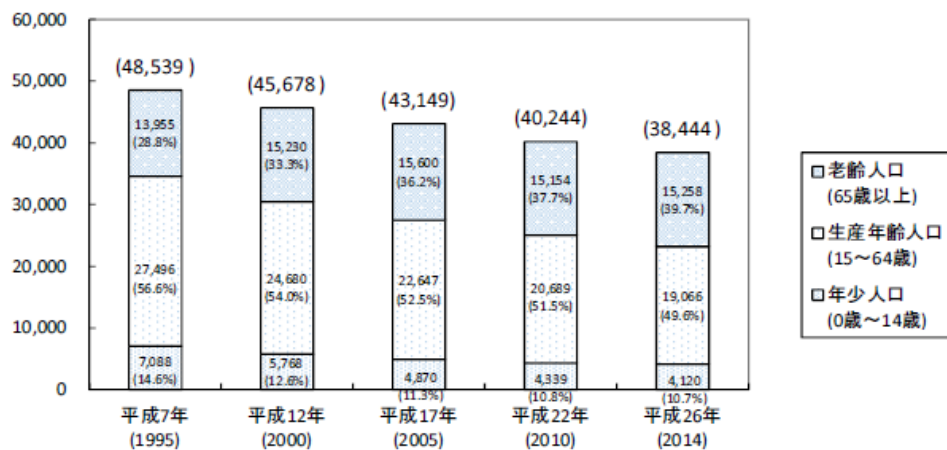
図 7-3 庄原市の人口推移

出典）第 2 期庄原市長期総合計画 p9

表 7-1 地域（合併町）別人口推移

地区/年度	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	人口増減	増減率(%)
庄原地区	20,269	20,045	19,758	19,599	19,439	19,169	19,185	19,000	18,841	▲ 1,428	▲ 7.0
西城地区	4,618	4,529	4,423	4,333	4,256	4,159	4,052	3,937	3,846	▲ 772	▲ 16.7
東城地区	9,838	9,713	9,511	9,373	9,213	8,988	8,939	8,737	8,575	▲ 1,263	▲ 12.8
口和地区	2,529	2,466	2,399	2,357	2,341	2,286	2,271	2,221	2,182	▲ 347	▲ 13.7
高野地区	2,333	2,308	2,237	2,186	2,152	2,113	2,057	2,002	1,955	▲ 378	▲ 16.2
比和地区	1,911	1,843	1,799	1,752	1,719	1,666	1,630	1,589	1,551	▲ 360	▲ 18.8
総領地区	1,794	1,748	1,725	1,683	1,636	1,602	1,571	1,527	1,494	▲ 300	▲ 16.7
合 計	43,292	42,652	41,852	41,283	40,756	39,983	39,705	39,013	38,444	▲ 4,848	▲ 11.2

出典) 第2期庄原市長期総合計画 p10



資料：国勢調査（平成26年は住民基本台帳10月1日現在）
 ※平成17年及び平成22年は、年齢不詳人口があるため、
 年齢階層別人口の合計と総人口は一致しない。

図 7-4 年齢階層別人口（人口比率）の推移

出典) 第2期庄原市長期総合計画 p11

さらにまた、庄原市は備北圏域の中心地域として、合併時より中国横断自動車道尾道松江線の整備（2015年に全線開通）を見通して、中国縦貫自動車道と合わせた東西南北に跨る高速交通網のターミナル機能を有する広域拠点としても大きな役割を担うことを期待されていたため、広大な面積を有機的に結ぶ交通ネットワークの整備が求められた。それは同時に、河川沿いに広がる盆地や流域の平坦地の全域に点在する基幹集落・小集落における住民生活の高齢化・広域化をはじめとする地域課題に対応可能な、連携による便利なまちづくりを一体的に進めることでもあり、現在にまで受け継がれている供養田植えや神楽などの里山文化を象徴する伝統行事を保存していくことにも繋がるものとされた。具体的にはネットワーク型の都市構造を構築するための地域別ゾーニングと連携軸の設定を行っている。「経済・文化交流都市ゾーン」（庄原地域・東城地域の市街地）、「ふるさと交流・定住ゾーン」（庄原地域・東城地域の市街地以外の地域）、「森林資源保全・活用ゾーン」（中央中国山地南側の山林地帯）にゾーニングをし、その地域特性に応じた整備方針を示している。

7-2-2 調査方法

研究方法としては、2014年2月から実施した広島県17市町（合併経験を有する市町数）へのアンケート調査及びヒアリング調査の結果（第4章で詳述）を基に、同年12月より庄原市自治定住課自治まちづくり係（自治振興区関連）、企画課（地域審議会関連）、教育委員会（公民館制度関連）へのヒアリング調査及び資料収集を重ね、また2015年2月開催の「2014年度庄原市地域づくり実践研修・報告会」では実践（運営）者レベルの意見収集の機会も得られた。調査実施に際しては、組織構成員名簿など個人情報に関わる資料の取り扱いには十分配慮するよう心掛けてきた。得られた資料や情報は本研究以外に使用しないことで、研究目的への理解と協力を得ている。

7-3 庄原市における市町村合併とコミュニティ政策

7-3-1 市町村合併の推進経緯

庄原市の市町村合併は、結果的には広島県が2000年策定「広島県市町村合併推進要綱」の中で提案した当初の基本合併パターン圏域で実現されている。

2000年に庄原市と比婆郡4町（西城町・口和町・高野町・比和町）による市町村合併問題調査研究連絡協議会が設置された後に、2002年の総領町の住民アンケート結果による合併協議会への参加申し込みを受けて、2003年「庄原市・比婆郡4町・総領町合併協議会」が設置された。2000年当時人口が1万人以上を維持しており、庄原市から中国自動車道で30km以上も離れていた東城町は、単独存続の方針を打ち出していたが政治的決着により、結果的に2003年東城町を加えて「庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会」で合併議論が本格的にスタートすることになる。いずれの自治体も過疎化・少子高齢化が進行する典型的な中山間地域であり、従前の行財政基盤では社会環境や多様化する市民ニーズに対応することが困難であり広域的対応への必要性が共通して課題であったことが、合併推進の具体的活動として合併協議会設置に対する住民発議に繋がったという背景がある。また生活圏の一致のほか、一部事務組合・広域連合・広域市町村圏の構成市町村であったという合併前からの繋がりが背景として挙げられる。関係市町村間の合意形成と住民理解を重要視し、月1回の合併協議会開催、月1回の合併広報誌発行と配布（全36号、区長文書回覧）、住民説明会（延べ14回、延べ800人参加）、HP開設（2003年8月開設、月1回定期更新、アクセス数40,000回）その他合併啓発ポスターの掲示など実施している。2005年に1市6町による新設合併を実現した。2005年合併時の人口は、旧庄原市（20,738人）、西城町（4,505人）、東城町（9,700人）、口和町（2,458人）、高野町（2,176人）、比和町（1,814人）、総領町（1,758人）であり、旧庄原市を除けばいずれも人口1万人未満の小規模自治体である。同時に合併後の地域の声が行政に届きにくくなるという懸念に対応するため、地域審議会を全域合併町単位に設置する。

2004年策定の「新市建設計画」³⁾には合併の必要性として、「備北地域の中核都市の形成」「生活圏の拡大と住民ニーズの高度化に対応できる一体的まちづくり」「分権型社会を担う行財政基盤の強化」の3点が掲げられている。

7-3-2 市町村合併の評価

庄原市は2014年策定の「第2期庄原市行財政経営改革大綱」⁴⁾の中で、市町村合併時の2005年度～2009年度末までの5年間を対象とした第1期行政経営改革（前期）の実績と成果を報告してい

る。それによれば大綱に掲げた 10 計画 27 項目のうち、約 81%の 22 項目については概ね実施・完了し、計画策定以前の 2004 年度と比較すると、5 年間累計で約 128.6 億円の歳入確保・経費削減・経費抑制という財政面での成果を得ている。職員定数の適正化、補助金の見直しや委託料の適正化、指定管理者制度の導入による公の施設の管理運営形態の見直しの民間委託、事務事業の見直しなど多岐にその効果はわたり、財政健全化に対しては一定の成果・効果の兆しが見えつつあるとしている。

一方、市町村合併に対する住民評価に関しては、合併前後の住民意識の違い、関心の高い行政施策への満足度や評価を把握するために実施された、時系列住民意向アンケート調査の結果から伺うことが出来る。まず合併から 8 か月後の 2005 年 11 月実施の調査結果^{補注 1)}である。「合併による生活の変化」に対して、庄原地区以外の合併町では「悪くなった」が 40%近くを占めており、「中心部だけ発展し、周辺部の活気が失われる」ことへの懸念は 60%以上となる。さらに庄原市が勧める「分権・自治の確立」について特に重要と思われる項目には、いずれの地区も「自治振興区によるまちづくり」が 40%～60%を占め最も高く、関心と期待の高さが伺えよう。次に 2016 年「第 2 期庄原市長期総合計画」策定にあたり実施された、市民アンケート^{補注 2)}では図 7-5、図 7-6 にもみられるように、自治振興区の活動体制や活動状況及び地域リーダーや人材育成に対する満足度は上昇している。

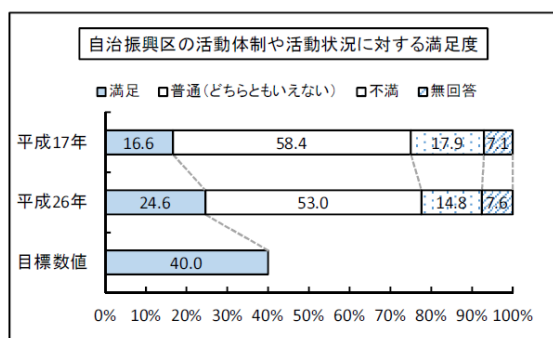


図 7-5 満足度比較（自治振興区）

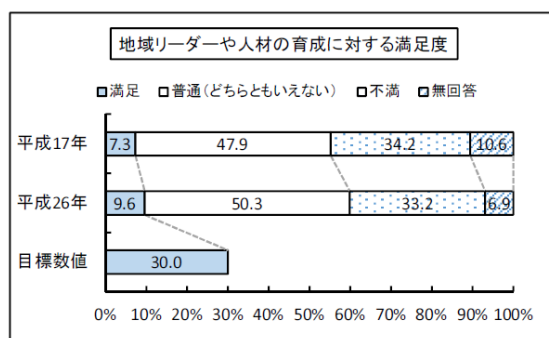


図 7-6 満足度比較（人材育成）

出典) 図 7-5、図 7-6 ともに「第 2 期庄原市長期総合計画」p 29

「第 2 期庄原市長期総合計画」（2016 年 3 月策定予定）⁵⁾の中では、「10 年前（合併時）に描いた 10 年後の姿と現在を比較し、合併後のまちづくりを画一的に評価することはできない」としながらも、「第 1 期庄原市長期総合計画」を策定するとともに、2012 年に「まちづくりにおける最高規範」として「庄原市まちづくり基本条例」を施行するなど、合併後 10 年間における市民と行政の協働によるまちづくり推進に取り組んできたことを評価している。しかし地域における人材の高齢化及び担い手不足は解消されていないとの認識は高く、自治振興区が今後も自立的活動を継続していくためには新たな人材確保とその育成をどのように図るかを課題に掲げている。

7-3-3 市町村合併とコミュニティ政策

庄原市では市町村合併に対する議論の段階から既に、住民自治によるまちづくりを推進するためのシステム構築に、行政のみならず市民レベルでの強い関心とその必要性を有していた。

2004 年策定「新市建設計画」⁶⁾においても、広島県総面積の 14%を占めながら人口は 1.5%（2004 年現在）であるという地域特性より、新市では何より「地域連携」「協働」の視点が重要となる点を強

調している。図 7-5 は新市建設計画の中で体系化された市の将来像である。まちづくりの視点で「連携を活かしたまちづくり」「住民自治によるまちづくり」を掲げ、まちづくりの方針でも「情報共有」「自律・挑戦」「協働・補完」「評価・効率」「個性・連携」の 5 つを挙げ、市町村合併後の各地域が有する多様な個性への尊重と、行政・市民・関係機関などあらゆる層の協力・連携の強化を主張している。中でも住民自治に関するコミュニティ政策については、まちづくりの方向の 1 つに「分権・自治の確立」を掲げ、協働のまちづくりを進める自治システムを確立するとして、その主要施策に住民自らが考え行動し、住民自治の基盤となる「自治振興システムの確立」「地域・市民活動の支援と拠点機能の充実・整備」「地域リーダー・人材の育成」等を明記している。加えて広い面積に多数の基幹集落・小集落が点在するという地域特性から、地域間格差が生じない各種機能の配置に配慮した地域バランスのとれた施策展開として、既存施設などの有効利用を図った効率的な地域整備の推進も挙げている。住民自治組織である自治振興区についても大まかな設置や構成・役割等に対する考え方も記載している（7-4-1 で詳述）。

■新市の将来像



図 7-5 庄原市における「新市の将来像」

出典)「庄原市新市建設計画」 p21

とりわけ住民主導により同年に策定された「新しいコミュニティスタイル「自治振興区」推進プラン」⁷⁾は、「自治振興区」設置上の実質的マニュアルとして位置付けられた点も庄原市のコミュニティ政策の中で特記できる事項である（7-4で詳述）。また市町村合併の2005年同年に「庄原市地域審議会設置条例」を策定し、地域審議会を合併市町単位に設置した。地域審議会は合併後、地域の声が届きにくくなるという懸念に対応するため全合併市町単位に設置された市長の諮問機関である（7-4-3で詳述）。

市町村合併前より積極的に官民サイドで展開された、「連携・協働のまちづくり」の考え方は、その後の2007年策定の「庄原市長期総合計画」⁸⁾にも反映され、「各地域でのまちづくりは歴史や規模、市民理解等の面で違いがあるため、住民自治組織（当時は88の自治振興区が存在）をより地域づくり・住民自治の主体として機能するよう拠点施設の整備支援、体制の確立・維持に努める必要がある」とされている。公民館を自治振興センターへ移行し、自治振興区活動の拠点づくり強化を図るなどの方向性や、「地域マネージャー制度」導入による地域担当者の配置対策は、新市の掲げる「自治・協働」というコミュニティ政策視点の延長線上に存在する。

2012年3月に策定された「庄原市まちづくり基本条例～わたしたちが進める「市民が主役」のまちづくり～」⁹⁾は、キーワードを「参画」「協働」とし、自助・共助・公助の考え方のもと、住民自治組織（自治振興区・自治会など）、個人、事業者（企業・NPOなど）をまちづくりの主体とし、それぞれの責務と役割を明記している。市民は「自らがまちづくりの主役であることを認識し、まちづくりに関心を持つとともに、自らのできることを考え、積極的にまちづくりに参加するものとする」とし、住民自治組織は「地域内のコミュニティを醸成し、地域の主たる担い手として、地域特性を活かしたまちづくりを進めるものとする」としている。2016年3月策定「第2期庄原市長期総合計画」¹⁰⁾は、庄原市ではより協働のまちづくりを進めるための「基本政策」の整理をする必要があるとし、この庄原市まちづくり基本条例を根拠として策定されたものである。

こうした住民との協働による合併後の一連の施策展開は、合併時の2005年から2013年までの滝口季彦市長のもとで一貫して実現されてきた。7-4-1で後述する地域自治組織の組織化経緯である第1ステップ・第2ステップさらに自治基本条例策定まで概ねこの間に完了し、2013年からの木山耕三現市長に引き継がれている。

7-4 地域自治組織「自治振興区」の組織化

7-4-1 地域自治組織の組織化経緯

庄原市における地域自治組織設置をめぐる自治再編過程は、表7-2に示すように2005年の1市6町による新設合併を契機として、ステップアップ（段階）的に全市展開されてきた。

まずは第1ステップとして、合併と同年の2005年に全市的に88の「自治振興区」を設置している。自治振興区数は庄原地域8、西城地区18、東城地区29、口和地区9、高野地区11、比和地区6、総領地区7である。庄原市ではその導入について「地方分権改革が進展する中で、住民と行政が協働・補完して地域の独自性を活かしたまちづくりを進める必要があること」「合併後、西日本最大級の面積を有するまちとなり、点在する小集落等の地域振興が必要となること」「中山間地域の過疎化、少子高齢化の進展に伴い集落コミュニティ機能の低下に対応する必要があること」「地方財政が厳しい財政運営を強いられていること」の4点の社会的背景を挙げている。¹¹⁾

2004 年策定「新市建設計画」¹²⁾では、住民が主体的に活動する任意組織の設置を促進すること、合併によって従前行政業務の一部を担ってきた行政区・区長制度はその任意組織へ移行する検討をすること、任意組織は地域団体を包括する構成とすること、さらに「住民意見に基づく地域づくりの促進」「各組織間の企画調整・連絡調整」「行政との連携窓口」という役割を担うことなど、行政とは対等関係にあり自己決定の機能を有する組織であることが望ましいとする組織像が挙げられている。加えて、行政支援としては「情報提供・情報共有・事業委託推進」「活動支援事業の創設（運営経費と活動経費への補助）」「活動支援体制（行政組織内に主管課・係の設置）」「既存補助金の統合・整理」が記載された。

それをより具体的・実効的な方策として形にしたのが 2005 年合併と同時期に策定された「新しいコミュニティスタイル「自治振興区」推進プラン」¹³⁾である。同プランは合併協議会の 1 市 6 町の住民自治組織関係者により構成された、住民主導の自治振興推進プロジェクトチームによる合併前からの協議成果であり、以降の住民主体の下で行政との協働による推進体制を構築していく契機ともなった。これまでの全国的に展開されてきた地域づくりの多くが、国土の均衡ある発展の名の下に行政主導・行政依存で進められてきたことで、地域の自己決定と自己解決能力、そのための社会的連帯意識までが喪失されつつあることの反省に立ち、住民主体の地域づくりへ転換すべきであること、その手段として自治振興区を設置しなければならないとしている。従って自治振興区に最も求められる機能は「自立した地域として、創意と工夫により、地域づくりを主体的に実践する」こととし、当該プランではこうした「自治振興区」設置の必要性や機能のみでなく、想定組織構成や活動内容・行政支援、さらには住民自治組織の現状と中期的ステップアップ案までも試案されており、まさに自治再編に関するより具体的なロードマップが示されている。

2005 年の合併時における合併町の住民自治組織の現状は、地域自治組織としての「自治振興区」の設置化を含め活動内容にも差異や温度差があったことから、まずはその実情に応じた組織（推進体制）の充実と、地域振興計画の作成、地域内共同活動による連帯意識の醸成、地域資源調査、先進他事例を参考とした取組などを進める基盤整備期間を第 1 ステップと位置づけた。1 市 6 町では合併前の日常生活コミュニティの範囲であった常会・講中・班などを再編し、概ね大字単位で計 88 自治振興区を設置することになる。設置以前に行政区の区長が報酬を受け、行政の委嘱により行政事務の一端を担ってきた、行政区及び行政区長制度は合併と同時に廃止され、従前の行政区は自治振興区を構成する 1 地域として位置付けられることになった。また第 2 ステップに向けた中期的自治振興組織再編の可能性として、各自治振興区において新たな地域課題に対応するための枠組みを地域内において検討を重ねること、具体的には機能面からみた規模として「行政と新たな協働ができる規模であるか」「共通の地域課題に対応できる範囲であるか」「人材の集積が可能な範囲であるか」、その具体的規模単位として「旧村」「旧小学校区」「地区公民館」「消防団分団活動範囲」「合併町の旧市町」を例に挙げ、地域での住民協議を促した。

表 7-2 市町村合併とコミュニティ政策、自治組織再編の経緯

市町村合併後におけるコミュニティ関連施策展開		合併町における自治組織の再編							
		再編	旧庄原市	西城町	東城町	口和町	高野町	比和町	総領町
2002	■「庄原市・比婆郡4町・総領町合併協議会」設置 ※比婆郡4町(西城・口和・高野・比和)								
2003	■「庄原市・比婆郡4町・総領町合併協議会」設置に対して、東城等の申し入れがあり、新たに「庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会」設置で合併議論がスタート		105行政区	106行政区	229行政区	57行政区	63行政区組合	23行政区	75行政区
2004	■「新市建設計画」(庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会)策定 →まちづくり3視点(個性尊重・地域連携・協働)、まちづくりの方向性に「分権・自治の確立」を挙げ、主要施策として「自治振興システム(自治振興区)」を明記、地域整備の方針に「既存施設などの有効活用」を掲げ拠点整備の充実と整備を推進すると示す。		行政区とは常会・議中・班などの日常生活コミュニティの範囲を示す						
2005	■3月「1市6町」による新設合併の実現 ■10月「新しいコミュニティスタイル「自治振興区」推進プラン(庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会自治振興推進プロジェクトチーム)策定 →自治振興区の必要性・求められる機能・想定組織構成・活動内容・行政支援について明記 公民館活動と自治振興活動についての基本的な考え方の整理と、「自治振興区」についてのステップアップ(段階的)展開試案の提示。 ■「庄原市地域審議会設置条例」策定(設置期間:2005年~2015年の10年間)	第1ステップ	全市的に「88自治振興区」の設置						
			8(大字)	18(大字)	29(大字)	9(大字)	11(大字)	6(大字・小学区)	7(旧公民館分館)
2006	■庄原市の行政経営改革に関する答申(庄原市行政経営改革審議会) & 行政経営改革大綱実施計画 →中核定期的な拠点機能を担う施設としてモデル的に庄原地域の公民館を自治振興センターへ移行し、自治振興区による地域づくりを実践する方向性を示す。	検討	自治振興区・公民館・公民館運営審議会等への説明・調整・市政懇談会						
2007	■旧庄原地域8公民館の用途廃止、自治振興センターへ移行 ■庄原市長期総合計画策定(2006~2015年) →地域活動拠点の充実と整備について、地域の実情に応じて合併町においても公民館を自治振興センターへ順次移行し、地域づくりと生涯学習の活動資源を一体的・有効的に活用する方針を掲げる。	移行	8先行モデル						
2008	■総務省「集落支援員制度」を活用し「地域マネージャー制度」を導入	普及	自治振興区に対して、自治振興センターへの移行についての協議・検討(適否及び組織・運営体制等)普及						
2009	■12月「庄原市長期総合計画後期実施計画」策定 →極めて重要かつ喫緊課題事業の1つとして「協働のまちづくり」を挙げ、自治振興区・自治振興センター化支援を具体的に位置付ける。								
2010	■庄原市まちづくり基本条例策定委員会(学識経験者・自治振興区・一般公募・市職員21名)設立		1						
2011			15	16	2		1		
2012	■3月「庄原市まちづくり基本条例」策定 →まちづくりの基本原則の1つに「協働」を掲げ、自助・共助・公助の考えを前提とし、まちづくりの主体は個人・事業者・住民自治組織(自治振興区・自治会など)とする。住民自治組織は地域内コミュニティを醸成し、地域の主たる担い手としての責務があると明記。	第2ステップ	2						1
2013			7						
2014	■5月「第2期庄原市行政経営改革大綱」策定 →22自治振興区への再編終了後も、自治振興区による地域運営及び行政との協働の在り方を継続事業とする								

出典) 庄原市関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

7-4-2 公民館活動との一体化

第2ステップとして掲げた「自治振興区」の姿は、公民館活動との融合、つまりは自主運営協議会により同様に住民を対象に展開されてきた公民館活動を自治振興センターへ移行し、公民館が自主的に実施している生涯学習事業と、自治振興区での地域づくり活動を統合・一元化することで地域情報の共有化を図り「ひとづくり」「まちづくり」の総合的かつ効率的な取り組みを行う地域拠点施設を整備するというものであった。ここでいう「公民館」とは生涯学習等を実施する社会教育法上の公民館(地区公民館)であり、自治公民館や地域の集会所等ではない。この方向性は既に合併の翌年 2006 年策定の行政経営改革審議会による答申及び実施計画によって、先行モデル的に庄原地区の公民館を自治振興センターへ移行し自治振興区による地域づくりを実践する方向性が示されていた。庄原地区では自治振興区区域と公民館所管区域が同一であったことから、関係部署との協議調整を図り、市政懇談会を半年間重ねたうえで、2007 年に他地域に先んじて公民館の自治振興センターへの移行を実現

した。2006年策定「指定管理者制度導入における公の施設管理形態方針」、2007年策定「庄原地域以外の公民館の自治振興センターへの移行基本方針」、同年策定の庄原市長期総合計画においても、合併町での順次移行を進め、地域づくりと生涯学習の活動資源を一体的・有効的に活用する方針を掲げている。しかし他地域には所管区域内に複数の自治振興区を有する公民館もあったことから、自治振興センターへの移行は地域実態を踏まえた関係自治振興区の意向と合意等を前提に、移行に関する選択肢を提示し、検討と最終判断については各自治振興区へ委ねられることになる。以降合併町での移行に対する検討と住民合意が進められるよう、従来縦割りであった公民館事業と自治振興区事業の一体化により生涯学習活動を含めた地域活動の一層の活性化が図られた庄原地区の移行メリットを他地域へ普及する期間を経ることになる。結果、2010年～2013年の4年間で、合併6町において移行に伴う自治振興区の再編が順次進み、2014年現在で範域は全市的に公民館単位となり、自治振興区数は庄原地域8、西城地区2、東城地区7、口和地区1、高野地区2、比和地区1、総領地区1の計22に落ち着いた。この期間中にあたる2012年には自治振興区の活動根拠となる「庄原市まちづくり基本条例」¹⁴⁾が策定されている。この中で自治振興区は地域内コミュニティを醸成し、地域での主たる担い手としての責務があることを明記する。これで各自治振興区にとっては活動根拠・活動拠点・事業計画及び交付金活用(受け皿)の前提が整ったことになる。表7-3、図7-6に、2014年現在の自治振興区一覧と配置図、さらには表7-4にその人口推移を示す。

表7-3

22 自治振興区（自治振興センター）一覧（2014年現在）

地域	施設名称	人口	地図番号	地域	施設名称	人口	地図番号
庄原	庄原自治振興センター	6,157	1	東城	小奴可の里自治振興センター	1,272	11
	高自治振興センター	1,377	2		八幡自治振興センター	935	12
	本村自治振興センター	691	3		田森自治振興センター	761	13
	峰田自治振興センター	698	4		東城自治振興センター	4,339	14
	敷信自治振興センター	2,777	5		帝釈自治振興センター	538	15
	東自治振興センター	3,942	6		久代自治振興センター	491	16
	山内自治振興センター	1,749	7		新坂自治振興センター	239	17
	北自治振興センター	1,450	8	口和	口和自治振興センター	2,182	18
西城	西城自治振興センター	3,265	9	高野	下高自治振興センター	635	19
	八鋒自治振興センター	581	10		上高自治振興センター	1,302	20
				比和	比和自治振興センター	1,551	21
				総領	総領自治振興センター	1,494	22

図7-6

22 自治振興区配置図（2014年現在）

出典）表7-3、図7-6ともに庄原市提供資料



表 7-4 22 自治振興区の人口推移（H18～H26）

振興区/年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	人口増減	増減率(%)
庄原	6,696	6,582	6,455	6,471	6,477	6,358	6,316	6,189	6,157	▲ 539	▲ 8.0
高	1,509	1,496	1,462	1,438	1,424	1,399	1,386	1,376	1,377	▲ 132	▲ 8.7
本村	821	796	787	776	740	723	718	707	691	▲ 130	▲ 15.8
峰田	791	789	774	756	739	723	714	708	698	▲ 93	▲ 11.8
敷信	2,487	2,495	2,544	2,548	2,509	2,565	2,669	2,707	2,777	290	11.8
東	4,252	4,187	4,119	4,070	4,068	4,012	4,044	4,031	3,942	▲ 310	▲ 7.3
山内	2,008	2,005	1,950	1,927	1,912	1,863	1,853	1,809	1,749	▲ 259	▲ 12.9
北	1,705	1,695	1,667	1,613	1,570	1,526	1,485	1,473	1,450	▲ 255	▲ 15.0
西城	3,825	3,761	3,692	3,625	3,570	3,509	3,427	3,338	3,265	▲ 560	▲ 14.6
八針	793	768	731	708	686	650	625	599	581	▲ 212	▲ 26.7
東城	4,837	4,756	4,680	4,630	4,590	4,496	4,465	4,387	4,339	▲ 498	▲ 10.3
田森	888	895	861	830	805	770	782	780	761	▲ 127	▲ 14.3
小奴可の里	1,511	1,486	1,449	1,430	1,399	1,359	1,343	1,314	1,272	▲ 239	▲ 15.8
八幡	1,098	1,075	1,055	1,034	1,009	1,007	985	949	935	▲ 163	▲ 14.8
帝釈	622	618	612	604	593	571	569	547	538	▲ 84	▲ 13.5
新坂	291	289	282	277	261	258	263	253	239	▲ 52	▲ 17.9
久代	591	594	572	568	556	527	532	507	491	▲ 100	▲ 16.9
口和	2,529	2,466	2,399	2,357	2,341	2,286	2,271	2,221	2,182	▲ 347	▲ 13.7
上高	1,531	1,519	1,472	1,426	1,408	1,393	1,361	1,324	1,302	▲ 229	▲ 15.0
下高	802	789	765	760	744	720	696	678	653	▲ 149	▲ 18.6
比和	1,911	1,843	1,799	1,752	1,719	1,666	1,630	1,589	1,551	▲ 360	▲ 18.8
総領	1,794	1,748	1,725	1,683	1,636	1,602	1,571	1,527	1,494	▲ 300	▲ 16.7
合 計	43,292	42,652	41,852	41,283	40,756	39,983	39,705	39,013	38,444	▲ 4,848	▲ 11.2

資料：住民基本台帳(各年10月1日現在)

※人口増減及び増減率は、平成18年と平成26年との比較による。

出典) 庄原市提供資料

7-4-3 地域審議会との並立設置による機能分担

庄原市では2005年の市町村合併に合わせ、庄原市地域審議会設置条例（同年3月策定）に基づき地域審議会を合併市町単位に設置した。設置期間は2005年3月31日～2015年3月31日までである。そもそも地域審議会制度は、合併特例法第5条の4により「合併によって住民意見が合併市町村の施策に反映されにくくなる」との懸念があり、そのことが合併促進の障害となっていることに対応して、合併市町村の施策全般に関し、よりきめ細やかに住民の意見を反映していくために創設されたもの」で、行政（市長）の諮問機関であり合併市町村の付属機関である。従って所掌事務は、新市建設計画の執行状況や変更、新市の基本構想及び各種計画の策定や変更に関する事項となる。広島県では合併経験を有する17自治体のうち4自治体が地域審議会を合併法により設置しており、庄原市は全域設置となっている^{補注3)}。合併による広域化の一方で低人口密度化の地域特性を抱える庄原市では、支所機能の衰退や議員数減少による住民意見の反映に対する機会減少は合併協議会当初からの最大の住民による懸念事項だったため、定期的な意見交換の場である地域審議会設置は自然の流れだったと言えよう。

庄原市における7地域審議会では、自治振興区・商工会・老人クラブ・民生委員児童委員・PTA連

合支部・社会福祉協議会などの公共的団体代表、学識経験者、公募委員を含めた市長委嘱の 10 名前後による構成メンバーで毎年度 1 回の会議を開催してきた。多くは自治振興区長が委員の互選により会長を務め、10 年間の議事録からは、新市建設計画とそれに関わる予算配置状況、長期総合計画策定に関わる構想素案や見直し案、住民意向アンケート結果、公債費負担適正化計画と実質公債費比率などといった全市的内容から各年度地域別事業実績のような合併町に関わる事項まで、諮問範囲に限られるとはいえ極めて広範にわたっている。

以上のように地域審議会の構成員は自治振興区の一部と重複するが、所管は地域審議会が企画課及び各支所企画担当部署、自治振興区は自治定住課と分かれており、地域審議会は行政の付属諮問機関として本庁や支所との連携協議を図り施策建議を遂行する場として、また自治振興区は地域内の実質的まちづくり実行組織としての機能分担を可能にしている。この点は自治振興区の本来的目的と果たすべき活動範域がより明確に住民に認知されることに貢献しているとみられる。全国の事例において地域審議会を設置しなかった自治体の中には、地域自治組織そのものにこうした地域の意見を行政に反映させるための審議建議的機能を求め、地域におけるまちづくり機能との 2 機能を遂行させる事例も多くみられる^{補注 4)}。しかし建設計画の進捗状況等に対するいわば監視機能を果たすことを優先とするために、地域自治組織の役員構成・顧問等に合併町時代の行政役員や議会議員を配置している組織事例では、果たして民主的組織運営を図り地域課題解決に向けた意思決定及び合意形成・実行組織としての真に地域主体組織となりえるだろうか。行政機能の分権化には効果はあっても、少なくとも住民自治の実体化にはつながらないだろう。庄原市ではこの 2 機能を、より効果的に実効性のある仕組みの中で発現させるための所管分離は一定の成果をもたらしたと考える。その一方で、構成員の重複によってむしろ全市的施策の方向性や合併町の地域計画に関わる個別施策などの情報共有と理解は、地域審議会を通して自治振興区への流れをつくってきたとも思える。

庄原市の地域審議会は 2015 年 3 月を設置期間の終了時期としている。地域審議会に代わる新たな組織設立は検討されてはおらず、市によれば今後パブリックコメントやプランナーモニター制度^{補注 5)}などインターネットを活用して市民意見聴取を図るとの意向である。行政と地域との連携強化が重要性を増す中で、地域審議会的機能を恒常的に担保するための位置づけはむしろ求められている。自治振興区と地域審議会が並立しながら機能分担してきたことが、「地域主導型」地域自治組織としての自治振興区の在り方に与えた成果を踏まえた、機能継続策の検討を求めたい。

7-4-4 行政との関わり（財政的支援・人的支援・活動拠点の提供）

1) 財政的支援

自治振興区への財政支援は、振興交付金・特別振興交付金・自治振興区活動促進補助金に代表される。振興交付金は自治振興区の運営・維持及び管理等の経費に充てられる交付金であり均等割（0.4）人口割（0.6）として配分される。予算額は 1 億 2000 万円に上る。2013 年度実績交付金では西城自治振興区（3,299 人）の 1,289 万円が最高額で、新坂自治振興区（244 人）の 115 万円が最低額である。言ってみれば地域予算として、地域内で配分権限や予算執行を自治振興区の合議決定に任せ、地域ニーズに柔軟に対応できるよう地域裁量に配慮された制度に通じている。全国的にも合併前の縦割りであった地域団体への使途限定的個別補助金を廃止・統合し、一括再編しその総合補助金の受け皿として地域自治組織を充てる方法は普及されつつある。また特別振興交付金は人件費に関わる交付金であり、事務局長 1 名（月額 17 万）事務局員 1～2 名（日額 7,300 円）区長・副区長手当（年額約

60 万円）と手厚い支援と言えるだろう。自治振興区活動促進補助金は、地域特性を活かし自ら地域経営を確立するため実施する事業に対し予算の範囲において補助金を交付するもので、補助率は 4/5（上限 300 万円）である。有識者で構成される審査会を受けて採択される。具体の事業（活動）内容については 7-5-2 で詳述する。

2) 人的支援

人的支援としては、自治定住課に自治まちづくり係（課員 7 名・係員 3 名）を配置し相談やアドバイスなど対応する。加えて各支所総務係が地域ごとの担当となっている。また庄原市自治振興区連合会事務局を自治定住課内に置き、行政より連合会へ負担金として 1,228,800 円（2013 年実績）を拠出している。当連合会では自治振興区を横断的に繋ぐ活動として、先進地視察（市と共催）やまちづくり実践セミナー等各種研修会の開催等、情報共有による自治振興区の資質向上に貢献している。2015 年 2 月開催の「2014 年度 庄原市地域づくり実践研修・報告会」では、まちづくりの専門家による講演の他に、自治振興区、地域おこし協力隊及び地域マネージャーの活動報告がプログラム化されており、地域内の人材と仕組みづくりにどのような連携が可能であるか示唆に富んだ場が提供されていた。

3) 活動拠点の提供

「活動拠点の提供」では公民館を自治振興センターに移行し、その管理者として自治振興区を充てている。自治振興センターは地域づくり活動と生涯学習活動が一体化した自治振興区の活動拠点として機能している。指定管理者制度を導入し、施設管理運営費を指定管理料として支払っている（7-6 で詳述）。自治振興区では自主財源の確保という面からも、また組織の継続性という面からも効果が期待できよう。

7-5 地域自治組織「自治振興区」の運営体制

7-5-1 組織構成

前述した経緯を経て、第 2 ステップとして一応の完成形をみた庄原市の自治振興区の運営体制について、表 7-5 に示し以下整理する。

（財）地方自治研究機構（2010）¹⁵⁾ による報告では、全国的にみて地域自治組織の組織形態は「町内会・自治会またはその連合会を母体に地域の構成団体が参加・運営している組織が最も多く」、目的別縦割り組織の地域構成団体を包括する地域包括型組織が標準とされている。庄原市の自治振興区はこうした「包括型」を組織形態としている。22 自治振興区のいずれも、主に自治会会長が当たる自治振興区長・副区長のもと、役員会（理事会）と各種地域団体構成員を構成メンバーとする。また地域計画策定済で、規約を有しその規約で規定された「総会」を意思決定方法としている。事業報告や収支決算、事業計画などの情報公開は自治組織としての透明性を担保しながら適正に遂行されている。またいずれの自治振興区でも専門部として「総務・環境・保健福祉・生涯学習・産業振興部」などのテーマで 5～10 部会制を採っており、関連する地域団体長を中心に自治振興区の実践部隊として活動している。規約により民主的なルールに基づいた組織運営が自主運営により運営展開されている点は「地域主導」に相応していると言えるだろう。事務局はいずれも公民館から移行した自治振興センタ

一に拠点を置き、常勤雇用された事務局長及び事務局員数名を配置している。

表 7-5 庄原市「自治振興区」概要

設置	設置数	22
	設置時期	2007年～2013年
	設置単位	公民館単位(旧町・小学校区と重なる地域を含む)
	設置経緯	地域主導(行政関与)
	設置根拠	2012年策定「庄原市まちづくり基本条例」
組織	組織形態	包括型、区長・副区長など役員を置き、専門部会も設置
	組織運営主体	住民主導
	地域計画策定	22自治振興区ごとに振興計画を計画済
	組織規約・会則	22自治振興区で有り
	事務局	22自治振興区に自治振興センターを設置(指定管理制度導入)
	事務局体制(担当者)	基本的に事務局員2名、庄原・西城・東城・口和自治振興区のみ3名
行政支援	財源支援	・自治振興区振興交付金(活動費) ・自治振興区活動促進補助金(特定課題解決目的) ・特別振興交付金(人件費)
	人的支援	・自治定住課自治まちづくり係(課員7名・係員3名)を配置し地域担当 ・自治振興区連合会事務局を課内に設置し委嘱職員1名を雇用
	活動拠点提供	・自治振興センター

出典) 庄原市関係者へのヒアリング調査及び提供資料による

図 7-7～図 7-9 に 22 のうち 3 つの自治振興区の組織構成を挙げた。図 7-7 の口和自治振興区は、公民館単位と重なる旧町を設置範囲としている。合併時の人口は 2000 人以下で 2014 年までの人口減少率が 2 番目に高い地域である。

自治振興センター長を自治振興区長が兼務し、7 部制を導入して 9 つの自治会と地域諸団体が横断的に組織され連携し活

動している。とりわけ地域の山林・農地の個人管理の在り方や地産池消を基本とした 6 次産業の育成など商工業・農林業関係者との連携事業を担う産業振興部への期待は大きい。

図 7-8 の新坂自治振興区は、東城地区自治振興区の 1 つであり、人口 239 人(2014 年)という 22 自治振興区の中で最も小規模組織である。7 部制を導入し、さらに最終形となる自治振興区統合(2011 年)前の範囲である自治公民館単位の新坂 3 地区ごとに支部を置き、支部内地域団体と協力団体との

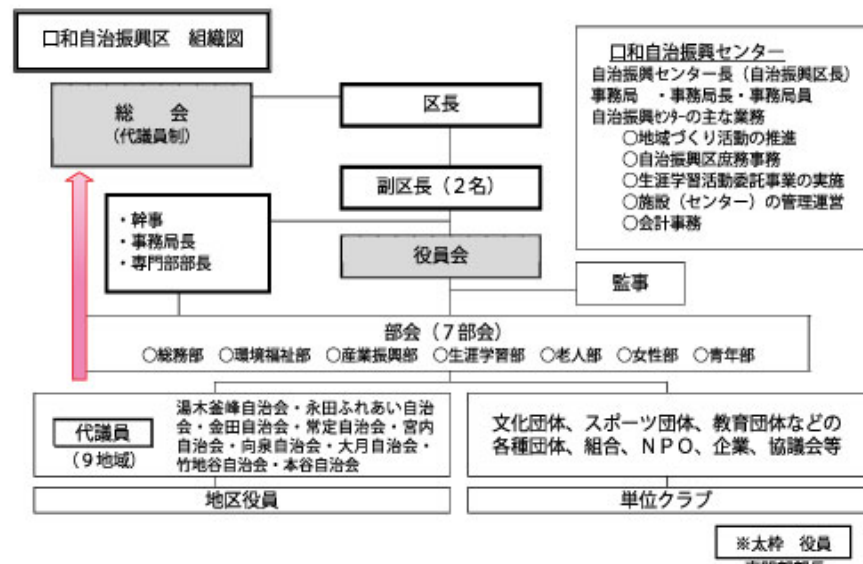


図 7-7 口和自治振興区組織

連携により専門部の活動が展開されている。

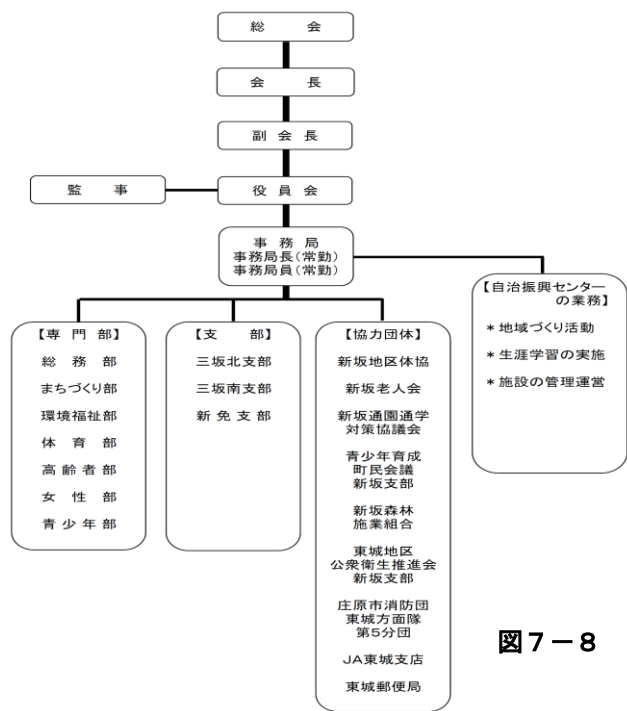


図 7-8 新坂自治振興区組織構

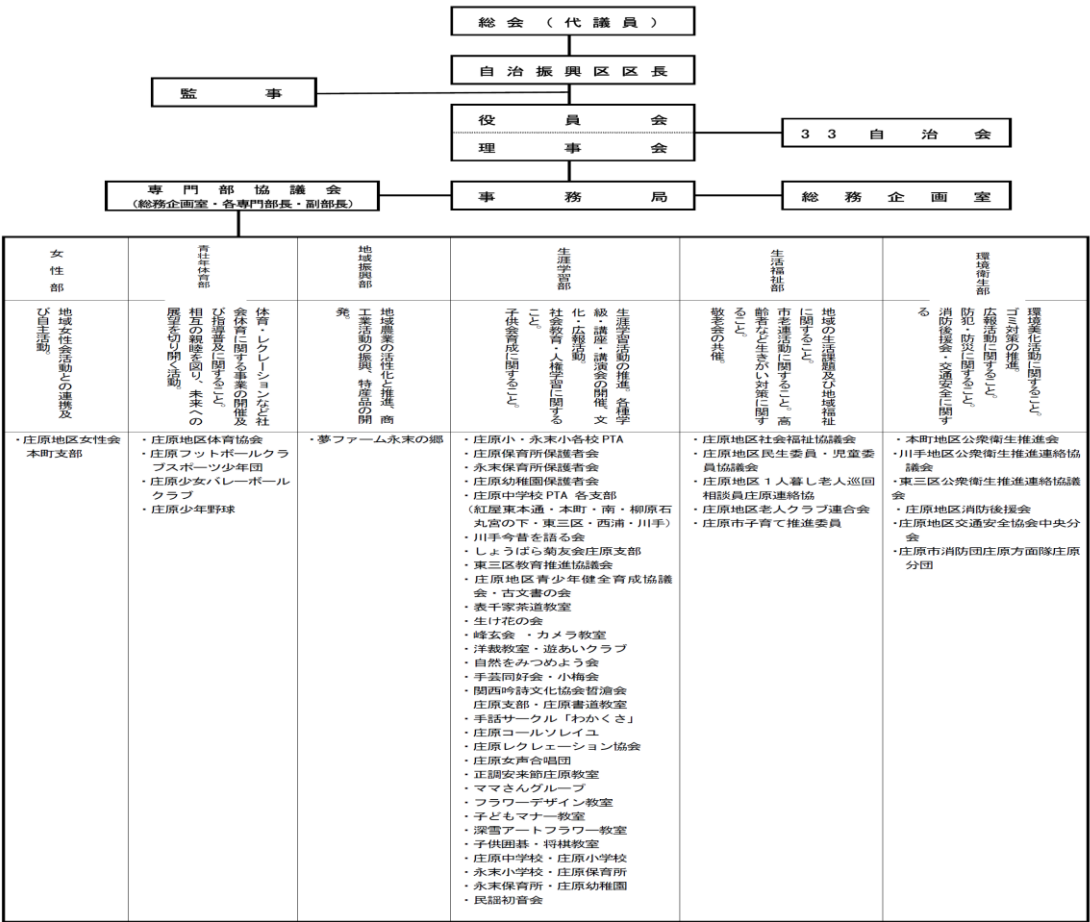


図 7-9 庄原自治振興区組織構成

出典) 図 7-7~7-9 各自治振興区 HP

図 7-9 の庄原自治振興区は、22 の自治振興区の中で人口 6,000 人を超える最大規模の組織である。33 の自治会を抱え自治会長を自治振興区長とし自治振興センター長を兼務している。専門部協議会として 6 つの部会制を導入し、自治会と専門部に所属する多くの地域諸団体との連携の上活動している。とりわけ生涯学習部には従来のカルチャーグループが活動を継続させている。

庄原市における 22 自治振興区の組織構成は概ね、自治会長が自治振興区及び自治振興センター長を兼務し、専門部会を複数有し、加えて事務局員を地域内で雇用している点で共通している。

7-5-2 事業（活動）内容

7-4-4 でも記したように、自治振興区への財政支援は自治振興区の運営・維持及び管理等経費に充てられる振興交付金、人件費に関わる特別振興交付金の他に、地域特性を活かし地域課題の解決や地域活性化を目的に実施する事業に対し、予算範囲内において補助される自治振興区活動促進補助金がある。自治振興区活動促進補助金の補助率は 4/5（上限 300 万円）である。申請可能な事業は、「地域振興計画」に基づく事業としているため、教育文化事業、産業振興事業、保健福祉事業、生活環境整備事業、定住促進事業、その他地域づくり推進に必要な事業などと実質的に各自治振興区の中心的な独自性を有した活動内容となっている。但し定住促進事業については、2012 年度の事業検証により、自治振興区が行う定住促進活動に対する支援を別補助金として「自治振興区定住促進活動補助金」として整備した。

表 7-6 は、2014 年度に採択された 7 自治振興区 10 事業一覧である。採択事業数は 2012 年度からの推移をみれば、14 自治振興区 16 事業（2012 年度）、9 自治振興区 15 事業（2013 年度）、7 自治振興区 10 事業と減少傾向であるが、いずれも自治会・町内会・地域関係団体を包括した地域自治組織であるゆえに実施できる、地域への波及効果及び住民の参画と総意、継続性の視点から極めて高く評価できる事業内容である。

例えば、山内自治振興区の「山内ブランド米出荷販売施設整備事業」は計画的な継続事業として注目できる。2012 年度は「竹ペレット製造・作業施設事業」として、それまでの竹パウダー研究を通し良質米栽培への周知・利用拡大を進めた結果、ペレット製造により圃場散布の労力削減、栽培面積拡大、ブランド米の生産拡大を図った。2013 年度は「山内ブランド米「里山の夢」インターネット直売事業」として、関西方面で高い評価を受けた地元産米のインターネット販売を促進するために、受注から発送までの時間短縮をねらって、計量・検査・精米・包装が出来る機器を整備し、区の農家所得向上に繋げるとした。2014 年度は「山内ブランド米出荷販売施設整備事業」として、さらなる販売促進のため色選機と保冷库を整備し、ブランド米の品質向上を図るとしている。西条自治振興区にみられる「熊野コギ養殖地建設事業」も同様に採算性の低さという課題解決のために養殖場を増築し、土産品開発などを通し、地域住民による観光産業で収益に繋がるよう企画された内容である。

表 7-6 2014 年度 庄原市自治振興区活動促進補助金採択事業一覧

地域	振興区	事業名	事業内容	補助金交付決定額(円)
庄原	庄原自治振興区	美湯ハイツ自治会情報共有推進事業	住民の往来が多い2カ所に掲示板を設置し、掲示板を利用して地域住民の各種活動報告や、自治会の行事などを常時掲示し、情報共有の場として活用する。	169,000
		川手中自治会高齢者生活支援事業	川手中集会所にエアコンを設置することにより、夏・冬を通して高齢者がサロン活動しやすい環境を整え、自治会活動の促進につなげる。また、住民の情報共有を行い、高齢者の安否確認の一助とする。	374,000
	山内自治振興区	山内ブランド米出荷販売施設整備事業	ブランド米として確立しつつある地元産米「里山の夢」を、さらに販売促進するため、色選機と保冷庫を整備し、ブランド米の品質向上を狙う。	2,308,000
	北自治振興区	川西自治会デイホーム活動促進事業	3自治会で行っているデイホームや老人サロンの実施場所になっている集会所にエアコンを設置し、特に夏場の利用促進を図る。	438,000
	東自治振興区	食文化の掘り起こし事業	振興区に製粉機を整備し、昔ながらの食品作りを行うとともに、世代間交流や食文化の伝承の場を創出する。	184,000
西城	西城自治振興区	げん輝な里公園整備歩道開設事業	げん輝な里公園に草刈り用の足場2段を設置し、斜面の管理の安全性を高める。また、倒木の可能性のある枯木を撤去し、市民の憩いの場としてさらなる活用を図る。	335,000
		西城自治振興センター薪ストーブ設置事業	西城の面積の大半を占める森林の有効利用と自然環境を保持するため、自治振興センターに薪ストーブを設置し、薪の買い取り、センターの利用促進、バイオマスエネルギーの活用啓発などを行う。	1,453,000
		熊野コギ養殖池建設事業	「神話の里」くまの自治会でコギ養殖に取り組んでいるが、現在の養殖数(4000匹)では採算性が低いため、熊野コギ養殖場を増築し、コギの生産量を増やす。コギの土産品を開発し、イザナミ茶屋への供給量を増やすことで、地域住民が観光産業で収入が得られるようにする。	3,000,000
東城	田森自治振興区	田森ものがたり推進事業	高齢化が進み、世代間で伝統文化や民俗への意識に大きな差が生じてきていることから、伝統文化や民俗の伝承が危惧されている。そこで、地域の名所・旧跡(17カ所)を示すのぼりと、地域の特徴的な地形である河岸段丘の看板を設置し、地域はもとより来訪者にもわかりやすく親しんでもらえる地域づくりを進める。	727,000
総領	総領自治振興区	地域ぐるみの教育プロジェクトによる未来志向の地域活性事業	振興区の掲げる3つの福祉・教育・定住のプロジェクトのうち、連携・調整・コンセプトの整理が不十分となっている教育プロジェクトについて、地域ぐるみのプロジェクトチームを編成し、既存の事業の整理と調整を行い、アクションプランを策定し、効率的で効果的な事業運営を進める。	429,000
総合計				9,417,000

出典)「広報しょうばら」2014年10月号 p8

こうしたいわゆる産業振興事業は、若年層の流出や自然減による人口減少、基幹産業である農林水産業の低迷、耕作放棄地・森林の荒廃の拡大など課題が山積する中山間地域の中で、一方、豊かな地域資源を地域住民が主体となってビジネス化するという、まさに地域自治組織のモデル事業として位置付けたい。

その他、総領自治振興区の「地域ぐるみの教育プログラムによる未来志向の地域活性事業」、田森自治振興区の「田森ものがたり推進事業」などの地域の教育・文化向上に貢献する事業も挙げられている。

自治振興区定住促進活動補助金事業については、例えば口和自治振興区の「空き家情報の収集・整理と活用促進」事業では、各自治会に空き家調整委員を配置し、専任の地域マネージャーを配置したうえで行政と連携した空き家バンク・定住相談を実施している。成果として、エリア内の空き家を把握することが可能となりバンク登録者が増加したこと、きめ細やかな受入れフォローがなされたことで移住者が増加したと報告している。また敷信自治振興区の「出身者へのふるさと情報の発信と体験交流イベントの広報」事業では、地域行事を活用しUターン促進を図ったとして、成果として地域の意識が高まった、地域の出身者の結びつきが強まったと報告している。

さらに自治振興区と公民館活動との融合により 7-6 で述べるような、公民館機能である地域情報発信や人材育成(地元教育)を、自治機能である地域課題解決・まちづくりを活動領域としてきた地域自治組織が一体化する活動も見受けられる。

7-5-3 自治組織としての主体形成の可能性

第5章の呉市についての分析に従い、庄原市の自治振興区が自治組織としての主体形成がなされているか検証する。いずれの自治振興区も各規約で規定された「総会」が意思決定方法となっており、事業報告・事業計画・予算・収支決算処理などの情報公開は適正に遂行されており、自治組織としての透明性は確保されているとみてよい。加えて自治振興区が主体的自治組織として担保するために必要機能としての、既存団体間連携機能、意思決定機能、合意形成機能、実行機能、まちづくり代表機能・補助金交付機能の一本化の6つの項目でも十分に機能していると判断する。但し地域住民からの理解度については、7-3-2で採りあげた活動体制・活動状況に対する住民の満足度が25%程度に留まっている状況から、専門部会の関係団体のみならず、生涯学習部会などの公民館活動をより広範に広報することで、誰でも気軽に参加できるように勧めることで、地域住民の理解不足を解消していく必要がある。

表7-7 自治振興区における主体形成機能の現状

まちづくり協議会の位置づけ（機能）項目		
1. 既存団体活動（予算・人材）のコーディネート・連携機能	○	地域課題解決に向けた効果的・連携事業の実施
2. 地域の課題を協議し解決に向けた意思決定機能	○	地域振興計画に基づく運営
3. 地域住民の合意形成機能	○	包括型組織
4. 地域の課題解決を実際に行う実行機能	○	地域振興計画に基づく運営・実施
5. 地域のまちづくりを担う代表機能	○	包括型組織
6. 行政からの補助金・交付金の一本化した交付機能	○	地域予算として一括交付

＊『地域自治組織の現状と課題～住民主体のまちづくり～』
平成23年（財）地域活性化センター調査研究報告書を参考に質問項目を加筆修正

地域住民からの認知度・理解度		
1. 認知度（存在の認知）	○	包括型組織、地域主導型設置経緯
2. 理解度（構成メンバーの認知・活動内容の認知）	△	自治振興区の活動体制・状況への満足度25%

7-6 「地域主導・全域設置」の再編過程がもたらした成果と課題

庄原市における地域自治組織「自治振興区」にみられる「地域主導型」再編過程の推進要因として、公民館の自治振興センターへの移行とそれに伴う指定管理者制度の導入を挙げ、その成果と課題を以下整理する。

前述したように、合併を契機に全市的に設置された自治振興区は、住民の自主的・主体的に参画する地域づくりの核として位置付けられた。同様に地域づくり・人づくりを通して地域活性化及び住民福祉向上を図ることを目的に活動展開を図っていた公民館活動との一元化（融合）策である公民館の自治振興センターへの移行は、これからの地域づくりを住民の最も身近な場所で住民によって進めていくうえでの有効策の1つであると捉えられている。

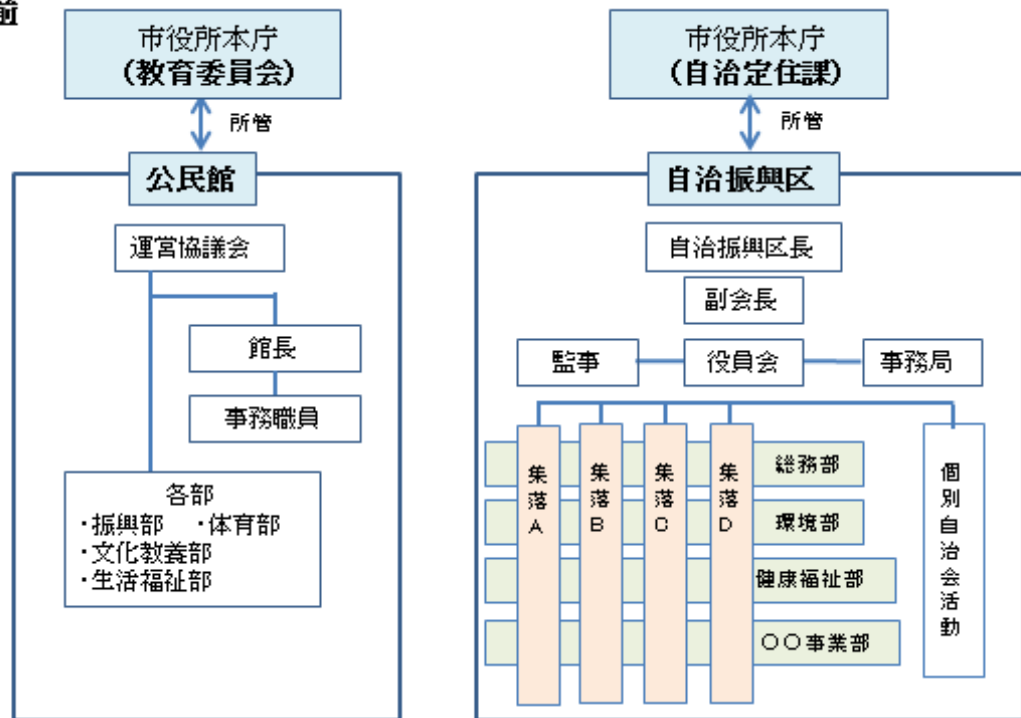
図7-10はその移行前後の組織構成図を示したものである。所管課は教育委員会部局（生涯学習課）と市長部局（自治定住課）と縦割りであったものを、移行後は市長部局（自治定住課）へ一元化された。さらに指定管理者制度の導入により自治振興区を指定管理者とし、人件費を除く施設管理に係る

経費については指定管理料（22 自治振興区と 7 自治振興会館^{補注6)}）で、2014 年事業費として 85,477,000 円が市経費として拠出されている。合わせて公民館の廃止による公民館長・事務職員の失職に伴い、自治振興区が常勤職員（事務統括・事務職員）を雇用し、その人件費相当分については 7-4-4 で述べた通りである。

従前の公民館が自主運営負担金を財源に実施してきた生涯学習事業については、従来の自治振興区における専門部会の 1 つに「生涯学習部」として新たに位置付けられ、教育委員会からの委託事業として自治振興区が企画・立案のうえ実施することになった。ゆえに各自治振興区によりその活動スタイル及び内容は実に多岐に及ぶが、社会教育の意義を地域独自の創意工夫ある具体的実践で表す新たな分野の創設ともなったのである。例えば、図 7-7 に示した庄原地区庄原自治振興区の生涯学習部の構成員は、地区内の 1 中学校、2 小学校、1 幼稚園、1 保育園と各 PTA や保護者会、庄原地区青少年健全育成協議会、教育推進協議会に加えて、カルチャーセンター的な生花・手話・合唱団・マナー教室・将棋・アートフラワーなどの多様な団体である。また委託料については教育委員会（生涯学習課）において学習活動を実施するための計画・要綱等を定め積算するが、2015 年では合計予算額として 2641 万円（均等割り各 1,017,900 円に人口割りと加算金の合計額）が計上され、東城自治振興区の 1,433,000 円が最高額で、新坂自治振興区の 1,069,000 円が最低額となっている。

公民館の「自治振興センター」への移行とそれに伴う指定管理者制度の導入による成果は大きいと認識されている。所管する自治定住課に対するアンケート調査結果¹⁶⁾によれば「自立した地域として、創意と工夫により、地域づくりを主体的に実践するという実施主体が確立され、自治振興区を中心に自ら事業展開が行われており地域活性に取り組む事例が増えている」との回答を得た。指定管理者制度導入は住民の自治意識醸成と既存施設活用にも繋がった。加えて自治振興区が常勤職員の雇用主となることで、地域内の人材活用と発掘の可能性をも期待できるようになった点は今後に大いに期待したい。

移行前



一体化

移行後

(庄原市庄原自治振興区管理運営組織図を事例に)

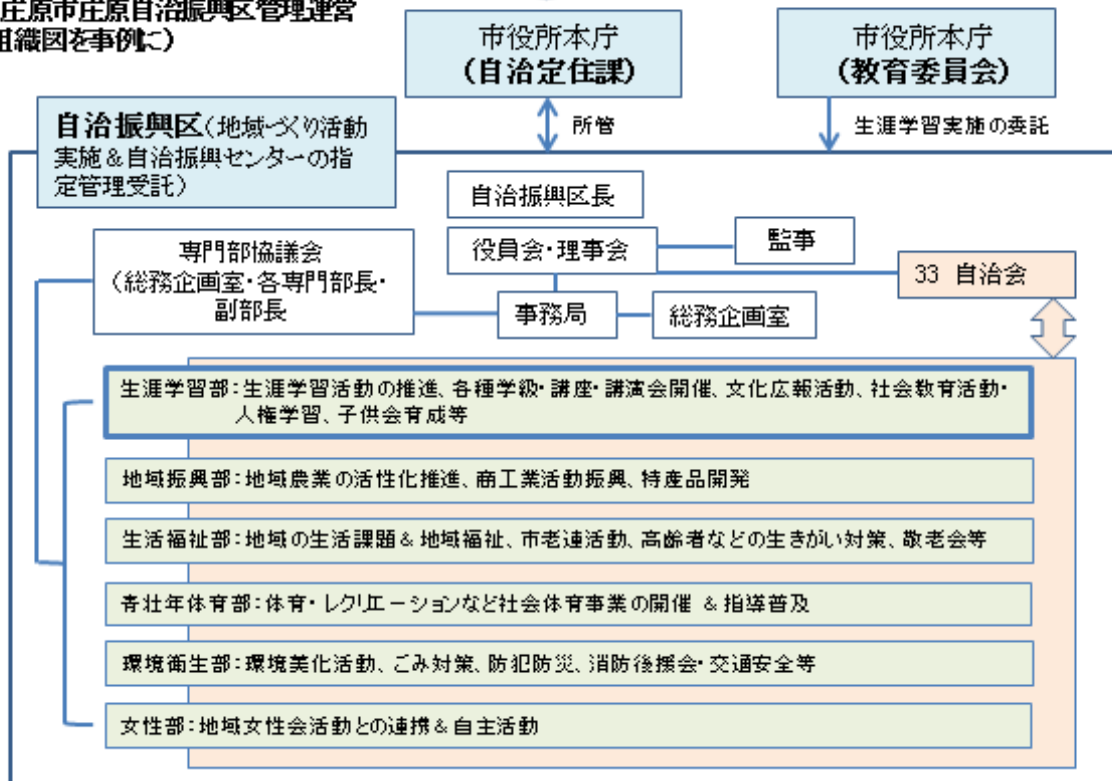


図7-10 移行前後の組織構成図

出典) 庄原市関係者へのヒアリング調査及び提供資料により筆者作成

また同時に公民館機能とまちづくり機能との融合についても実績が評価され始めている。例えば 2011 年に移行を果たした高野地区上高自治振興区（人口 1,321 人 2014 年住民基本台帳）では同年に自治振興計画書を策定し、当面 3 年間計画として「都会の人が滞在したくなる田舎暮らしを提案しよう」「地域みんなで支える子ども塾を開設しよう」という 2 本施策を立て、2012 年に事業推進のためのプロジェクト委員会を自治振興区内に組織化し、「田舎暮らし提案部会」「子ども塾部会」が各自自治会から選出されてスタートした。続く 2013 年には「田舎暮らし提案部会」では地域マネージャーを雇用し、現在「たかの体験」として農業体験を出来る企画として展開され、生涯学習講座として「農産物加工講座」「文化伝承事業（田植え唄・俵づくりなど）」を開講し相乗効果を図っている。写真 7-1 のように道の駅での出前講座（そば打ち・田植え・花見散策等）にも活用し、域外より来訪する観光客向けに人気が高まり観光戦略の 1 つになっているという。加えて講師役である地域高齢者の生きがい対策にもなっている。また「子ども塾」は、写真 7-2 のように小学生・中学生対象に数学や英語の塾を開設するほか、生涯学習講座としてもチャレンジ講座（虫・キャンプ・クッキング）や科学教室・スポーツ教室を開設し、子ども達や保護者からも好評である。いずれの部会の取り組みも、公民館機能として蓄積されてきた地域情報発信や人材育成（地元教育）を、自治機能である地域課題解決とまちづくりを活動領域としてきた自治組織が遂行する好事例であろう。



11 月 30 日(土)、今年たかの体験農場で育てたそばを使って「そば打ち」をしました。前日まで降り続いた雪がまだ残っていて、残念ながらキャンセルされたグループもありましたが、広島市や三次市から 4 組 11 名の参加者を迎えました。参加者の方から頂いた感想を紹介しします。

ぼくは、広島市に住んでいます。そば作りは、初めてなのでとても楽しみにしていました。そば作り名人のおじいさんに教えてもらいながら作りました。まず、最初にそば粉にお水を少しずつ入れながらやさしくこねていきます。だんだんねん土みたいにかためていきました。そば粉のいいにおいがしたり、黒いそばのつぶつぶも見えました。最後に大きな包丁で、細く切っていくと切って出来上がりです。みんなで作ったそばは、細いのや太いのがあったけどとてもおいしかったです。新米のおにぎりやたくさんのつけ物、りんごをたくさん食べさせてもらいました。香雪というきのこのおにぎりが、気に入りました。やさしくておもしろいおばちゃん達、そば作り名人のおじいさん、ありがとうございました。また、遊びに行きます。

戸坂小学校 四年一組 山下祐也

沢山の方にご協力いただき、今回も無事「たかの体験」を実施することができました。ありがとうございました。



最低気温-4.3度、松江道は冬用タイヤ規制の朝でした



講師の藤丸さんと宇山さん
(左から2番目と3番目)



延ばしたそばをたんで
1.2mmの幅に切ります



打ち立てそばを香雪入りおにぎり、りんご畑さんの漬物オードブル、高野りんごと一緒に食べました

地域の高齢者！にそばを食べてもらいました 12/17

たかの体験の残りのそば粉は、一足早い年越しそばとして地域のお年寄りに食べてもらいました。12月17日の社協のデイサービス利用者さん、だんだん利用者さん、高齢者支援ハウスの方です。ボランティアの方に打ってもらったそばを社協の調理室に引き渡し、昼食にかけそばとして提供してもらいました。みなさん真先に箸をつけて「美味しい」と食べてくださいました。

写真 7-1 たかの体験

出典) 上高自治振興区「夢まちだより」12月号
2013 年 12 月 20 日発行

子ども塾★

小学生は昨年4月から、中学生数学は昨年9月から、中学生英語は今年5月から開講し、現在小・中学生合わせて30人が受講しています。

小学生は5人の受講生ですが、2人の先生にお願いをしています。付きっきりでの個人教授ではなく、自分の力でできるよう分からないところを指導してもらっています。中学生の塾では、個別指導をしてもらい、生徒同士で教え合う様子もうかがえます。また、中学校の先生もたまに顔を出してくださり、今後も連携をとっていきたいと考えています。

中学受講生に塾についてどう思うか感想・意見を聞きました。

数学

- ・復習ができていい。
- ・分からないところが分かるようになってきた。
- ・宿題ができる。
- ・楽しい。
- ・成績が上がった。
- ・期末が90点だったので、100点を目指したい。

英語

- ・分からないところが聞けるので良い。
- ・うるさい時もあったけど、静かに集中できるので良い。
- ・分からないところを聞いて分かるようになったので、英語ができるようになった。
- ・勉強(英語)をするようになった。
- ・集中力がついた。
- ・テストの点が上がった。

先生から…

児玉先生(数学)
「生徒は良く頑張っていると思います。もう少し欲を出してほしいと思います。」

福元先生(英語)
「英語があまり得意ではない、苦手だと聞いていましたが、質問を積極的にしています。(特に3年生)そして、自分でやりたいことを見つけて頑張っています。時間内に終われるようになったのは、徐々に持続力がついてきているのではないかと感じています。」

★最初、親に勧められたから受講していると言っていた生徒たちも、「今は自分の意志で来ている。」と話してくれるのは嬉しい限りです。そして、頑張れるようになったと自分を評価しているのはなおさら嬉しいことです。

受講者の皆さん、保護者の皆さんからもご意見をいただきながら、子ども塾を充実させていきたいと思ひます。

写真7-2 子ども塾

出典) 上高自治振興区「夢まちだより」7月号 2014年7月22日発行

全国的に見ても公民館の形態は多様ながら、地域自治組織再編に公民館制度を活用した事例は少なくなく、社会教育学的視点より公民館機能と住民自治向上との関連性に言及した既往研究もある。例えば東京大学社会教育学・生涯学習論研究室(2012)¹⁷⁾は長野県飯田市^{補注7)}を事例として、とりわけ市教育委員会が所管する条例公民館であり、かつ主事が市職員として配置されている公民館を「まちづくり委員会」の1委員会として取り組むことになる公民館の位置づけの在り方について言及している。結果、公民館を条例公民館として維持し、旧来の体系を保ったまま「まちづくり委員会」に組み込まれることで、「自治会組織と相互に補完関係を形成し得る、新たな住民アクター(例えばNPOやボランティア組織など)と連携し、かつそれらを育成して、その地域を住民が自治的に、豊かな文化を持った生活の場として経営していくためのハブ的機能(文化的プラットフォーム)を果たすものへと組み換えていく」ことを提言している。また諸富(2014)¹⁸⁾は、飯田市にみられる先進的政策の実現展開には、「高い住民自治力が存在していること、またその住民自治力はそれを担うことができる人材の育成、お呼び教育・訓練機能を備えた仕掛けがあるからである」とし、「伝統的に培ってきた自治会と公民館を、改めて住民自治組織として相互に連携させながらまちづくり委員会に発展統合させる改革を同時に行ったため」とし「公民館を中心に伝統的に「人的資本の蓄積機能」と「社会関係資本の蓄積機能」発揮してきた飯田市の地域自治組織の良さを残しながら、法定の地域自治区と地域協議会を導入する改革が可能になった」と指摘する。

庄原市では公民館制度を廃止したうえで、その機能を地域自治組織である自治振興区と一体化させている。今後の課題としては、教育委員会から委託される生涯学習部会の機能強化を図ることが挙げられよう。つまり従来のプログラム化された学習・趣味・サークルの場の提供を超えて、地域住民にとって気軽に立ち寄ることができ、多様な人々と自発的に情報交換・意見交換・アイデア交換・実践

が楽しく出来る場となっていくことが、地域連帯意識の形成に繋がり、地域主導の住民自治形成に資すると考える。自治振興区の専門部会である福祉や環境などの部会構成員が地域の限定的関連団体で構成され易いなかで、いわゆるテーマ別コミュニティの個人や有志グループ等の参画が可能となる点において、生涯学習部会に寄せられる期待と可能性は大きい。直田・辻上（2011）¹⁹⁾は「地域自治組織のマネジメント能力の向上とガバナンスの確立のためには、「学び」と有能な人材の「発掘・参画」が何より重要である」とし、誰もが自由に参画できる場としての地域ラウンドテーブルや井戸端会議などの定常的設置の重要性を述べている。まさに公民館機能が「社会連帯・他者共存の生活感情を育成し・住民自治の実をあげる場」¹³⁾であったことを地域自治組織の運営と実践的活動の中で再認識し活かすということであろう。

7-7 本章のまとめと今後の課題

本章は合併後の地域自治組織設置にあたり「地域主導・全域設置」の再編過程を経た庄原市を事例として、以下2点を目的とした。1点目は、庄原市における地域自治組織の組織化をめぐる自治組織再編の過程と現状を整理することである。その上で2点目は、「地域主導・全域設置」の組織化が運営体制にどのような成果・課題をもたらすのかを分析考察することである。得られた知見を以下概説する。

まず1点目については、庄原市の合併パターンは小規模自治体間による新設合併であり、庄原市における自治振興区設置をめぐる自治再編過程は、極めて段階的に全市展開されてきた。合併前に存在していた常会・講中・班などを、概ね大字単位に88自治振興区へと再編した後、庄原地域の8自治振興区を先行モデルとし、公民館制度を廃止しその機能を自治振興センターへ移行する。その成果を他地域へと普及させ2013年までに公民館単位で22自治振興区が全市的に設置されている。その再編過程の背景には、合併により広域化した庄原市にあって点在する小集落のコミュニティ低下と維持を最重要課題とする、住民・行政の「危機意識」の共通認識があったと言えよう。住民・行政が対等関係を保ちながら情報共有し、協働・連携することで補完し合い、地域の独自性を活かしたまちづくりを進めることは何よりも必要だったのである。加えて、既に合併協議会時点において住民自治関係者を中心に、新しいコミュニティスタイルとしての自治振興区の必要性和在り方が十分に検討されていた点は、行政関与を受けながらも地域主導で展開されてきた再編過程の推進力となった。この自治振興区に対する位置づけが住民・行政にとって明確かつ共通であったという点は特記すべき要件である。

庄原市における自治振興区の標準モデルは「包括型」組織形態をとり、実践部隊としてテーマごとに専門部会を設置している。地域課題を全般に網羅しその解決に向けた意思決定機能と合意形成機能を果たす役割を担っている。住民自身が策定する短中期的地域構想である「地域計画」は全自治振興区で策定済みであり、規約による自主的組織運営が展開されている。行政支援については財政支援・人的支援・活動拠点の提供の点からも十分に整備されたものになっている。一括補助金として自治振興区が受け皿となり、配分権限や予算執行は地域ニーズに応じて地域裁量に因ることが可能である。拠点である自治振興センターに公民館を移行し、自治振興区を指定管理者とすることで常勤配置が可能となり人件費が市経費より拠出され、組織の継続性という面からも効果が大きい。

2点目については、まず庄原市における「地域主導型」再編過程の推進要因の1つとして、公民館の自治振興センターへの移行とそれに伴う指定管理者制度の導入が挙げられる。このことは住民の自

治意識醸成と既存施設活用にも繋がり、常勤事務局員の雇用主となることで地域内の人材活用と発掘にも期待が寄せられるようになったとみられている。移行前の公民館が実施してきた生涯学習事業は、自治振興区の1専門部会「生涯学習部会」として位置付けられ、教育委員会からの委託事業として自治振興区が地域特性に応じて企画・立案のうえ実施することになった。公民館機能としての地域情報発信や人材育成（地元教育）という社会教育機能を、地域課題解決とまちづくりを活動領域としてきた自治組織活動として融合し実践する効果は大きい。

次に自治振興区と地域審議会との並立設置が挙げられる。行政の諮問機関であり、新市建設計画の執行状況や各種計画策定等に関する事項を所掌事務とする地域審議会の審議建議的機能を、自治振興区に求めず機能分担させたことは自治振興区自体の役割と活動領域を住民に明確に認知されることに繋がったと思われる。一方で構成員の一部重複により、地域審議会を介しての施策に関する情報共有と理解向上にも貢献した。設置終了時期以降の地域審議会の機能を、自治振興区との関連でどのように継続させるかについての検討を求めたい。

謝辞

庄原市役所地域定住課、企画課、教育委員会、及び地域自治振興区の方々にはヒアリング調査の実施に当たり貴重な資料の提供やご回答を頂きました。御礼申し上げます。

補注

- 1) 2005年11月に庄原市地域振興部企画課が実施したアンケート調査である。調査目的は「合併前と合併後の住民意識の違い、また関心の高い行政施策やこれまでの施策がどう評価されているかなど、行政施策に対する市民の満足度を的確に把握し、よりよい行政運営・計画づくりに反映させる」としている。調査対象は庄原市在住の18歳以上の市民5,600人を無作為抽出法により抽出し郵送配布・回収により実施。回収票数2,771、回収率49.5%。
- 2) 2013年7月に庄原市地域振興部企画課が実施したアンケート調査であり、前回2005年調査結果との比較を目的にしている。調査対象は庄原市在住の18歳以上の市民3,000人を無作為抽出法により抽出し郵送配布・回収により実施。回収票数1,480、回収率49.8%。
- 3) 広島県における地域審議会設置状況は、合併経験を有する17自治体のうち4自治体で実績が見られ、全て合併特例法による設置となっている。全域設置は庄原市と三次市であり、一部設置は三原市（旧三原市のみ設置せず）と東広島市（旧東広島市のみ設置せず）である。
- 4) 筆者が2012年に実施した広島県呉市（行政主導型）の調査²⁰⁾によれば、地域自治組織である「まちづくり協議会」に対する期待には「地域内意見の取りまとめ・諮問答申」が組み込まれており、旧音戸町の組織をみると役員に旧行政職員や議員を配置した、合併前の町役場・議会構図をイメージさせるものとなっている。背景には新市建設計画に挙げた大規模公共事業執行の監視が地域課題であったことによると考えられる。²⁰⁾
- 5) プランナーモニター制度とは、庄原市が2013年8月より随時開始したインターネット活用の市民意見聴取事業である。予め登録した市民に、インターネットを通じて課題解決の提案や市の事業に対する評価等について意見聴取し、市政運営に反映することを目的としている。市内に在住・

勤務または通学する 15 歳以上の者で、インターネットとメール使用可能であることが条件となっている。2013 年現在でインターネット活用による住民意見聴取事業を実施している広島県内市町の実施状況は、福山市と江田島市のみが検討中であり進んでいない。

- 6) 自治振興区の活動拠点としては、22 自治振興センターの他に 7 自治振興会館がある。自治振興会館は主に総領地区の 7 自治会が拠点としていた公民館分館を移行したものである。
- 7) 飯田市では 2005 年の合併後、2007 年より新たな地域自治組織を導入し、小学校区単位で 20 か所に公民館と自治振興センターを配置した。新たな地域自治組織は、「地域自治区」（自治振興センターと地域協議会）と「まちづくり委員会」（地域団体の中に公民館委員会を組み込む）の 2 系統で構成されている。

参考文献・資料

- 1) 庄原市（2016）「庄原市人口ビジョン」
- 2) 庄原市（2016）「第2次庄原市長期総合計画」
- 3) 庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会（2004）『新市建設計画』
- 4) 庄原市企画課（2014）「第2期庄原市行政経営改革大綱」
- 5) 2) に同じ
- 6) 3) に同じ
- 7) 庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会自治振興推進プロジェクトチーム（2004）『新しい！コミュニティスタイル「自治振興区」推進プラン基本構想』
庄原市自治振興課作成（2013年作成更新）「地域コミュニティの取り組みに対する調査」にも同様に記載
- 8) 庄原市（2007）「庄原市長期総合計画」
- 9) 庄原市（2012）「庄原市まちづくり基本条例～わたしたちが進める「市民が主役」のまちづくり～」
- 10) 2) に同じ
- 11) 7) に同じ
- 12) 3) に同じ
- 13) 7) に同じ
- 14) 9) に同じ
- 15) (財) 地方自治研究機構（2010）「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ」 p128
- 16) 庄原市企画課（2006）庄原市住民意向アンケート調査結果（市民アンケート・中高生アンケート）
- 17) 東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室（2012）「自治を支えるダイナミズムと公民館 - 飯田市公民館分館活動を事例として -」 学習基盤社会研究・調査モノグラフ4
- 18) 諸富徹（2014）「持続可能な地域発展と住民自治組織」調査研究報告書 2014年度全国知事会自主調査研究委託事業
- 19) 直田春夫・辻上浩司（2011）「伊賀市と名張市の地域自治システム」『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』中川幾郎編著 p110
- 20) 山田知子（2014）「合併を契機とする地域自治組織の組織化と運営をめぐる課題～広島県呉市（架橋島嶼部）「まちづくり協議会」を事例に～」『島嶼研究第15号』日本島嶼学会 pp.49-68

第 8 章

結 論

第8章

結論

8-1 各章の要約

「平成の大合併」による市町村再編後、広域化した新基礎自治体ではコミュニティ運営に係る新たな仕組みづくりが、政策として全国的に展開されるようになった。この新たな仕組みの多くは、共同体意識形成が容易な範域として概ね小学校区単位に、地域独自の自治体条例等を根拠に、地域自治による地域課題解決と地域福祉の向上等を目標とし、自治会・町内会といった地縁組織を母体に多様な地域団体が包括・連携する構成で設立されている。本研究では、こうした市町村合併による自治体再編を契機として設置された、小規模合併町における地域自治組織を対象に、その組織化経緯である制度的枠組みと自治組織としての運営体制との関係性を分析し、今後実質性を伴った自治の主体形成と位置付けられるための提言を行うことを目的に考察してきた。

第1章では、研究の背景と目的を確認し、さらに既往研究のレビューにより本研究の位置付け（独自性）を明らかにした。第1部では、我が国における地域自治組織制度導入の背景として、第2章で市町村合併促進政策の展開・検証を整理し、合併再編後の基礎自治体に求められる地域自治への課題について分析・考察した。第3章でコミュニティ政策の展開を整理し、地域自治組織が必要とされるに至った経緯と、地域自治組織の制度化について分析・考察した。続く第2部では、本研究の事例として採りあげた広島県について、まず第4章で市町村合併とコミュニティ政策の経緯と評価について検証し、23基礎自治体を対象としたアンケート調査結果に基づく類型化により、類型別自治体の地域自治組織体制について成果と課題等を整理した。第5章から第7章は、類型から「モデル地区」として1自治体を選定し、その実態より組織化経緯と運営体制との関係性についての分析を行った。第5章は「行政主導・全域設置」型の呉市、第6章は「地域主導・一部設置」型の江田島市、第7章は「地域主導・全域設置」型の庄原市を採りあげている。

結論である本章では、まず第2章から第7章における要約を行い、次に第1に組織化経緯である制度的枠組みについて、第2に運営体制について、第3に成果と課題についての知見をその関連性において総括する。最後に、今後実質性を伴った自治の主体形成と位置付けられるための提言として、地域自治組織における主体形成の「ステップ・アップ・モデル」を提示する。

第2章 市町村合併促進政策の展開・検証と基礎自治体への課題

地域自治組織設置の契機となった市町村合併の促進政策の展開経緯については、1999年の地方分権一括法制定による同年の改正合併特例法施行を起点として、合併特例法の期限である2010年3月末の終点までの11年間にみることが出来る。基礎自治体の行財政基盤確立を目標の中心に掲げてきた一連の市町村合併促進政策は、地方分権改革の過程でその受け皿として展開されてきた。前半にみられる合併特例債創設や合併算定替の期間延長といった手厚い財政措置と、後半にみられる三位一体改革での地方交付税削減など「アメとムチ」による政策が続き、国や都道府県の積極的な関与のもとで進められた結果、自治体数の減少率からみれば相当程度進捗したと評価されている。概ね人口1万人未満とされた小規模自治体の合併については、解消が合併の先行政策とされ、地域性に十分に考慮す

る必要があるとされ、広域化した自治体に包含された合併後の具体的対応策として、支所の充実や、地域自治組織などの住民組織の構築によるコミュニティ強化が方向性として打ち出されることになる。

しかし昨今の合併検証をみると、「行財政の効率化」「広域的なまちづくり」「専門職員の配置など住民サービス高度化・多様化」等の側面では多くの自治体が効果として認めているものの、課題として「周辺部の旧町村の活力喪失」「住民の声が届きにくい」「旧市町村の地域資源の喪失」等といった区域拡大による弊害が多い。そもそも地方分権改革の意義は地域自治の確立及び強化であった。よって合併再編後の基礎自治体に求められる課題は、住民自治の振興・住民主体となった地域づくりを図るための身近な範域での地域コミュニティの強化であり、地域自治組織の設置は、まさにその狭域自治の充実をはかるための有効手段として進められたのである。

第3章 コミュニティ政策の展開と地域自治組織の必要性

地域自治組織の必要性は、地方分権改革などの社会的背景を反映してコミュニティ政策にも現れている。我が国におけるコミュニティ政策の起点は1970年代以降、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会による報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』¹⁾の公表が契機であると捉えられ、その中では「日常生活における人々の信頼感と連帯感こそがコミュニティの姿」であるとされた。1970年代後半の「地方の時代」推進を受けて地域からの内発的活動が期待され、とりわけ1995年の阪神淡路大震災によるNPO・ボランティアへの関心と市民のまちづくり意識の高揚は、コミュニティ組織・機能の強化推進の根拠となっていく。地域分権社会とその受け皿として展開した市町村合併の下で、コミュニティ政策が大きく転換するのが2000年代以降である。ここでは必然的に地方自治の強化及び住民自治の重視に向かわざるを得ず、その手段として地域自治組織が提言されるに至る。少子高齢化・人口減少の進展も相まって、行政と住民の関係性は「協働＝パートナーシップ」を構築することにより、従来行政の守備範囲であった「公共」を「あらたな公共」として地域の多様な主体が意思決定と責任を伴いながら担うことが期待されたのである。

「地域自治組織」の制度化については、2003年「第27次地方制度調査会」の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」²⁾において、「基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」の制度化が盛り込まれたことによって生まれた組織であり、合併特例法や地方自治法を法令根拠とする「地域自治区」や「合併特例区」制度がこれに該当する。こうした行政上の組織機能としては、基礎自治体の事務処理機能、住民意向の反映機能、行政と住民との協働機能が挙げられ、市町村合併による規模拡大で生じた住民感情への配慮や、旧行政機能の暫定的救済措置のねらいもあったと指摘されている。しかし結果的には全国的の多くの自治体では、こうした法令を根拠とする組織化を採用せず、地域特性を柔軟に発揮・運用するために、地域独自の条例等に基づいた任意の地域自治組織を設置する動きをみせることになる。これまで成果として地域内諸団体の連携強化、市民参加やパートナーシップ関係といった住民意識の変化、まちづくりへの自主的・主体的参画に関する基盤整備などが挙げられるものの、課題としては負担の偏重や後継者不足、担い手育成、人材活用、組織間での温度差、行政支援と住民主体とのバランス等が挙げられている。

合併後の地域内分権を担うべく地域自治組織が、地域の自己決定と自己責任の原則のもとで、住民自治を保障するためにどのように組織化され運営されるべきなのか検証することは喫緊課題である。

第4章 広島県における市町村合併と地域自治組織の現状・課題・類型化

広島県は基礎自治体数の縮減率からみても全国でトップクラスにあたるレベルで、市町村合併を地方分権・行政改革推進とともに積極的に展開してきた。その背景には、広島県には「人口1万人未満」の小規模自治体が60%以上を占めており、こうした市町村では加速的に過疎・少子高齢化が進み、広域化し複雑に多様化する住民ニーズに対応するには、既に自治体単独では困難な状況になりつつあること、その一方で市町村が自己責任と自己決定により自立して地方行政を担うべきであるという地方分権の推進が謳われていたことなどが挙げられる。結果、住民自治組織再編が重点施策の1つに掲げられ、地域課題解決の受け皿として、また行政との協働・連携の母体として期待されていくことになる。しかし合併後10年近くが経過する今日、合併時に懸念された小規模合併町に該当する周辺部地域の地域衰退については依然として「課題が残る」と評価されており、今後地域自治組織の担うべき役割と権限について検討の余地が残る状況にある。

広島県における地域自治組織の設置動向については、合併経験を有する17市町の70.6%にあたる12市町で実績がみられ、うち11市町では全域設置であるなど、合併後のコミュニティ政策は確実に合併町に拡がりつつあると言える。いずれも法制度に因らない地域独自の地域自治組織を設置する方法を選択した。さらに12市町は図8-1のように、設置主体（行政主導または地域主導）と設置区域（全域設置または一部設置）の2軸により、「行政主導・全域設置」型（7市）「地域主導・一部設置」型（1市）「地域主導・全域設置」型（4市）に類型化された。地域自治組織が、担い手の高齢化による固定化・後継者不足、自主財源の確保などの課題を抱えながらも、地域内合意形成機能・意思決定機能・まちづくり代表機能を果たす組織と位置付けられ、小学校区を範域に財源支援・人的支援・活動拠点の場の提供などの行政支援を受けながら、地域主導による自主運営を行い、住民自治のまちづくりを実現する仕組みを構築しつつある点などは3パターンに共通する点として挙げられる。しかしパターンごとの特徴や課題の差異も大きく、それは市町村合併と連動した組織化（制度的枠組みの在り方）に起因するものと考えられる。（5章～7章で詳述）

広島県が当初、地域自治組織設置に対する期待効果として挙げた項目は、旧来の集落単位では限界であった、より広域的なレベルでの人材活用可能性と、行政との協働体制の構築であった。地域自治組織が実質性のある住民自治形成の主体として、行政にもまた地域にも認識され位置付けられていく必要がある。

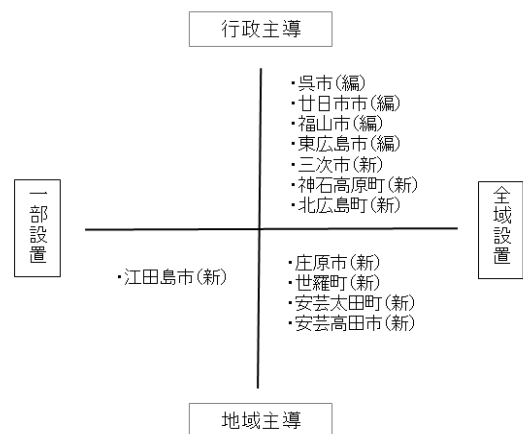


図8-1 地域自治組織設置の経緯と設置状況による再編過程の類型化（広島県12市町対象）

注）（編）：編入合併、（新）：新設合併 出典）第4章 p67

第5章 呉市における地域自治組織の現状 —「行政主導・全域設置」型の事例—

「行政主導・全域設置」型の事例として呉市を選定した。呉市は2003～2005年にかけて、多様な地域特性及び地域間格差を有する1市8町による編入合併を実現させたことから、小規模合併町に対する「救済措置」としてのコミュニティ政策の推進は喫緊課題であった。そのため地域自治組織設置

については、小規模合併町に対する「救済措置」を含み、コミュニティ政策である市民協働施策の一環に位置付けられ、全市的に条例に基づき極めて計画的かつ集中的に行政主導で進められた。結果 28 組織に設置再編されている。しかしこの小規模合併町、とりわけ島嶼部合併町への「配慮」は、合併町のみを対象とする行政職員による事務局運営、時限的補助金整備などの手厚い対応として現れた。さらに個別の組織構成の決定やその運営体制は、合併町内で合議決定の上で柔軟に地域特性に対応できるよう多様性が認められたものとなったことから、旧町体制による狭域的自治形成を志向する運営体制や、旧町の役場・議会構図を反映させた住民自治組織体制などが散在して見られる結果を招いた。

「行政主導・全域設置」型の再編過程がもたらした成果としては、行政と連携したまちづくり活動拠点が住民に提供された点や、一括補助金制度の導入により体系的・計画的・横断的拠出配分が可能となり団体間の情報共有や連帯感向上に繋がった点、さらには活動根拠となる「地域まちづくり計画」の全市的策定は、その策定過程にあって住民が地域課題解決フローをイメージし中長期的な取り組み事業が明確となり、今後の自治の主体形成を図る上での自覚醸成に繋がるものと期待されている。一方課題として行政依存が挙げられ、過度の行政依存が組織に対する住民の認知度の低さや理解不足に繋がるとの懸念も指摘されている。合併町間に新たな不公平感を生じさせない行政関与の見直しと、組織の自立・自律とのバランスの検討が今後問われる。

とはいえ、「環海性」「隔絶性」「狭小性」と言われる島社会固有の社会空間において、集落単位での共同体意識をより強化させ、そこでの「互助」形態を生み出し、それこそが集落ごとで独自の文化や歴史を育んできた経緯をもつ小規模島嶼地域では、まちづくりの新たな主体形成は極めて困難であると想定される。地域自治組織設置がまさに新たな主体形成としての「共助」システム化を意味するのであれば、今後の人口減少下にあって、従来の極めて個人的な親密関係に依拠する慣習的「互助」形態による相互扶助の効果発現はますます困難となる島嶼地域では、まずは行政との関わりをどのように住民自治に位置付けるかが、「共助」「公助」とのバランス構築の上で根本的課題となろう。

第 6 章 江田島市における地域自治組織の現状 — 「地域主導・一部設置」型の事例 —

「地域主導・一部設置」型の事例として江田島市を選定した。江田島市は 2004 年に、いずれも小規模自治体である 4 町による新設合併を実現させた。島嶼地域である江田島市ではコミュニティ活動推進のための住民自治組織の構築は、人口減少・少子高齢化の進行による地域活力衰退への対応策として捉えられていた。そのための段階的手段として全市に自治会を設置するが、その再編過程は旧町から長年継続されてきたコミュニティ組織の慣習や歴史的経緯を十分に配慮し踏襲したものとなった。それ以降にみられる地域自治組織設置をめぐる再編過程もまた、新設合併という政策展開を担う牽引的自治体の不在、合併町間の平等・公平性への要求等から、「地域主導」という名分のもとで、行政関与の曖昧さもあって行政・住民ともに十分な認識・理解と合意を得ることなく設置に至っている。結果、住民決定により 8 組織のみの設置となり、組織の範域設定や補助金交付に対する規模格差及び既存制度との整合性の欠如が表面化し、重層構造による自治の困難性を招いていると言えよう。

「地域主導・一部設置」型の再編過程がもたらした課題として、「自治会との範域重複による位置づけの不明確さ」「補助金制度による規模と配分先との整合性の欠如」「設置動機と行政関与の曖昧性」「基礎自治体としての一体性の欠如に因る不公平感」等が挙げられる。既存集落機能が未だ根強く残り、合併による横断的組織再編に対する抵抗感を払拭するに困難な地域では、地域自治組織の組織化と運営体制の在り方に対して、基礎自治体としての一体性をどのように確保するか課題となろう。住

民の地域自治組織に対する認識と理解の向上策としての「地域づくり計画」の策定や、自治会組織との機能分担による明確な棲み分けによって、地域におけるまち協の位置づけを共有すること、「地域主導」とは何を意味するのか、つまり地域住民の自主性と行政関与のバランスをいかにとるかにについても地域住民と行政との議論が求められよう。

第7章 庄原市における地域自治組織の現状 —「地域主導・全域設置」型の事例—

「地域主導・全域設置」型の事例として庄原市を選定した。庄原市は2005年に、1市6町による新設合併を実現させた。旧庄原市を除くといずれも小規模合併町である。庄原市では合併により広域化した新庄原市にあって、点在する小集落のコミュニティ低下に対する危機意識から、合併前から自治に関する住民意識も高く、新しいコミュニティスタイルへの必要性が行政・住民にとって明確かつ共通であった点、合併協議会時点において既に住民自治関係者を中心に、新しいコミュニティスタイルとしての自治振興区の必要性和在り方が十分に検討されていた点は、行政関与を受けながらも地域主導で展開されてきた再編過程の推進力となった。このように地域自治組織に対する位置づけが住民・行政にとって明確かつ共通であったという点は特記すべき要件である。合併前に存在していた常会・講中・班などを、概ね大字単位に88自治振興区へと再編した後、庄原地域の8自治振興区を先行モデルとし、公民館制度を廃止しその機能を自治振興センターへ移行する。その成果を他地域へと普及させ2013年までに公民館単位で22自治振興区が全市的に設置されている。

「地域主導・全域設置」型の再編過程がもたらした成果として、公民館の自治振興センターへの移行とそれに伴う指定管理者制度の導入が挙げられる。住民の自治意識醸成と既存施設活用にも繋がり、常勤事務局員の雇用主となることで地域内の人材活用と発掘にも期待が寄せられるようになったとみられている。移行前の公民館が実施してきた生涯学習事業は、地域自治組織の1専門部会「生涯学習部会」として位置付けられ、教育委員会からの委託事業として地域自治組織が地域特性に応じて企画・立案のうえ実施する。公民館機能としての地域情報発信や人材育成（地元教育）という社会教育機能を、地域課題解決とまちづくりを活動領域としてきた自治組織活動として融合し実践する効果は大きい。また自治振興区と地域審議会との並立設置が挙げられる。行政の諮問機関であり、新市建設計画の執行状況や各種計画策定等に関する事項を所掌事務とする地域審議会の審議建議的機能を、地域自治組織に求めず機能分担させたことは、地域自治組織自体の役割と活動領域を住民に明確に認知されることに繋がったと思われる。一方で構成員の一部重複により、地域審議会を介しての施策に関する情報共有と理解向上にも貢献した。総じて庄原市の地域自治組織は、組織内に実行部隊としての専門部会を設置し、全市的に策定済である「地域計画」をもとに、地域課題を全般に網羅しその解決に向けた活動を通して意思決定機能と合意形成機能を果たす役割を担っており、自治組織としての主体形成が展望できると言えよう。

8-2 得られた知見の総括

本研究を通して得られた知見を、第1章に示した研究目的3点に対応させて整理総括する。1点目に地域自治組織の組織化（制度的枠組み）に関する知見の総括、2点目にその運営体制に関する知見の総括、第3点目に成果と課題に関する知見の総括をする。

8-2-1 市町村合併の課題解決の方向性と地域自治組織の組織化との関連性

1 点目は市町村合併後、地域自治の主体形成を担うと期待された地域自治組織が、合併との関わりの中でどのように組織化され、行政支援（財政的・人的・活動拠点の提供）はどのように整備されたかについてである。この点を地域自治組織に対する制度的枠組みとして捉え、これまで整理・分析を行った結果を表 8-1 に示した。主体形成の実質性を伴う地域自治組織の要件として、住民・行政による「組織設置へのコンセンサス形成」「組織構成等へのコンセンサス形成」「範域設定の妥当性」「設置根拠の位置付け」と「行政支援の妥当性」を挙げ類型別に整理している。

表 8-1 地域自治組織の組織化（制度的枠組み）

～主体形成に対する類型別特徴の比較～

		行政主導・全域設置型	地域主導・一部設置型	地域主導・全域設置型
事例市町		広島県呉市（一部・島嶼部）	広島県江田島市（島嶼部）	広島県庄原市
市町村合併	合併方式	編入合併（1市8町）	新設合併（4町）	新設合併（1市6町）
	市町村合併時の合併特性	・合併市町間における多様な地域特性（都市部・農村部・島嶼部） ・合併市町間における人口規模及び財政的富裕度の格差 ・小規模合併町の急激な人口減少と高齢化の進展	・小規模合併町間による合併 ・急激な人口減少と高齢化の進展 ・政策推進の核となる旧町の不在 ・全町に単位自治会が未整備 ・合併町間の危機意識に対する温度差大（既存団体の存在など）	・典型的の中山間地域における小規模合併町間による合併（旧庄原市除く） ・基幹集落と小急落の点在 ・住民発議による合併協議会設置（住民参加意識の高さ） ・地域審議会の全市的配置
	市町村合併時の最優先課題解決事項	・全市的な「市民協働」の推進 ・合併市町間における格差解消 ・小規模合併町の懸念払拭のための救済対応	・合併町間の公平性と平等性担保 ・小規模合併間による合併のため財政基盤強化 ・コミュニティリーダーの養成と自治組織の育成（単位自治会レベルの全市設置）	・合併町間の公平性と平等性担保 ・コミュニティ機能の維持 ・行財政基盤の強化
地域自治組織設置推進の効率性		・全市的制度化展開 ・計画的展開（条例・ビジョンあり） ・集中的展開（3年間）	・単位自治会による手上げ方式展開 ・展開期間（5年間）	・モデル地区の設定 ・計画的展開（公民館機能との一体化） ・展開期間（4年間）
地域自治組織設置へのコンセンサス形成		・「市民協働」施策の一環で推進 ・住民への説明会開催や「地域まちづくり計画」を行政主導で推進	・単位自治会設置までは全町的展開、その後自治会に一任 ・地域担当職員（各支所）によるアドバイス	・合併前からの住民主体による協議と発議の実績 ・モデル地区設定後、地域での住民協議
地域自治組織の組織構成等へのコンセンサス形成		・各合併町に一任（狭域自治を尊重） ・合併前からの慣習やしきたりなど地域特性を尊重し、組織の馴染みやすさを重要視	・設置申請団体（単位自治会が主）に一任 ・行政は「地域主導」を主張	・モデル組織を参考にした規模（行政との連携、地域課題解決、人材集積）についての地域での具体的協議の上決定
範域（単位）設置の妥当性		・合併町においては旧町を範域とする点でルール化されている	・範域は小学校区、単位自治会、連合自治会と多様	・公民館単位を範域とする点でルール化されている
根拠の位置付け		・地域自治組織設置前に条例策定・施行 ・「長期総合計画」の中でも明確化	・条例未策定 ・「長期総合計画」では自治会レベルの自治組織の必要性を明記	・「新市建設計画」策定段階で方向性・必要性が明確化 ・地域自治組織設置展開中に条例策定・施行 ・「長期総合計画」の中でも明確化
行政支援の妥当性	財政支援	・全市共通の地域予算制度導入 ・合併町のみの「事業補助金」	・補助金制度を導入するも、自治会に対する地域予算制度がより充実	・全市共通の地域予算制度導入 ・有識者による審査会で採択される「活動補助金」
	人材支援	・合併町のみに地域担当職員制度導入（事務局担当職員として配置） ・その他、人材育成制度の充実	・地域担当職員を各支所に配置	・各支所総務係が地域担当部署 ・連合会組織に対する報告会や研修、先進地視察の機会提供
	活動拠点の提供	・合併町のみに市民センター（支所）を改組	・合併町所有の公共施設	・自治振興センター（公民館移行） ・指定管理者制度導入

出典）第 5 章～第 7 章を参考に筆者作成

編入合併では基本的に、条例規則の適用や制度等の基軸は編入する自治体に置かれている。しかし広島県呉市のように多様な地域特性と、人口規模及び財政的富裕度に大きな格差を有する合併市町間で実現した編入合併では、新市としての一体的建設に向けて、むしろ編入される合併町を中心とした救済的施策に偏重する傾向が見られる。合併市町間の格差解消と合併時に指摘された「周辺部」化への住民感情の払拭は最優先課題と考えられたからである。結果として合併町の自律・自立による「狭域的自治」による課題解決を望まざるを得なかったと言える。地域自治組織の設置過程は、編入合併の強みを生かし、旧呉市の強力なリーダー性により政策の一環として全市的・集中的に推進され、組織の位置づけを明確に示した根拠条例も設置前に制定するなど、極めて計画的でスムーズであった。しかしこの行政主導による制度的措置は、地域住民の組織設置に対する十分なコンセンサスが形成されないまま進み、組織構成については上記に述べた「配慮的」救済措置により地域に一任されたことで、結果として新市として統一性の欠ける多様な組織構成を有する自治組織を合併町に誕生させることになった。また「配慮的」措置はとりわけ人口減少が加速する島嶼部においては、むしろ行政依存に繋がったとの指摘がなされており、その実態も伺えた。

新設合併を実現した基礎自治体の最優先課題は、合併町間における公平性と平等性の担保である。その点では広島県江田島市も庄原市も同じである。しかし注視すべき大きな相違点は、庄原市では旧庄原市がリーダー性を有しながら他の小規模合併町と連携し、合併前より地域の現状把握と課題抽出、進むべき方向性とそのための方策について、危機感を共有しながら住民レベルでの内発的検討が進んでいたという点であろう。よって地域自治組織の設置過程も、旧庄原市をモデル地区と設定し、その後その成果に基づき、他の全地域での設置へのコンセンサス形成に成功している。根拠条例も組織設置過程で策定施行に至っている。江田島市の合併は、人口規模がほぼ同レベルな自治体間で実現されたため、リーダー性を発揮する自治体が不在であったことにもより、そもそも行政内でも基本的スタンスが曖昧であった点が挙げられる。このことは地域住民の地域自治組織設置に対する十分なコンセンサスが得られないまま、加えて旧町からの地域課題に対する危機感の温度差の違いや、既存の地域団体の存在などが十分に整理されないままの設置に繋がることになった。結果「一部設置」となりその設置範囲もルール化されず多様である。制度的枠組みとしては課題が多く指摘される所以である。

3 事例ともに、地域自治組織の組織化が市町村合併時の地域特性や背景に大きく関連していることは明らかである。

8-2-2 地域自治組織の組織化と運営体制との関連性

2点目は1点目の制度的枠組みとの関連において、その運営体制は自治組織としてどのような組織構成かつ機能を果たしているかについてである。これまでの整理・分析を行った結果を表8-2に示した。主体形成の実質性を伴う地域自治組織の要件として、組織構成では「運営主体」「自主財源」「自律した事務局体制」「地域計画などのビジョン策定」「執行部などの構成範囲」「規約などの整備」「事業（活動）の独自性」「人材・後継者確保」を挙げた。機能としては「既存団体活動の連携機関」「地域課題を協議し解決に向けた意思決定機関」「地域住民の合意形成機関」「地域の課題解決を実際に行う実行機関」「地域のまちづくりを担う代表機関」「補助金・交付金の一本化した交付機関」を挙げ、その他に「地域住民からの認知度・理解度」を挙げ類型別に整理している。この要件については、中川（2011）³⁾ が「地域社会が課題別縦割り型の住民組織を多数抱え、地域人材を非効率に投入している状態を見直さなければならない」とし、地域自治組織をつくることは「住民による地域自治を、人

的資源からも、制度・システムの面からも効率的かつ総合的（すべての面において）に実体化すること」と指摘したことに準じて設定したものである。地域自治組織には、地域課題を協議し解決に向けた意思決定機能と地域住民の合意形成機能、地域課題解決を実際に行う実行機能、加えて地域のまちづくりを担う代表機能と構成団体をコーディネートする連携機能等が求められており、合併後の多様な担い手による地域ガバナンス型の地域づくりを担う包括組織の意義はそこにあると考える。

表 8－2 地域自治組織の運営体制
～主体形成に対する類型別特徴の比較～

		行政主導・全域設置型	地域主導・一部設置型	地域主導・全域設置型
事例市町		広島県呉市（一部、島嶼部）	広島県江田島市（島嶼部）	広島県庄原市
組 織	運営主体	・地域住民主導	・地域住民主導	・地域住民主導
	自主財源の確保	・該当せず	・該当せず	・指定管理制度導入により実現
	自律した事務局体制	・地域担当職員（行政職員）の常駐配置	・自主運営（ほぼ単位自治会と兼務）	・自主運営（組織が雇用）
	「地域計画」などのビジョン策定	・政策の一環で組織設置前に策定施行済（住民参画型WS）	・未策定	・組織設置と同時期に策定
	執行部の構成範囲	・自治会主導型、旧町時代の議員や行政職員主導型など多様	・単位自治会役員の兼務	・自治会役員中心
	規約などの整備	・整備済	・整備済	・整備済
	事業（活動）の独自性（自治会活動との区別化）	・組織間で温度差、規模格差有り ・イベント中心の組織もあり	・単位自治会事業とほぼ同一 ・地域課題解決事業	・収益事業、 ・教育や文化向上に貢献する事業への取り組み多数 ・人材育成事業
	人材・後継者確保	・個人やNPOなど参画可能な組織もあり	・個人やNPOなど参画可能な組織もあり	・個人やNPOなど参画可能な組織もあり
機 能	既存団体活動の連携機能	・包括型×自治会主導型組織のみ該当	・予算が一本化していないため予算や人材のマネジメントは不可能	・すべての組織で該当
	地域課題を協議し解決に向けた意思決定機能	・包括型×自治会主導型組織のみ該当	・他の地域団体も並立	・すべての組織で該当
	地域住民の合意形成機能	・包括型×自治会主導型組織のみ該当	・他の地域団体も並立	・すべての組織で該当
	地域の課題解決を実際に行う実行機能	・包括型×自治会主導型組織のみ該当	・すべての組織で該当	・すべての組織で該当
	地域のまちづくりを担う代表機能	・包括型組織のみ該当	・他の地域団体も並立	・すべての組織で該当
	補助金・交付金の一本化した交付機能	・制度化されているため全組織が該当	・地域団体への縦割り交付との併用	・制度化されているため全組織が該当
	地域住民からの認知度・理解度	・多様	・単位自治会と同一視	・すべての組織で該当

出典）第5章～第7章を参考に筆者作成

政策の一環として強力な行政主導により、一定の方向性とルール化に基づいて制度的枠組みが進められ、その一方で組織構成等の運営体制については地域特性を活かした多様性・柔軟性が認められた呉市の小規模合併町（島嶼部）では多様な運営体制が見られる。地域活動団体を包括させた自治会主導型運営という全国的標準型の運営体制を執る地域自治組織を除くと、上記した諸機能は果たし得ていない実態が見えてくる。事業（活動）内容レベルも、特定のイベント開催を主であったり、自治会活動と重複するものもあったり、または自治会レベルとは異なる地域自治組織として独自性を有した

活動を展開する組織があつたりと温度差も大きく極めて多様である。地域特性に応じた「狭域自治」が実現できるという評価も可能であるが、そもそも地域自治組織としての本来果たすべき機能や役割レベルまでは到達できていない組織も混在していると考えられる。事務局長に行政職員が常駐配置されていることから行政依存に陥りやすいという点はその典型である。

江田島市の地域自治組織は、その組織構成・事業ともに一部を除くと自治会との重複構造となっており、行政の財源支援の在り方にも課題が多い。上記した設置に対する行政スタンスの曖昧さに起因すると考えられる。地域自治組織としての機能は、行政と他の地域団体との旧町からの縦割りの関係性が残存し継続されているため、果たし得ていないとみてよい。言ってみれば、地域自治組織の施策そのものの計画性に対する課題である。

庄原市では、上記したように合併前からの行政・住民による協議集積の実績が見られ、その成果は組織の運営体制にも十分に反映されている。地域自治組織としての機能を果たしている上に、指定管理者制度を導入し、活動拠点である自治振興センターを自主管理し、収益事業にも取り組む組織も多くみられ、かつ公民館機能との一体化により生涯学習部会の中で、全国的に指摘される人材育成の課題解決にも一定の効果を上げている。

3 事例ともに、地域自治組織の運営体制がその組織化（制度的枠組み）の在り方に大きく関連していることは明らかである。

8-2-3 成果と課題

8-2-1、8-2-2 を通して、市町村合併の課題解決の方向性、地域自治組織の組織化過程、その後の運営体制の実態とは相互影響を受け合う関係であることは明らかである。組織化段階における、地域自治の主体形成に対する地域住民を中心とした内発的意欲と、自治組織に対する位置付けの明確さ、またこうした住民の自主性と行政関与とのバランスに対する基本的な行政スタンスが明確であることが必要であり、このレベルこそが地域自治組織の実体化を左右するものと考えられる。

地域自治組織設置の成果は、類型別に関係なく第4章～第7章でも示したように、共通する成果として、合併後に地域内の諸活動団体が連携しながら地域課題解決に向けて協議できる場が提供され、行政支援の仕組みも同時に構築されたこと等が挙げられている。呉市や庄原市のように各組織における活動計画指針となる「地域計画」を自ら策定した地域では、その策定プロセスにおける地域課題の認識と連帯感、地域住民としての自覚が醸成されたとの成果も確認できた。また共通する課題としては、小規模合併町という地域特性を有することから、担い手の高齢化・後継者不足・担い手の固定化による過重負担化・自主財源の確保・地域行事への参加率低下などが指摘されている。

しかし類型別分析により、最優先課題としては呉市のような行政主導型では、組織の自立・自律と行政関与との適切なバランスをどのように再構築するかが挙げられる。しかもその際には小規模合併町における地域コミュニティの現状を的確に判断する必要がある。自立・自律するためにはむしろ「救済的」行政支援が必要不可欠な地域が存在することを意識しなければならない。また江田島市のような地域主導ながら未だ一部設置に留まっている地域では、施策そのものの在り方を全面的に見直した上での明確なルール化と、既存コミュニティ組織との関係性に過度に依拠する地域住民への理解と認識を得るための努力を行政自らが行うべきである。地域住民・行政との協働による「地域計画」策定は有効な手段となるはずである。庄原市では今後も中山間地域の典型として、人口減少・少子高齢化・過疎化は加速的に進展すると見込まれている。基幹集落と小集落の分散・点在による限界集落化の過

程で、孤立化する高齢者への生活支援は喫緊課題である。地域福祉的領域への事業（活動）内容の拡大と充実を図ることも重要であり、そのための法人格取得^{補注1)}は避けられない直面した課題となろう。

8-3 実質性を伴った自治の主体形成を目指した「ステップ・アップ・モデル」の提示と今後の展望

最後に以上の分析結果を踏まえ、今後、地域自治組織が実質性を伴った自治の主体形成と位置付けられるための提言として、図 8-2 で地域自治組織における主体形成の「ステップ・アップ・モデル」^{補注2)}を提示する。

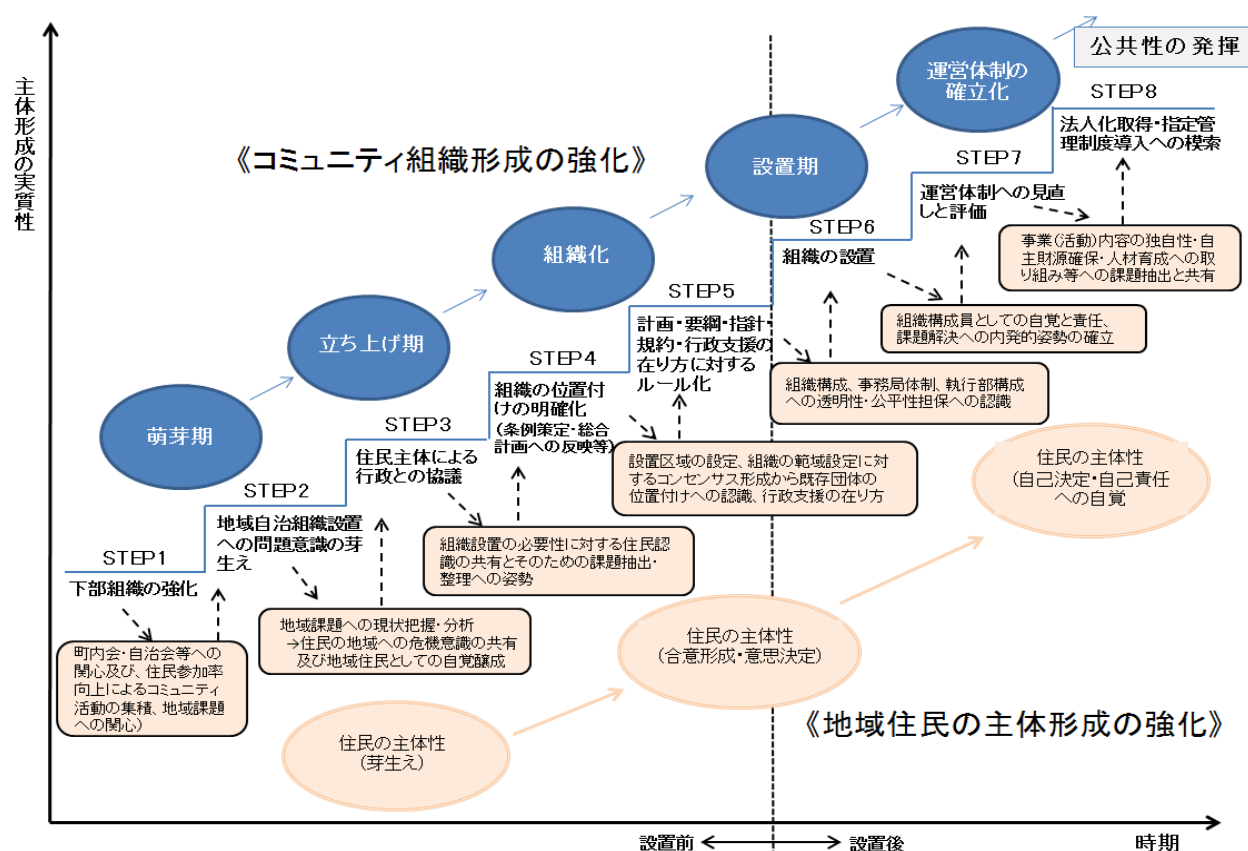


図 8-2 地域自治組織における主体形成のステップ・アップ・モデル

地域自治組織の設置は、平成の市町村合併による自治体再編後、その広域化に伴って要請された住民自治強化の手段として全国的展開を見せた。しかしその組織化は、当然のことながら合併事情や地域特性を反映して複雑な経緯を示し、その結果として運営体制もまた極めて多様性を帯びている。とはいえ、当該組織が「第 27 次地方制度調査会」（2003）⁴⁾で示された「基礎自治体における住民自治充実や、行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」として誕生した経緯からみれば、目指すべき方向性は見えてくる。図 8-1 に示すように、地域自治組織のコミュニティ組織としての形成は、それを担う地域住民の主体形成の強化プロセスとの連動無くしては達成できないことは言うまでもな

い。その点について共通する指摘が山崎（2010）⁵⁾にみることができる。山崎は、今後「地域コミュニティの活動を強化していくためには、多方面に活躍する地域住民の結集の場をどのようにつくりあげていくかが課題」であるとし、「小学校区を自治の単位にしていくためには」「学区内の各種住民団体間のネットワーク形成によるプラットフォームをつくりあげていくことが重要である」という。そしてその道筋は「住民の意思や関心を組織し、地域活動への参加をすることを通して、地域分権を担う組織としての活動の方向性を定めた活動の強化にある」として、それがまさに「地域コミュニティ組織を強力に形成していく過程そのものである」と指摘した。

では、そのプロセスにおいて留意すべき点を、本研究の設置主体と設置区域の2軸による類型別比較からの知見を取り入れて、「ステップ・アップ・モデル」の中で以下5点を指摘する。

1点目は、地域自治組織設置前（STEP2～STEP5）に、住民主体での地域課題に対する共有と組織設置への必要性への十分な議論と合意形成の場と時間の必要性である。江田島市が招いた重層構造による自治の困難性はこの点に起因している。また呉市においては行政主導により進められたことにより、住民の理解・意欲・展望が不足していた点にも通じる。庄原市が先進事例と一定の評価を受けているのも、地域課題の把握による危機意識の共有が原点であった。木原（2009）⁶⁾も、「当事者である地域住民による時間をかけた熟議のプロセスが欠落した行政主導による包括組織づくりは、本来の住民自治組織づくりとはいえない」としている^{補注3)}。

小規模合併町は、今後進展する人口減少下においても持続可能な地域を形成していかなければならず、身近な自治を実現する地域自治組織は「共助」の仕組みづくりという観点からもより重要視されてくると思われる。視点を変えれば、地域の合意形成が困難になりつつある社会背景の中で、人口が少ないことはむしろ合意形成の上で意思決定しやすい規模とも捉えられる。小規模合併町においては、本研究の事例でみられたような、既存の垂直的（行政と住民組織の縦割り関係）、かつ水平的（集落間や住民組織間の閉鎖的關係）集落構造に固執することなく、地域の現状と将来推計に立ち地域課題解決に向けて行政を交えての徹底した議論が期待される。その中から小規模合併町における地域自治組織が実質性ある組織として運営されるに望ましい、行政関与の在り方やその支援の具体策もみえてこよう。またその過程こそが自治の主体形成となるのである。

2点目は、根拠条例策定などによる地域自治組織の位置付け（STEP4）が明確であることの必要性である。この点については中川（2011）⁷⁾も地域自治組織は「公共的な意思形成、計画策定、事業実行の主体」なのであるから「自治立法である自治体条例でその存在根拠、権限、権能が明確化されている必要がある」と指摘する。呉市は設置前、庄原市は設置展開中に条例を策定しているが、江田島市は未策定である。

3点目は、組織運営の根拠となる「地域づくり計画」策定（STEP5）の必要性である。この作業での地域住民の主体性は担保されるべきであることは言うまでもないが、行政のアドバイザー的関与は望ましいことである。呉市では設置と同時期に全市的に策定されたが、成果として評価されている点はむしろその策定過程にあって、地域住民が地域課題解決フローをイメージし中長期的な取り組み事業が明確になったことを挙げている。庄原市でも策定済であるが、江田島市では未策定となっている。

4点目は、指定管理者制度の導入による自主財源確保、さらには法人化取得への模索（STEP7～STEP8）の必要性である。3市の中では庄原市のみに該当する段階であるが、現状の地域予算制度への行政依存から、いずれ脱却して本来の自立・自律した自治組織を目指す時期には直面しなければならない課題であろう。

さらに5点目として地域自治組織の可能性に対する今後の展望として、地域自治組織の成熟度に伴って行政の効率化の進展による権限移譲の受け皿として、行政サービス実施の一端を代替し公共性を地域において発揮していくことを期待したい。そもそも2009年の自治省による「新しいコミュニティの在り方に関する研究会報告書」⁸⁾で、「多様なプレイヤーによる主体形成を実現させ、拡大した新しい「公共」の守備範囲に対応できる仕組みづくり」が提唱されて以降、行政と地域住民との「協働＝パートナーシップ」は国家戦略に掲げられてきた。2015年の総務省による「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」⁹⁾の中でも、図8-3に示すように「地域運営組織には、市場（「民」領域）、集落（「共」領域）、行政（「公」領域）によるサービス提供機能の低下によって生じた隙間を埋め、地域における日常生活機能を確保するサービス提供主体としての役割が求められている」とし、とりわけ小規模自治体を典型とする低密度居住地域を支えるための、新しい仕組みを構築することの必要性和重要性を強調している。そして構成員の高齢化や後継者不足を課題とするこうした地域では、組織の持続的・安定的運営確保のために、地域内のみならず地域外の人材を有効に活用することを勧めている。例えばNPO法人などの中間支援組織や商工会議所等の専門家、地域構成委員に成り得る「地域おこし協力隊」「集落支援員」などである。本研究で採り上げた庄原市においても、この手法によりコミュニティ・ビジネスの他に、道路・公園等の管理・補修といったハード整備事業、空き家対策などに着手し始めている事例が確認されている。こうした推進こそが本来的に行政が果たすべき機能（役割）を、地域自治組織が補完・代替していくモデルとなっていくだろう。そのための参画・協働に基づいた議論が今後改めて行政、地域住民双方に求められている。

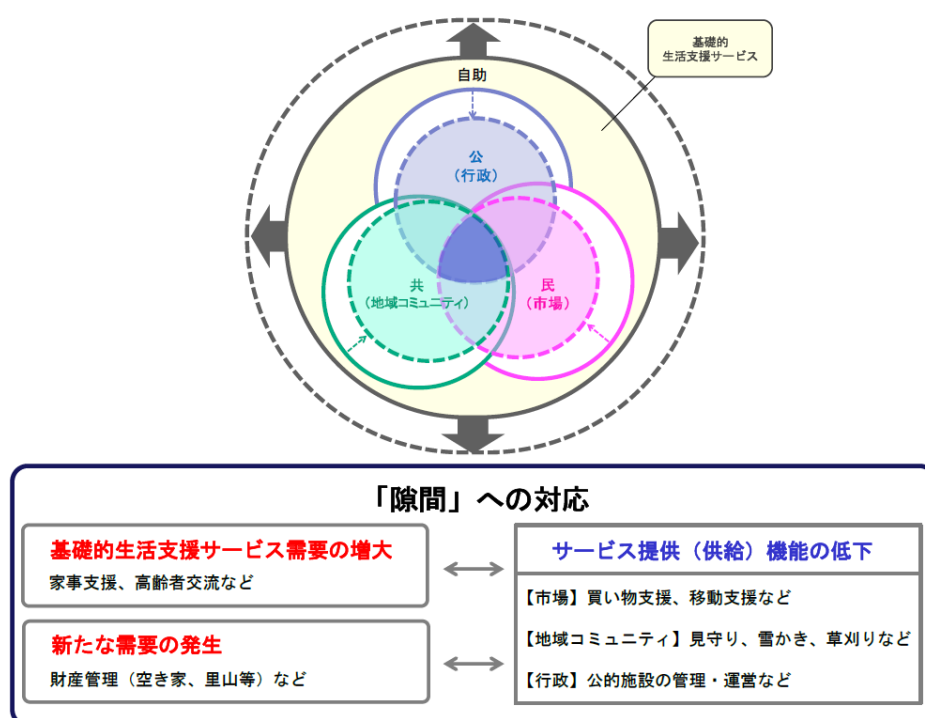


図8-3 「隙間」のイメージ

出典)総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書 p6

補注

- 1) 地域自治組織の法人化取得への取り組みについては、伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 4 市による小規模多機能自治組織に先進的にみられる。4 市は 2014 年 2 月に「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」¹⁰⁾ を公表している。これによると、4 市における地域自治組織では活動が活発化するに応じて「任意団体のままでは様々な課題が生じてきた」とし、活動にふさわしい法人格が必要であると共通して認識していたという。その課題とは、「①任意団体であるため、契約行為が代表者の私的契約になってしまう ②多額の金額の扱いが個人責任になってしまう ③地域自治組織は「複合的な要素を含む組織」であり、「収益事業ごとに納税義務が生じ」、「公益的活動による自主財源確保の阻害要因となっている」 ④「寄付控除の対象ではないため、寄付金による財源確保が進まない」といった点を挙げている。検討を重ねた結果「新たな法人格を制度として設ける必要がある」とし、その名を「スーパーコミュニティ法人」と名付けた。
- 2) 「ステップ・アップ・モデル」の作成にあたっては、地域福祉学の澤田¹¹⁾による「地域福祉活動のステップ・アップ・モデル」と、総務省¹²⁾のモデル図を参照した。
- 3) 木原は地域自治の仕組みづくりのプロセスを、「①自治会などのコミュニティ組織、NPO などによる地域の問題・課題の共有化、②包括組織の必要性、自治組織としてのあるべき姿、行政との関係の持ち方などについて地域で議論、③包括組織の必要性が地域で納得をみた後、組織の目的、規約、事業内容、事業予算等を含む包括組織設立計画案の策定と地域合意、④地域から提示された包括組織設立計画案をたたき台に行政との協議に入り、行政との協働による地域づくりの基本的な考え方、役割分担のあり方、行政の支援体制整備等が時間をかけて議論されて地域自治の仕組みが構築されるという大筋な流れが本来の姿である」と指摘する。

参考文献

- 1) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会 (1969) 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」
- 2) 第 27 次地方制度調査会 (2003) 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申について」
- 3) 中川幾郎 (2011) 『地域自治のしくみと実践』 学芸出版社 pp. 171-182
- 4) 2) に同じ
- 5) 山崎丈夫 (2010) 「コミュニティの活性化と地域自治」 『地域コミュニティ最前線』 自治体研究社 pp. 27-34
- 6) 木原勝彬 (2009) 「「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査報告」 『コミュニティ政策 7』 東信堂 pp. 77-111
- 7) 3) に同じ
- 8) 自治省 (2009) 「新しいコミュニティの在り方に関する研究会報告書」
- 9) 総務省 (2015) 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」
- 10) 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 (2014) 「小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書」
- 11) 澤田清方 (1999) 「新たな地域福祉の確立」 『社会福祉研究 76』 pp. 58-66
- 12) 総務省 (2015) 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」 p11

資 料

平成24年10月22日

呉市長様
(地域協働課)

比治山大学学長 高橋 超
(比治山大学准教授 山田 知子)

市町村合併で再編された地域自治組織の在り方に関する調査（依頼）
(広島県呉市「まちづくり協議会（委員会）」の調査のお願い)

「平成の大合併」と呼ばれる市町村の合併再編は、2010年3月をもって終了しました。合併後、既存の行政区域を単位とする住民組織を再編して、自治体条例などに基づき住民自治の強化を目指した、自治体独自の多様な住民自治組織の設立が全国的に拡がりつつあります。

しかし、地域によっては、既存の地縁型住民自治組織との関係性や代表性等の点で課題が指摘されています。また、行政の関与度（支援）についても意見が分かれるところです。今後の地域コミュニティ再生の担い手としての地域自治組織の在り方は、どのように考えていけばよいのでしょうか。

そこで、呉市における地域自治組織「まちづくり協議会（委員会）」の現状と課題を調査することにより、今後の地域コミュニティ再生の担い手としての地域自治組織の在り方を考察するための研究資料とするため、別紙アンケート調査票にお答えいただければと存じます。なお、アンケート結果は当該研究のみに使用いたします。

ご多忙中のところ、誠に恐縮ですが、調査の趣旨をご理解いただきまして、是非とも、ご協力くださいますよう、よろしくお願いいたします。

調査実施者
比治山大学地域福祉研究室 山田知子
(お問い合わせ先 082-229-8871)

市町村合併で再編された地域自治組織の在り方に関する調査

～広島県呉市「まちづくり協議会(委員会)」～

「平成の大合併」と呼ばれる市町村の合併再編は 2010 年 3 月をもって終了しました。合併後、既存の行政区域を単位とする住民組織を再編して、自治体条例などに基づき、住民自治の強化を目指した自治体独自の多様な住民自治組織の設立が全国的に拡がりつつあります。しかし地域によっては既存の地縁型住民自治組織との関係性や代表性等の点で課題が指摘されています。また行政の関与度(支援)についても意見が分かれるところです。今後の地域コミュニティ再生の担い手としての地域自治組織の在り方はどのように考えたいのでしょうか？今回は呉市における地域自治組織「まちづくり協議会(委員会)」の現状と課題についてお聞き、その在り方について考えてみたいと思います。

アンケート結果は当該研究のみに使用いたします。ご多忙中大変恐縮ですが、調査の趣旨をご理解頂きまして、是非ご協力くださいますようよろしくお願いいたします。

平成 24 年 10 月

比治山大学地域福祉研究室 山田知子

お問い合わせ先 (082-229-8871)

I. 「まちづくり協議会(委員会)」の組織体制や運営方法についてお尋ねします。

問1 該当する名称は？

- () 第2地区まちづくり委員会 () 第3地区まちづくり委員会 () 呉市第4地区まちづくり委員会
() 第5地区まちづくり委員会 () 第6地区まちづくり委員会 () くれ中央地区まちづくり委員会
() 第8地区まちづくり委員会 () 三条地区まちづくり委員会 () 川原石地区まちづくり委員会
() 吉浦まちづくり委員会 () 警固屋まちづくり協議会 () 呉市阿賀まちづくり推進協議会
() 広西北部まちづくり委員会 () 広東部まちづくり委員会 () 広南部まちづくり委員会
() 呉市仁方町まちづくり推進協議会 () 宮原地区まちづくり推進委員会
() 天応まちづくり委員会 () 昭和地区まちづくり推進委員会 () 郷原町まちづくり推進委員会
() 呉市下蒲刈地区まちづくり協議会 () 呉市川尻町まちづくり委員会
() 音戸町まちづくり協議会 () 宝島くらはしまちづくり協議会 () 蒲刈町まちづくり協議会
() 安浦町まちづくり協議会 () 豊浜町まちづくり協議会 () 豊町まちづくり協議会

問2 「まちづくり協議会(委員会)」の設置開始年度は？

平成()年

* まちづくり協議会(委員会)設立趣意書があれば添付頂けますか？

(範囲が重複している場合には複数回答有り)

- 問4 「まちづくり協議会(委員会)」の構成員(町内会・自治会・子ども会など)をすべて記載してください。(資料添付でも結構です)
またその人数・性別・年齢・選出方法も記入してください。

176

問5-1 「まちづくり協議会(委員会)」の意思決定方法は？

(例えば役員会→総会の場合には両者に○)

() 総会

() 役員会

() 理事会

() その他→()



問5-2 役員会・理事会と回答された場合にのみお聞きます。 そのメンバーと選出方法は？

メンバー(所属団体)	選出方法
例) 自治会連合会会長	推薦

問6-1 「まちづくり協議会(委員会)」の開催回数とその主な議題

(平成20年～23年の4年分の中から)

問6-2 「まちづくり協議会(委員会)」の財源的事業規模について

収入()円 平成23年度

支出()円 平成23年度

問6-3 問6-1の収入内訳について

市からの補助金・交付金 ()円

会費 ()円

その他 ()円

問7-1 「まちづくり協議会(委員会)」に事務局は設置されていますか？

() 設置されている () 設置されていない



問7-2 事務局の場所は？

() 公民館などの施設内

() 役所内

() その他→ ()

問7-3 事務局職員はどのような立場の方がどのような方法で担当されていますか？

肩書()

人数()人

専属であるか否か ()

問7-4 事務局経費の原資は？

問7-5 事務局設置についてメリット・デメリットを教えてください。

(1) メリット

.....

.....

.....

.....

.....

(2) デメリット

.....

.....

.....

.....

.....

問8 「まちづくり協議会(委員会)」の活動内容について、その財源別にご記入ください。

注)まちづくり協議会の自主事業には●をつけてください

(関連資料添付でも結構です)

ゆめづくり地域交付金事業

合併町地域まちづくり振興事業補助金（合併町のみ）

まち普請交付金事業

その他、呉市以外の財源を活用するもの（例：オリーブ基金など）

問9-1 「まちづくり協議会（委員会）」への行政支援（財政支援）についてどのようなものがありますか？

その効果と課題についても教えてください。

地域協働課が一括して回答

問9-2 「まちづくり協議会（委員会）」への行政支援（人材支援）についてどのようなものがありますか？

その効果と課題についても教えてください。

地域協働課が一括して回答

問9-3 「まちづくり協議会(委員会)」への行政支援(その他)についてどのようなものがありますか？

その効果と課題についても教えてください。

地域協働課が一括して回答

問10 既存の地縁組織や NPO・ボランティア団体などの地域内諸団体との連携について教えてください。あてはまるものに1つ○を付けてください。

- () 「まちづくり協議会(委員会)」が各活動の実施主体となっている
(例 地域内諸団体がまちづくり協議会(委員会)の委員会や部会に加わり、「まちづくり協議会(委員会)」として事業実施している)
- () 「まちづくり協議会(委員会)」は各活動の実施主体となっていない
(例 まちづくり協議会(委員会)は地域で事業を実施する諸団体の調整・連携するなどのサポートを行っている)
- () その他 → ()

II. 「まちづくり協議会(委員会)」の地域内での位置づけについてお尋ねします。

問11 「まちづくり協議会(委員会)」設置の目的をどのようなものと捉えていますか

* 規約があれば明記してください。

問12 「まちづくり協議会(委員会)」の設置経緯をどのように捉えていますか

- () 住民主導
() 行政関与
() 行政主導
() その他 → ()

()適切 ()不充分



問13-2 (不十分)と回答された方にお聞きます。どのような点が問題ですか？

[illegible]

問14 現行の「まちづくり協議会(委員会)」はどのような位置づけにあると思いますか？
(複数回答あり)

- ()既存の地縁組織が統廃合され、規模が大きくなった地縁組織
- ()既存の地縁組織や地域団体などの活動をコーディネートする連携機能をもつ組織
- ()これまで活動団体ごとに交付してきた交付金・補助金を一本化し、その交付先となる組織
- ()住民意見を集約する行政の諮問機関
- ()地域の課題を協議し解決に向けた意思決定機関
- ()地域住民の合意形成機関
- ()地域の課題解決を実際に行う実行組織
- ()今まで行政機関が行ってきたサービスのうちの一部を行政に代わって行う組織
- ()地域のまちづくりを担う代表機関
- ()その他 → ()

問15 まちづくり協議会(委員会)への期待される役割は以下の通りです。現時点で達成できていると思われる項目には「○」、達成できていない項目には「×」を記入してください。

A 地域内意見の取りまとめ・諮問答申

- ()地区内の公共事業・行政サービスの優先順位の決定
- ()行政(呉市)からの諮問事項の検討・地区内意見の取りまとめ
- ()地域まちづくり計画策定及び実施

B 地域課題を解決するための活動の主体

- ()地区内の市民公益活動の実施
()地区内の市民公益活動団体の支援
()地区内の各種団体の事務局

C 行政(呉市)の効率化に伴う権限移譲の受け皿(担い手)

- () 総合補助金の受け皿(地区内の補助金配分権限の付与)
- () 公共施設(老人集会所・地区公民館等)の管理運営
- () 行政(呉市)サービスの実施

問16 「まちづくり協議会(委員会)」に対する住民の認知度・理解度はどの程度と考えますか？

- () 認知度・理解度も高い
- () 認知度は高いが理解度は低い
- () 認知度は低いが理解度は高い
- () 認知度・理解度とも低い

III.「まちづくり協議会(委員会)」の成果と課題についてお尋ねします。

問17 「まちづくり協議会(委員会)」設置の成果をどのように捉えていますか？

問18 「まちづくり協議会(委員会)」における活動推進の問題点と課題点をどのように捉えていますか？

問19 行政への要望について

IV. その他(合併によってまちづくりを支える制度の変化など)

問20 あなたの地域には独自のまちづくり制度やまちづくり組織が存在しますか？

問21 合併前にはどのような自治組織が存在し、合併後はどうなりましたか？

問22 合併前に実施されていたもので、合併後に業務委託や規模縮小・廃止になったものを挙げてください。

ご協力ありがとうございました。

注) 調査項目設定にあたり以下の文献を参考とし、引用の上加筆修正。

- ・ 問 3 『『地域自治組織』の現状と課題～住民主体のまちづくり～』
2011 年（財）地域活性化センター p33
- ・ 問 10 同上 p49
- ・ 問 14 同上 p46
- ・ 問 15 呉市地域協働課提供資料

平成26年5月

関係各位

『地域自治組織』設置に関する動向調査(広島県)のお願い

■ご協力のお願いと調査目的

近年、市民協働を目指して既存の住民自治組織の再編に取り組む自治体が多くなっています。中でも、平成の市町村合併を契機として新組織を設置・検討する自治体が目立ちます。合併を経験した県内市町においては、今後地域づくりの側面からの合併検証が求められていくと考えています。

当方では、そうした地域自治組織を中心としたコミュニティ政策の動向について調査研究を進めております。「地域自治組織」は、地域によっては既存の地縁型住民自治組織との関係や、行政支援のあり方についても多くの課題が指摘されております。今後、地域コミュニティ再生の担い手としての「地域自治組織」の在り方はどのように考えたらいいのでしょうか。

この度の調査は、広島県内 17 自治体(合併経験の無い 6 自治体は別様式)での「地域自治組織」設置の動向に関する情報収集と現状把握が目的です。アンケート結果は当該研究のみに使用いたします。ご多忙中大変恐縮ですが、調査の趣旨をご理解頂きまして、是非ご協力くださいますようよろしくお願いいたします。

■質問項目

質問1～6. 「地域自治組織」設置の方向性 ・設置経緯 ・ 成果と課題 ・期待する役割について

⇒ 自治体単位でご回答ください

質問7(表). 設置されている「地域自治組織」について

⇒ 旧市町村ごとにご回答ください

- ・設置数 ・設置時期 ・設置単位 ・設置経緯 ・設置根拠 ・組織構成員数 ・組織形態 ・組織運営体
- ・地域計画策定の有無 ・事務局体制(場・担当者) ・行政支援(財政支援・人的支援・場の提供)

注)ご記入に際してご参考になればと思い、呉市の回答例(山田記入)を添付いたしました。

■調査方法

- ・実施時期 平成 26 年5～6月
- ・調査対象 広島県内17自治体(合併経験の無い 6 自治体は別様式)
- ・調査方法 自治体内の地域自治担当部課への郵送配布と回収

■回答用紙の返却について

平成 26 年6月13日(金)頃を目途に返送(同封内封筒使用)頂けましたら助かります。

よろしくお願い申し上げます。

平成 26 年5月

比治山大学現代文化学部教授 山田知子

お問い合わせ先 研究室 082-229-8871

携帯 090-2292-3055

『地域自治組織』設置に関する動向調査(広島県)2014

(記入担当課名)

『地域自治組織』とは何か(定義は一樣ではありません)

「小学校区などの一定の区域を定め、当該区域の住民をはじめ、町内会・自治会などの地縁団体、地区社会福祉協議会、老人クラブ等の地域団体、企業、NPO、学校などの法人、ボランティアなどの市民活動団体等、地域社会を構成する多様なまちづくりの担い手が参加・協議・活動するための組織体制」

(H22:財団法人地方自治研究機構「地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究II」より引用)

質問1.

貴自治体では、コミュニティ政策(住民自治)として、「地域自治組織」設置については、どのような方向性を採られましたか？ 以下の項目から選択し○を付けてください。(複数回答あり)

- (1) 地方自治法に基づく一般制度としての「地域自治区」(地域協議会)の設立
- (2) 特例制度としての「地域自治区」(地域協議会)の設立
- (3) 新市町村合併特例法に基づく「合併特例区」(合併特例区協議会)の設立
- (4) 合併関係市町村の協議による「地域審議会」の設立
- (5) 自治体条例などに基づく(条例が制定されていない場合もあり)新たな地域独自の地域自治組織の設立
- (6) 設立しない (既存の住民自治組織を継続するなど)

質問2.

質問1で回答された(1)～(6)の方向性を選択された、自治体としての理由は何ですか？

質問3.

質問1で(5) (6)をご回答された自治体にお尋ねします

現在(H26.5)までの進捗状況として、以下の項目から選択し○を付けてください。

- (1) 行政主導で全域設置
 - (2) 行政主導で一部設置
 - (3) 住民主体(行政関与程度)で全域設置
 - (4) 住民主体(行政関与程度)で一部設置
 - (5) 設置はしていないが検討中
 - (6) 設置・検討もしていない ⇒ 理由は何ですか(以下ご記入下さい)
- ⇒設置実績あり(設置数には関係なし)

質問4.

質問1で(5)をご回答された自治体にお尋ねします。

「地域自治組織」の設置経緯として、以下の項目から選択し○を付けてください。(複数回答あり)

- (1)市町村合併を契機として
- (2)コミュニティ政策の推進として
- (3)地域住民の要望と発意から
- (4)その他

質問5.

質問3で(1)～(4)をご回答された自治体にお尋ねします。 設置の成果と課題をご記入ください。

【成果】

--

【課題】

--

質問6.

質問3で(1)～(4)をご回答された自治体にお尋ねします。 自治体として「地域自治組織」に期待する役割は何ですか？ 以下の項目から該当するものを選択し○を付けてください。(複数回答あり)

【1】地域内意見の取りまとめ・諮問答申

- () 地区内の公共事業・行政サービスの優先順位の決定
- () 行政からの諮問事項の検討・地区内意見のとりまとめ
- () 地域住民の合意形成機能を果たす組織
- () 地域まちづくり計画策定及び実施

【2】地域課題を解決するための活動の主体

- () 地区内の市民公益活動の実行組織
- () 地区のまちづくりを担う代表組織
- () 地域課題を協議し解決に向けた意思決定機能を果たす組織

- () 地区内の各種団体の事務局
- () 地区内の市民公益活動団体の支援(予算・人材のコーディネート及び連携)

【3】行政の効率化に伴う権限移譲の受け皿(担い手)

- () 総合補助金の受け皿(地区内の補助金配分権限の付与)
- () 公共施設(老人集会所・地区公民館など)の管理運営
- () 行政サービスの実施

引用)項目設定については呉市資料を加筆・修正

【4】その他

質問7.

質問3で(1)～(4)をご回答された自治体にお尋ねします。表内内にご回答ください。

以下、一部の選択肢を記載します。

●設置単位

- ①小学校区より小さい集落単位
- ②小学校区
- ③中学校区
- ④旧町村単位
- ⑤自治会連合会単位
- ⑥その他

●設置経緯

- ①行政主導
- ②地域主導
- ③その他

●設置根拠(複数回答あり)

- ①自治基本条例等の条例
- ②地域コミュニティに関する計画・要綱・規則
- ③特になし
- ④その他

●組織形態

- ①町内会・自治会等の地縁団体中心の組織
- ②地縁団体の他に各種地域団体を包括して構成する協議会組織
- ③一定の目標を有した有志や団体による組織
- ④その他

●組織運営主体

- ①行政主導型運営
- ②地域主導型運営
- ③一概に言えない

質問7の解答用紙

質問7. 設置されている「地域自治組織」について旧市町村ごとにご回答ください。(統一的な回答であれば1つにまとめてご記入頂いても結構です)

[illegible]

注) 引用・参考文献 (調査項目設定)

- ・『地域自治組織』の現状と課題～住民主体のまちづくり』2011 (財) 地域活性化センター p33
- ・『地域コミュニティの再生・再編・活性化方策に関する調査研究Ⅱ 2010 (財) 地方自治研究機構 p24

本論文に関する公表・投稿論文一覧

■審査論文

	論文題目	著者	発表機関・掲載誌	掲載年月	関連章
1	合併を契機とする地域自治組織の組織化と運営をめぐる課題 ー広島県呉市(架橋島嶼部)「まちづくり協議会」を事例にー	山田知子	日本島嶼学会 「島嶼研究」第15号 pp.49-68	2014年3月	第5章
2	市町村合併後の「地域自治組織」設置をめぐる自治再編過程と組織体制 ー広島県江田島市(架橋島嶼部)を事例としてー	山田知子	日本島嶼学会 「島嶼研究」第16号 pp.63-77	2015年3月	第6章
3	広島県における市町村合併後の地域自治組織の設置動向に関する一考察	山田知子 中山 徹	奈良女子大学 「家政学研究」 Vol.62 No1 pp.21-31	2015年10月	第4章
4	市町村合併を契機とした地域自治組織の「地域主導型」再編過程に関する一考察 ー広島県庄原市「自治振興区」を事例としてー	山田知子 中山 徹	奈良女子大学 「家政学研究」 Vol.62 No1 pp.32-43	2015年10月	第7章

■一般論文

	論文題目	著者	発表機関・掲載誌	掲載年月	関連章
1	合併自治体における地域自治組織形成の必要性和困難性 ー広島県呉市「まちづくり協議会」を事例としてー	山田知子	比治山大学 現代文化学部紀要 第19号 pp.95-105	2012年3月	第5章

■学会発表

	論文題目	著者	発表機関・掲載誌	掲載年月	関連章
1	合併自治体における地域自治組織形成の必要性和困難性 ー広島県呉市「まちづくり協議会」を事例としてー	山田知子	日本島嶼学会 全国大会 隠岐大会 ー小さな島の自治力・発展力ー要旨集 pp.36-37	2012年 9月9日	第5章
2	行政主導型地域自治組織の仕組みづくりがもたらす住民自治力強化への影響 ー広島県呉市における「まちづくり協議会(委員会)」を事例にー	山田知子	日本地域福祉学会 第27回全国大会 要旨集 p96	2013年 6月9日	第5章
3	行政主導型地域自治組織の組織化と運営をめぐる課題 ー広島県呉市、島嶼部合併町を事例としてー	山田知子	島嶼コミュニティ学会 第3回研究発表会	2013年 12月14日	第5章
4	市町村合併を契機とした「地域主導型」地域自治組織再編の課題 ー広島県江田島市を事例としてー	山田知子	日本地域福祉学会 第29回全国大会 要旨集 p125	2015年 6月21日	第7章

謝 辞

謝 辞

末筆ながら本研究を進めまとめるにあたり、大変お世話になりました方々に心より御礼申し上げます。

最後まで懇切丁寧なご指導とご助言を頂きました、奈良女子大学大学院人間文化研究科、社会生活環境学専攻生活環境計画学講座教授 中山徹先生には深く感謝申し上げます。人口減少時代を迎えた今日における地域政策の視点はどうか、とりわけ地域自治の目指す姿と行政との関わりをどのように考えるべきかについては、先生のご指導を受ける過程で常に考えさせられる難しい課題でした。また同講座教授 瀬渡章子先生、宮城俊作先生、並びに社会・地域学講座教授 寺岡伸悟先生からも多くの貴重なご助言を頂きました。ここに深く感謝申し上げます。

また本研究では、平成の市町村合併後の地域自治の仕組みづくりをテーマに、広島県を事例として採り上げました。23 全市町へのアンケート調査、類型パターンごとに「モデル地区」として抽出した 3 市（呉市・江田島市・庄原市）への長期かつ複数回にわたるヒアリング調査などの実施にあたりましては、各自治体の関係部署の皆様方、そして地域自治組織関係の皆様方に多大なるご尽力とご協力を頂きました。深く感謝申し上げます。

さらに元徳島文理大学人間生活学部教授 水島かな江先生に深く感謝申し上げます。共同研究等を通してこれまで叱咤激励下さっていた先生に、母校での博士後期課程受験をご相談させて頂きました。当時奈良教育大学特任教授でいらした先生は、暖かく迎えて下さり奈良の街だけでなく、懐かしい母校の構内を案内して下さい多くのご助言を下さいました。背中を押して下さい、その後も励ましの言葉を下さった水島先生との長いご縁を心から有難く思っております。

広島県では 2003 年～2005 年にかけて市町村再編が積極的に展開されましたが、私はそのたたき台となった再編案である「基本合併パターン」を検討・作成する広島県広域行政検討委員会のメンバーでした。当時、中山間地域や瀬戸内海島嶼部における小規模自治体の合併の是非については、自治体の財政面のみならず高齢化・過疎化が進行する地域住民の生活視点からの議論も熱心に交わされた記憶があります。合併後概ね 10 年が経過した今日、私事ではありますがこのような形で、合併後における小規模自治体の地域自治について研究をまとめることが出来、大変感慨深いものがございます。類型ごとに成果と課題は異なりますし、いずれの自治体においても検討委員会で懸念された合併後の課題は表面化しているように思われますが、それゆえに実質性を伴った地域住民による自治の主体形成については喫緊課題として認識されていると強く確信いたしました。この度の研究成果を踏まえ、今後は小規模合併町が多く存在する中国地方における地域自治組織の現状と課題、さらには全国的な先進事例等についても検証して参りたいと思っております。

2016 年 9 月 30 日

山田知子