論　　説

# 地域自治組織の現状と課題

## ――長浜市、東近江市、高島市、上越市<br>雲南市、出雲市の模索の考察――

高　橋　　進
本　多　滝　夫
瓜　生　昌　弘

## はじめに

平成の大合併の嵐が全国を席巻してから10年が過ぎた。10年前には、「次は道州制だ」との声も強かった[1]。そこでは「広域化」が地方自治体の生き延びる道であり、発展につながるとの幻想が蔓延していた。現在では、平成の大合併を「成功」とする評価はあまり聞かない。逆に、合併政策を「失敗だった」とは政府と自治体も認めていないが、合併後の地方の疲弊と衰退の危機に直面して、政府が「地方創生」を重要政策として唱えていることは、裏面から平成大合併の「失敗」を証明していると言える[2]。

しかし、このような「地方創生」のかけ声にもかかわらず、以前は地域の住民自治の場・核である市町村という単独で存在していた自治体（市町村）の多くが合併によって消滅したこと、また、東京一極集中の進行、地方人口の減少、高齢化により、地方自治の担い手（個人及び団体）と地域

1　道州制をめぐる議論については、加茂利男編著『日本型地方自治改革と道州制』（自治体研究社、2007年）を参照。

2　平成の大合併に関する総務省の総括としては、総務省・市町村の合併に関する研究会「『平成の合併』評価・検証・分析」平成20年６月
www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616.1.2pdf

経済の止めようのない衰退、地域生活の危機が進んでいる。これは、農山村や中山間部だけの現象ではない[3]。大都市部においても高齢化と人口減少により、「都市内の限界集落」が生まれてきている。また、政令市で人口規模が大きくなりすぎ、官僚機構も肥大化し、住民による行政の統制と住民参加が有効に機能せず、住民自治は名前だけになり、ポピュリズムが広がる状況にある。同時に、騒々しい「大阪都」の議論は別にして、自治体内分権を求める声は静かに広がっている[4]。

今や地方自治体の住民自治と地域経済をどのように再活性化させ、住民生活を維持し、生き生きとしたものにするのかが、都市でも農山村でも根底から問われている。中山間地域の「地域運営組織」や政令市の「総合区」、自治会・町内会とは異なる「地域自治組織」や各種の「まちづくり協議会」などの模索は、この現れである。そこでは、「住民自治・団体自治」の視点は弱いが、地域の人々の生存と生活・経済・文化の維持のための「協働」が探求されている。国家や行政だけが「公共」を担うことができるという「国家至上主義」の時代は終わっている。

国際社会でも政府・国家だけでなく、NGO や NPO が難民救援、開発、貧困解決、医療、軍縮、環境保護などに不可欠な役割を果たしている。国内でも、まちづくり、環境問題、貧困、高齢者・子ども・障害者支援、ホームレス支援、地域福祉、ブラックバイトやブラック労働の解決、福島原発被災者支援などに民間団体・市民団体が大きな役割を果たしているこ

3　増田寛也は、東京一極集中と日本の人口減少、特に農山村の人口減少を前提に、すべての市町村の「地方再生」＝存続は不可能であると捉え、「選択と集中」を提唱する。すなわち、広域ブロック単位の「地方中核都市」に資源と政策を集中的に投入するべきと主張している。参照、増田寛也『地方消滅』（中公新書、2014年）。これに対して、小田切徳美は、増田の「地方消滅論」が農山村の可能性を見落としていると批判している。参照、小田切徳美『農山村は消滅しない』（岩波新書、2014年）。

4　自治体内分権に関する議論については、名和田是彦編『コミュニティの自治――自治体内分権と協働の国際比較』（日本評論社、2009年）を参照。

とが、それを示している。

つまり、政府や自治体が公的機関として最終責任を担ったうえで、どのように「自治の単位」を再形成し、「公共」を住民の手に取り戻し、「協働」を構築するのかが問われているのである。本研究はそのような問題意識の下、新潟県、島根県、滋賀県のいくつかの自治体の「地域自治組織」を調査し、住民自治と地域課題の解決に取り組む多様な住民組織の状況と展望を明らかにすることをめざしている。

この目的のために、以下の内容で調査と研究を行った。第一に、大規模な合併が行われた滋賀県の長浜市、東近江市の地域（まち）づくり協議会や高島市の自治会等に対して2016年にアンケート調査を実施した。さらに、このアンケー調査を踏まえて、いくつかのまちづくり協議会を抽出してヒアリング調査を行い、地域自治組織・運営組織としての現状と課題についての整理を行った。

また、あわせて、地域自治組織の一つである地域自治区について新潟県上越市の調査、小規模多機能自治についての事例として島根県雲南市、自治連合会の事例として出雲市の調査を行った。

本稿は、滋賀自治体問題研究所の会員有志で結成された地域づくり研究会の共同研究の成果を執筆者たちの責任でまとめたものである。執筆は「はじめに」、第４章と「おわりに」を高橋、第１章を本多、第３章を瓜生が担当し、第２章は高橋と瓜生の共同執筆である。

## 第１章　地域自治組織における「自治」

### 第１節　地域自治組織の概念

地域自治組織の概念については、現時点で確定した定義があるわけでない。もっとも、住民が主体となって設立した地域組織に法人格を付与すべきではないかとの近年の議論に呼応して設置された政府レベルの審議会が

地域自治組織の概念を整理しているので、それを参照してみよう。

内閣府は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略改定2015」（2015（平成27年）12月24日閣議決定）に基づいて、2016年３月に「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」（座長　小田切徳美、以下「有識者会議」という。）を設置した。有識者会議は、地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けてその課題および論点を整理することを目的としており、同年12月に最終報告「地域の課題解決を目指す地域運営組織――その量的拡大と質的向上に向けて――」を取りまとめた[5]。有識者会議は、地域自治組織を地域運営組織に類似した概念であるとしつつ、両者の区別を重視する。

まず、有識者会議は、「地域自治組織」を「地域自治区（地方自治法第202条の４等）や合併特例区（市町村の合併の特例に関する法律第26条等）、地域審議会（市町村の合併の特例に関する法律第22条等）がこれに該当し、地域運営組織とは異なって行政上の組織に位置づけられている」ものと定義づけている[6]。

これに対して、有識者会議は、「地域運営組織」に関する他の政府機関の定義――「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』（今後もその集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図）に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業体の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」（「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」）、「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

5　有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織――その量的拡大と質的向上に向けて――（平成28年12月13日）」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushiki-syakaigi/rmo_yushikisyakaigi-saishuuhoukoku.pdf

6　参照、有識者会議・前掲注５）２頁注３）。

され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」（総務省）――を参照しつつ、地域運営組織を、「地域住民自らが生活サービスの提供やコミュニティビジネスの事業主体となりうる地域住民主体の組織」と定義づけている。そして、有識者会議は、「地域運営組織」の基本的な要素として、「①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属すること、②経済活動を含む地域の共同事業を行うこと、③一定の区域を基礎とした組織であること」を挙げる[7]。

こうしてみると、「地域運営組織」との対比でいうならば、「地域自治組織」とは、③の要素は地域組織である点で地域運営組織と共通であるとしても、①法的には行政上の組織であること、②事業主体ではなく、市町村の執行機関の意思形成に関与する主体であることを基本要素とするものということになる。

しかし、「自治」と「行政」とは別次元の概念である。「自治」とは当該地域よりも広域的な団体によっては把握することができないような、あるいは、画一的な処理では対応することが困難であるような地域の共同事務について住民が自己決定を行うことができ（＝住民自治）、その決定内容、とりわけルールに対し外部の者に敬譲を求めることができる（＝団体自治）といった規範的な原理である。これに対し、「行政」は、自治的に決定された共同事務の内容を具体的に処理することであって、当該事務処理を行うことを目的として専門的な資格・能力をもった者から成る組織が担うものである。「行政」を担っていない地域組織であっても、「自治」を行うことは可能である。

したがって、「地域運営組織」が担う事業が、当該地域の共同事務であるとの住民の判断に基づくものであり、共同管理として自主的に行われる

7　参照、有識者会議・前掲注 5）4-5 頁。

ものであれば、それは、自治体におけるような「自治」・「行政」には相当しないものの、「自治」に基づくものであり、「地域運営組織」を私的な事業主体としてのみ把握することは適切ではないように思われる。

## 第2節　地域運営組織における自治の契機

地域運営組織が注目されているのは、「中山間地域をはじめとした人口減少や高齢化が進行する地域においてこれからも暮らしを維持していくためには、民間事業者が提供する市場サービスの減少、地域コミュニティによる共助機能の低下等によって生じた生活サービスの隙間を埋めるとともに、その地域において生活できるための収入・仕事を得ることが不可欠である」との認識にある[8]。

総務省の「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」（平成28年3月）によれば、全国での地域運営組織の設置数は、494市町村において1680団体である。活動範囲は主に「小学校区（旧小学校区）」であり、活動内容については、総計で見ると、「高齢者交流サービス」（50％）、「声かけ・見守りサービス」（37％）など高齢者等の暮らしを支える活動が多くなっている。このほか、「体験交流事業」（34％）、「公的施設の維持管理（指定管理など）」（25％）、「名産品・特産品の加工・販売（直売所の設置・運営など）」（13％）も行われている。このように、地域運営組織は、地域の共同事務として認識できる活動を幅広く行っている。

有識者会議の分析によれば、地域運営組織には、機能面からみると、地域の将来ビジョンや課題の解決方法を検討する「協議機能」と地域課題解決に向けた取組を実践する「実行機能」がある。そして、地域運営組織には、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）と、協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織となっている

8　参照、有識者会議・前掲注5）4頁。

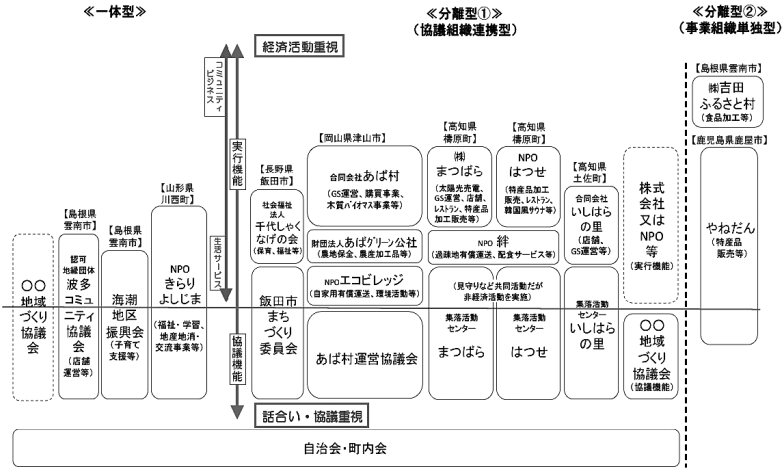


図 1　地域運営組織の組織形態

もの（分離型）があると整理し、一体型は、地域住民の意思を事業に反映させやすいが、事業のリスクを地域全体に及ぼすおそれがあるのに対し、分離型は、事業に適した組織形態をとりうる一方、地域全体の最適性より事業を優先させるおそれがあるなど、それぞれメリットとデメリットがあると指摘する。

図 1 は、有識者会議において上記の分析軸に従って現在の地域運営組織をプロットしたものであるところ、分離型には、協議組織連携型と事業組織単独型の 2 種類あることがわかる。

前述の「自治」の意味に照らせば、地域運営組織における協議機能は、住民による地域の共同事務の内容の自己決定に資するものである以上、協議機能を有する地域運営組織に「自治」を見出すことは可能である。したがって、地域運営組織は、事業組織単独型を除けば、自治組織としての性格を有する組織として評価は可能であり、地域運営組織を概念的に「自治」の範疇から除くことは現実にそぐわないといえよう。

## 第3節　本稿における地域自治組織の意味

地域自治組織を上記の①法的には行政上の組織であること、②事業主体ではなく、市町村の執行機関の意思形成に関与する主体であることといった要素を充たす地域組織に限定すると、今回のヒアリングの対象とした地域組織のうち、「地域自治組織」は上越市の地域自治区だけということになる。そして、ヒアリングの対象とした地域組織は、従前の地縁組織である自治会・自治連合会は別として、おおむね地域運営組織に当たることになる。そうすると、「地域自治組織の現状と課題」といった本稿の題名は不適切ではないかとの疑問もあり得よう。

しかし、ヒアリングの対象とした地域組織は、合併後の市町村の区域において住民の自主的な活動を促すために新たに設置された、当該地域の住民を主たる構成員とする組織である。これらの組織は、それぞれ名称も異なり、法制上の位置づけも異なるが、濃淡はあるとしても地縁を基礎として組織されている。また、前述のように、地域運営組織は、単なる事業主体にとどまらず、「自治」の契機を有している。その意味では、本稿にいう地域自治組織は、いわゆる「地域自治組織」のような法制度的根拠に基づいて設定された概念ではなく、合併前の自治体に代替し得る「自治」性を有する、あるいは、これを求め得る地域組織であるべきではないかという実践的意図に基づいて設定された概念である。したがって、ヒアリングの対象とした地域組織における「自治」の現実が「自治」と称するには乏しい内容でしかないものであっても、地域自治組織の一類型として扱っている点に本稿における地域自治組織の概念の特殊性がある[9]。

9　有識者会議と入れ替わるかのように、2016年12月22日に総務省に「地域自治組織のあり方に関する研究会」（座長　名和田是彦）が設置された。ここでも、地域運営組織と地域自治組織とを概念範疇的に分け、後者を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位置づけ、2017年夏頃を目途に、そのあり方について検討を進めている。




図 2　合併前の上越市と合併町村

## 第 2 章　地域自治区による住民自治と地域づくりの探求
## ――上越市の試み

### 第 1 節　上越市の概要

上越市は、図 2 に示すとおり、2005（平成17）年 3 月14日に旧上越市と近隣13町村が合併してできた。合併当時の人口は197,026人、面積は973㎢で、全国市区町村のうち、人口は135位、面積は34位、人口密度は868位という位置にある。合併によって 2000㎢ 超える全国一広い市となった高山市ほどではないが、滋賀県面積の 1/4 近い面積を有することになったことは、市政運営上大きな課題となっている。交通面で言えば車でも市内を一巡することは容易でなく、地域的な特徴も、山間地域、中山間地域、都市部と多様である。

### 第 2 節　地域自治区制度の概要

上越市の地域自治区制度は、図 3 に示すように、公選によって選出され

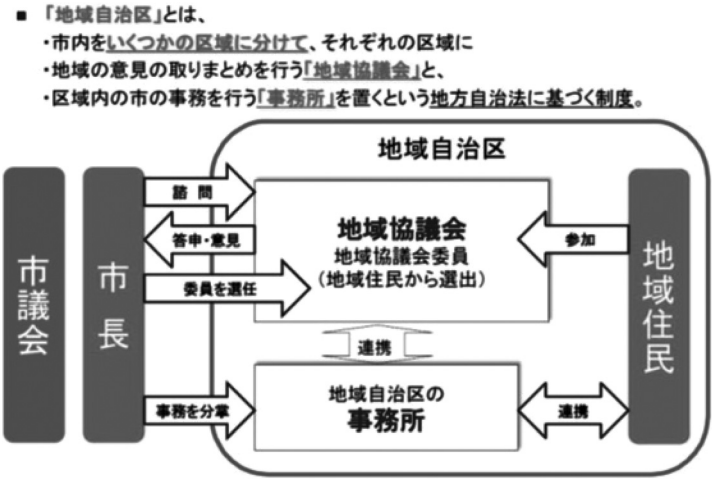


**図 3**　地域自治区制度

上越市 HP「地位自治区の仕組み」より
http://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/jichi-chiiki/jitiku-sikumi.html

た委員で構成する地域協議会が市長から諮問を受けた案件について答申するとともに、自主的に審議した案件について市長に意見を述べること等により、住民参加型の自治をめざそうとするものである[10]。

地域自治区は、合併された旧町村13箇所と旧上越市内15箇所に設置されている。合併直後は、合併特例法に基づき、旧町村13箇所だけに設置された時限的制度であったが、2009（平成21）年３月に、設置根拠を地方自治法に切り替え、旧上越市15箇所を含め、期限のない地域自治区制度として新たにスタートすることになった[11]。

10　以下の上越市の地域自治区に関する記述は、2016年10月24日に行った上越市役所での上越市自治・市民環境部：自治・地域振興課の大島雅子自治推進係長へのヒアリング、その際いただいた資料『上越市における地域自治区の取組』及び上越市 HP に基づいて、筆者（瓜生）がまとめたものである。上越市の地域協議会については、池田浩「上越市における地域協議会の実際と可能性」西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』（自治体研究社、2011年）を参照。

11　なお、滋賀県では、近江八幡市と合併した旧安土町にも合併特例法に基づ↗

**■市長からの諮問内容**

**〇市の施設の指定管理者による管理について**
**〇市の施設の利用時間・休館日の変更について**
**〇保育園や公園など市の施設の設置や廃止について**
**〇地域事業の見直し案について**
**〇過疎地域自立促進計画(案)について　等**

**■自主的に審議した事項（自主的審議事項）**

**・子育て支援センターの開設時間延長について(安塚区)**
**・自主防災組織の結成推進について(浦川原区)**
**・ごみ袋の改善について(柿崎区)**
**・越後田舎体験推進協議会への加入について(清里区)**
**・光ヶ原高原観光の今後のあり方について(板倉区)　等**

図４　諮問事項と自主的審議案件の例

第３節　地域協議会における審議状況

各協議会における審議の状況は、図４に一例を示すとおり、市長からの諮問事項と自主的審議事項とがある。市長からの諮問内容は、各地域協議会共通課題もあれば、個々の地域に限られる課題もある。一方、自主的審議事項はそれぞれの地域固有の課題である。市からは住民の自主的・主体的な地域活動を推進することを目的に、総額１億８千万円の地域活動資金が28の自治区に配分されているが、この事業の採択方針の決定、審査、採択の役割を地域協議会が担っている。この事業費は、均等割りと人口割りにより各自治区に配分され、人口の少ない区で500万円、多い区で1250万円程度の配分額となっている。この事業については写真のような実施例が紹介されている。

審議状況の統計を見ると、以下のとおりである[12]（表１～表３）。

合併前上越市15区では、地域協議会は平成21年10月１日～平成29年５月

↘き、10年という期限付きの地域自治区が設置されている。

12　参照、上越市自治・市民環境部：自治・地域振興課『上越市における地域自治区の取組』及び上越市 HP「地域自治区（地域協議会）」
http://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/jichi-chiiki/jitiku.html。




遊歩道の整備と桜の植樹を実施　地域で防犯パトロールを実施　古民家を改修し、高齢者が集う座談会を実施

温泉施設を活用して、健康チェック等を実施　川の環境美化運動、魚すくい大会を実施　ビオトープを整備し、環境学習を実施

環境美化活動を実施　少年消防隊としての訓練を実施　春日山城の支城で狼煙上げを実施

写真　地域活動支援事業実施例

上越市収集資料より

31日の間に、合計1061回、年平均138.3回、１区年平均9.2回開催された。一番多い直江津区で合計115回（年平均15回）、一番少ない北諏訪区で合計54回（年平均７回）と約２倍の差があった。直江津区は市からの諮問数が49と最大で、北諏訪区の10と約５倍の差があったことが大きな理由である。ちなみに、最小の諮問数は三郷区と高士区の５であった。自主的審議件数は合計56（年平均7.4）、１区年平均0.5であり、全体としては低調であったことが分かる。しかし、地域差が大きく、自主的審議件数の最大は高田区の14（年平均1.8）、最小は津有区の０であり、１～２件が７区あった。市に提出した意見書件数は合計24、年平均3.6、区平均1.6であった。

合併前の13町村の地域協議会の開催回数は、平成17年１月１日～平成29年５月31日の間に合計1,872回、年平均151回、１区年平均11.6回であった。一番多い大潟区で合計166回（年平均13.4回）、一番少ない三和区で合計

**表1　地域協議会開催状況（1）**

合併前の上越市の区域（15区）（期間：平成21年10月1日～平成29年5月31日）

| 地域協議会 | 開催回数 | 市からの諮問数 | 地域協議会からの | | 自主的審議事項の数 | 意見書の数 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 答申数 | 附帯意見等の数 | | |
| 高田区地域協議会 | 105回 | 50件 | 50件 | 13件 | 14件 | 8件 |
| 新道区地域協議会 | 76回 | 15件 | 15件 | 0件 | 4件 | 0件 |
| 金谷区地域協議会 | 85回 | 27件 | 27件 | 7件 | 9件 | 5件 |
| 春日区地域協議会 | 86回 | 21件 | 21件 | 2件 | 2件 | 1件 |
| 諏訪区地域協議会 | 57回 | 6件 | 6件 | 3件 | 1件 | 0件 |
| 津有区地域協議会 | 63回 | 12件 | 12件 | 0件 | 0件 | 0件 |
| 三郷区地域協議会 | 57回 | 5件 | 5件 | 0件 | 2件 | 0件 |
| 和田区地域協議会 | 59回 | 13件 | 13件 | 0件 | 3件 | 1件 |
| 高士区地域協議会 | 72回 | 5件 | 5件 | 2件 | 5件 | 3件 |
| 直江津区地域協議会 | 115回 | 49件 | 49件 | 5件 | 6件 | 2件 |
| 有田区地域協議会 | 60回 | 27件 | 27件 | 1件 | 2件 | 1件 |
| 八千浦区地域協議会 | 57回 | 10件 | 10件 | 0件 | 3件 | 0件 |
| 保倉区地域協議会 | 57回 | 10件 | 10件 | 2件 | 1件 | 1件 |
| 北諏訪区地域協議会 | 54回 | 10件 | 10件 | 0件 | 2件 | 1件 |
| 谷浜・桑取区地域協議会 | 58回 | 11件 | 11件 | 0件 | 2件 | 1件 |
| 小　　計 | 1,061回 | 271件 | 271件 | 35件 | 56件 | 24件 |

117回（年平均9.4回）と、地域により差があった。市からの諮問数は全区合計1,038（年平均86.6、1区年平均6.4）、自主的審議件数は全区合計234（年平均18.8）で、市に提出した意見書数は、全区合計127（年平均10.2、区平均9.8）であった。市からの諮問数が自主的審議件数の4.4倍であり、会議の大半が市からの諮問に対する審議と答申に関わっていることが分かる。

市全体では、28区でほぼ1月に1回開催されている。市からの諮問数は市の事業の関係で年度によってかなり差があり、全市に設置された平成21

**表 2　地域協議会開催状況（2）**

合併前の旧町村の区域（13区）（期間：平成17年1月1日～平成29年5月31日）

| 地域協議会 | 開催回数 | 市からの諮問数 | 地域協議会からの | | 自主的審議事項の数 | 意見書の数 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 答申数 | 附帯意見等の数 | | |
| 安塚区地域協議会 | 144回 | 105件 | 105件 | 2件 | 10件 | 9件 |
| 浦川原区地域協議会 | 145回 | 69件 | 69件 | 5件 | 30件 | 17件 |
| 大島区地域協議会 | 133回 | 100件 | 100件 | 5件 | 19件 | 13件 |
| 牧区地域協議会 | 135回 | 95件 | 95件 | 12件 | 15件 | 8件 |
| 柿崎区地域協議会 | 164回 | 79件 | 79件 | 16件 | 25件 | 13件 |
| 大潟区地域協議会 | 166回 | 57件 | 57件 | 9件 | 19件 | 15件 |
| 頸城区地域協議会 | 139回 | 82件 | 82件 | 7件 | 7件 | 2件 |
| 吉川区地域協議会 | 145回 | 76件 | 76件 | 7件 | 16件 | 6件 |
| 中郷区地域協議会 | 157回 | 63件 | 63件 | 4件 | 25件 | 16件 |
| 板倉区地域協議会 | 135回 | 117件 | 117件 | 7件 | 23件 | 8件 |
| 清里区地域協議会 | 137回 | 58件 | 58件 | 9件 | 21件 | 7件 |
| 三和区地域協議会 | 117回 | 71件 | 71件 | 7件 | 11件 | 5件 |
| 名立区地域協議会 | 155回 | 66件 | 66件 | 7件 | 13件 | 8件 |
| 小　　計 | 1,872回 | 1,038件 | 1,038件 | 97件 | 234件 | 127件 |

**表 3　地域協議会開催状況（3）**

全区の合計

| 開催回数 | 市からの諮問数 | 地域協議会からの | | 自主的審議事項の数 | 意見書の数 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 答申数 | 附帯意見等の数 | | |
| 2,933回 | 1,309件 | 1,309件 | 132件 | 290件 | 151件 |

年度以降では平成22年度145、平成23年度57、平成24年度104、平成25年度59、平成26年度187、平成27年度60と、隔年で約2倍の差を示している。自主的審議件数は平成23年度～25年度の3年間は21～22あったが、平成26年度10、平成27年度7と半分から3分の1へと激減している。そ

れに伴い市に提出された意見書数も、平成22年度～25年度の11～18と比べると、平成26・27年度は5～6と減少している。

## 第4節　地域協議会委員の構成員と公募状況

上越市の地域協議会委員は公募公選制に基づき、選任する方法を採っている。任期は4年で、応募者が定数を上回ったときは、その選任投票が市会議員選挙と一緒に実施され、市長が投票結果を尊重して委員を選任する。応募者が定数に達しないときは、市長が選任する。委員は無報酬で交通費相当額が支給され、市の非常勤特別職である。

平成17年の第1期からの応募の状況は、平成17年1月（13区＝旧13町村）：189人／192人（充足率98.4%）、平成20年3月（13区）：145人／192人（充足率75.5%）、平成21年9月（15区＝合併前上越市）128人／224人（充足率57.1%）、平成24年3月（28区）：305人／416人（充足率73.3%）、平成28年3月（28区）：319人／390人（充足率81.8%）である。当初は旧町村の13区の方が合併前上越市の15区よりも応募者の充足率が高かったが、平成28年3月では、13区81.6%、15区81.9%で、ほぼ同じである。

定数を超えた応募者数があることにより選挙が実施されたのは、第1期の平成17年2月に旧町村13区のうち5つの区だけであったが、平成28年3月に高田区で定数20人に対して23人の応募者があり、選任投票が実施された[13]。

平成28年の委員では、女性比率が17.7%で、圧倒的に男性優位である。年齢構成は、平均年齢が62.9歳で、20歳代は1人、30歳代は7人、60歳代が212人、70歳代76人と、若年層・女性が少なく、男性・高齢者の占める割合が非常に高い。この傾向は平成17年の第1期から同じである（第1

13　第1期は応募者総数189人の約4割を議員経験者が占めていた。第2期は応募者が44人減少したが、このうち30数人が議員経験者であった。参照、上越市地域協議会検証会議『上越市地域協議会の一層の活性化に向けた検証結果報告書』（平成27年1月）13頁。

期：女性比率14.1％、平均年齢60.8歳）。再任の委員は163人（41.8％）であり、活動の継続性がある。委員のうち議員経験者は11人（2.8％）、町内会長経験者（現職を含む）は136人（34.8％）であり、町内会との連携が要になっていることが窺える。

## 第５節　上越市地域自治区の評価と課題

図１の整理では、上越市の地域自治区制度は協議機能だけを有する組織であるが、住民参加の市政運営を進めるうえで大きな役割を果たしてきた。この点では、「地域のことは地域で決める」という住民意識の涵養につながっている。また、市の地域活動支援事業や委託事業を引き受け、環境美化、環境学習、防犯、高齢者の集い、健康チェック、伝統文化の保存、通園バスの運行、公園管理、コミュニティプラザの受付など多様な活動を展開している。

従来、審議事項の多くは市長からの諮問事項が多くを占めており、市の答申に OK を出す機能に特化しすぎたのではという意見が出され、諮問事項のあり方の見直しや、本来あるべき「自主的審議事項」（住民側から審議事項を発案）を重視する方向となって来ている。

他方、公募者が定数に満たないところがほとんどであり、応募者が増えるためには、地域協議会の活性化と認知度の向上が求められている。その課題の一つとして、協議会委員の「やりがい」を向上させることも重要である。そのことは、合併後どういう地域づくりをしていくかという地域協議会の課題設定とともに、委員の報酬（現在は無報酬）、研修のあり方、市のサポート体制にも関連していると言えるであろう。

また、権限や機能の面では本来の「自治」とは異なるが、総じて、市も協議会委員も真剣に努力しており、この制度を軸に住民自治を強化する可能性を期待させるものである[14]。

14　参照、上越市地域協議会検証会議・前掲注13）。

# 第３章　滋賀県の地域組織に関する調査

## 第１節　調査対象および内容

滋賀県内の地域自治組織に関する調査は、大規模合併が行われた長浜市、東近江市、高島市の３市と、2014年にわれわれが実施した合併の総括に関する調査における住民アンケート[15]のなかで、合併に対する不満が強く表明された大津市旧志賀町地域と近江八幡市旧安土町地域を対象に以下のとおり実施した。

まず、まちづくりの課題や各地域におけるまちづくりの主体のひとつである自治会やまちづくり協議会の活動状況について、関係自治体担当課にヒアリングを行い、調査対象を次のように設定した。長浜市、東近江市、近江八幡市はまちづくり協議会（長浜市では地域づくり協議会という名称が使われている地域もあるが、それも含めて以下「まち協」という。）、旧志賀町地域は自治連合会、高島市は自治連合会組織がないため個々の自治会を対象とした。

まちづくり協議会、自治会のそれぞれの組織に対して、地域の課題やそれに対する取組状況、現在抱えている課題等について2016年１月から３月にアンケート調査を行った。

その後、東近江市能登川地区まちづくり協議会、五個荘地区まちづくり協議会、長浜市田根地区地域づくり協議会、余呉地区地域づくり協議会の４箇所についてヒアリングを実施した。

また、旧志賀町の木戸学区自治連合会についてもヒアリングを実施した。

15　参照、高橋進・瓜生昌弘・松本利寛「滋賀県における平成の大合併の総合的研究――政策調査、住民・首長アンケート及び人口動態分析を手がかりに――」『龍谷法学』48巻４号（2016年）40-93頁。

## 第2節　自治体ヒアリングの結果

調査対象市のうち、長浜市、東近江市、近江八幡市は設立の時期の差はあるが、まち協が設置され、後に述べるようにそれぞれ特徴ある活動が展開されている。また、高島市においては、合併後、まちづくり委員会が旧町単位で設置され、地域の活動が行われてきた。市の担当者によると、旧町の枠組みが強くなりすぎ、高島市全体に目が向かないという「弊害」が生じたため、まちづくり委員会は解散し、2015年度から新たな方向性について議論が開始されていた。

一方、大津市はまち協の設置も検討の対象にはなっているものの、自治会、自治連合会組織がしっかりしており、まち協の設置の必要性は合意されてこなかった。しかし、2016年度からその方向が変わり、いくつかの先進学区においてまち協が設立されていた。

## 第3節　まちづくり協議会に関する調査結果

### （1）　まち協の組織と活動（長浜、東近江、近江八幡）

まち協の発端は、平成12年の地方分権一括法による市民と行政の協働という考え方にある。調査を実施した3市の中では、近江八幡市においてその考えに基づき、合併前からまち協が設立され活動が行われているが、大部分は、市町村合併を直接的な契機としており、合併協定のなかでその設立がうたわれている。

各市におけるまち協の範囲は、長浜市においては、旧高月町を除き基本的に自治連合会単位、東近江市では、旧町地域は旧町単位、旧八日市はコミュニティセンター単位、近江八幡市ではコミュニティセンター単位で設置されている。その組織形態は一様ではないが、地域の自治連合会をはじめ、消防団、社会福祉協議会、PTA、体育振興協会など地域の様々な団体が参加し、防災、環境福祉、歴史文化、こども健全育成などの部会が設置され、様々な活動が行われている。また、東近江市、近江八幡市、長浜

表 4　各市まち協の特徴的活動

| 市 | 地区 | 活　動　内　容 |
|---|---|---|
| 長浜市 | 西黒田 | 金太郎伝説を活用したまちづくり |
| | 田根 | 慶応大学の学生との協働、酒米をつくり、リカマンを通じて販売 |
| 東近江市 | 平田地区 | 雪野山の整備、歴史まつり、婚活 |
| | 市辺地区 | 蒲生野万葉短歌会 |
| | 建部地区 | まつり |
| | 中野 | 50年森の整備（産廃の撤去） |
| | 南部 | 飛行場跡地の開発の歴史を図化 |
| | 五個荘 | 総合防災訓練、大型金属資源回収、てんびんのさとふれあい広場 |
| | 愛東 | 水やり省力プランターの開発、貸し出し |
| | 湖東 | コトナリエ、協議会として39自治会と対話 |
| | 能登川 | 一般社団法人化（年間5600万円の予算）、東日本大震災ではボランティアバスを 5 回 |
| | 蒲生 | 婚活支援活動 |
| 近江八幡市 | 岡山 | 納涼フェスティバル、学区文化祭それぞれ約1500人参加、こども体験事業（通学合宿） |
| | 八幡 | スポーツフェスタ |
| | 島 | 権座 DE 婚活、島の「ゆるキャラ」づくり |
| | 金田 | 環境美化事業 |

市のまち協の一部では、コミュニティセンターの指定管理者となり、その管理を市から委託されている[16]。

まち協は文化、スポーツ、子ども会活動、祭り、防災訓練、学習会、俳句、地域の歴史発掘等多様な活動を展開している。表 4 に各市のまち協の

16　長浜市の地域づくり協議会の設置の経緯と田根地区等の活動については、藤井誠一郎・加藤洋平・大空正弘「『住民自治組織』の実践と今後の展望――滋賀県長浜市の『地域づくり協議会』を事例として」『自治総研』406号（2012年 8 月）61-81頁を参照。

表5　まち協アンケート基本項目の回答状況

| 項　　目 | 長浜市 | 東近江市 | 近江八幡市 | 合　　計 |
|---|---|---|---|---|
| まち協の数 | 24 | 14 | 11 | 49 |
| 回答数 | 15 | 14 | 7 | 36 |
| 役員数（平均：人） | 27.7 | 12.0 | 17.1 | 19.6 |
| 専従役員設置団体 | 4 | 5 | 2 | 11 |
| 事務職員数（平均：人） | 3.1 | 2.3 | 4.3 | 2.6 |
| 加入団体数（平均） | 24.0 | 16.8 | 34.9 | 23.7 |

特徴的な活動を示した。

**（2）　まち協へのアンケート結果1**

まち協の課題について把握する目的でアンケートを実施した。アンケート内容では、1）組織体制、2）地域の課題と取組状況、3）行政との関係、現在抱えている課題といった調査項目を設定した。

アンケートは、依頼文、アンケート用紙、返信用封筒を各市担当課から配布してもらい、アンケート用紙は郵送により直接回収する方式で行った。

表5は、アンケートの基本項目の回答をまとめたものであるが、役員数は平均で20人、専従職員をおいているところは約1/3、また、加入団体は平均で24団体と地域の多くの団体が組織されていることが伺われる。

組織形態は2016年12月19日にヒアリングを行った余呉地域の組織図を図5に示した。多少の違いはあるが、おおむねこの図のように、決定機関である総会、理事会と事業実施部門である部会とで構成されている。また、構成員は自治会、地域の諸団体、個人となっている。

**（3）　まち協へのアンケート結果2～課題認識等～**

①　地域課題の重要度認識と取組状況

図6は、15の地域課題について、それぞれの地域にとっての重要性、図7は、同じ課題について地域全体での取組状況、図8は、まち協の関与の度合いに関する回答の比率を示したものである。15の課題のうち、地

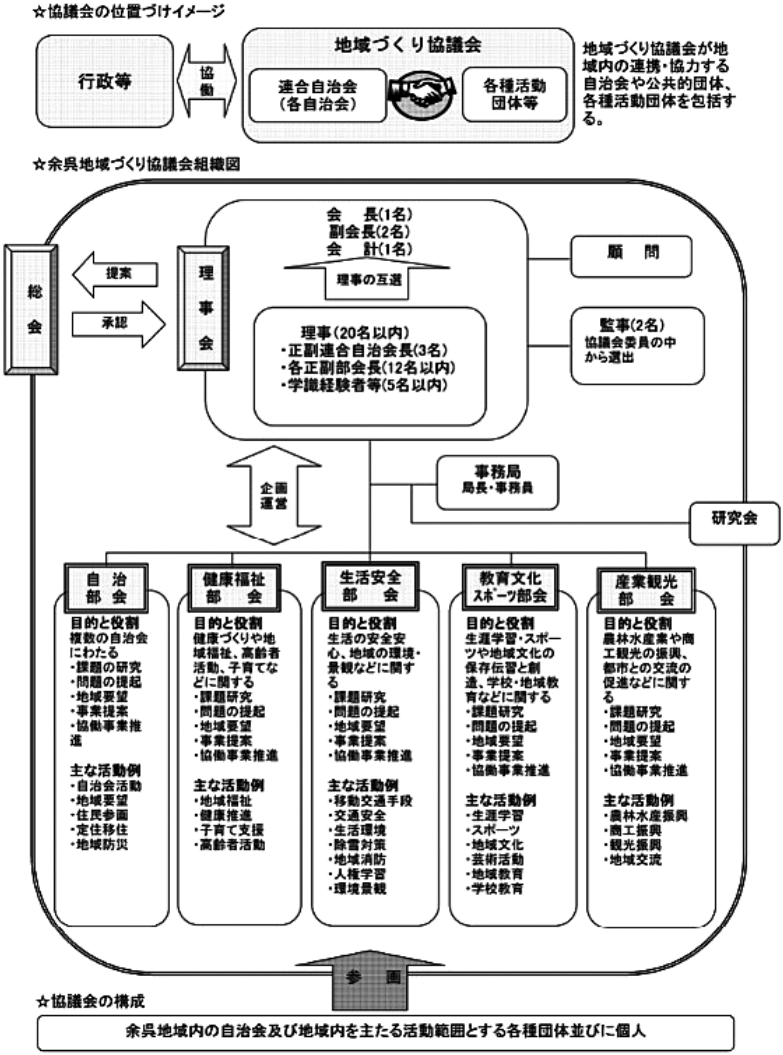


図 5　協議会組織の例（余呉）

場産業の振興や地域交通、観光といった課題の重要度認識は相対的に低いものの、大部分の課題の重要度認識は高いことが分かる。他方、「地域全体やまち協での取組状況が十分という認識」の比率は重要度の認識ほど高

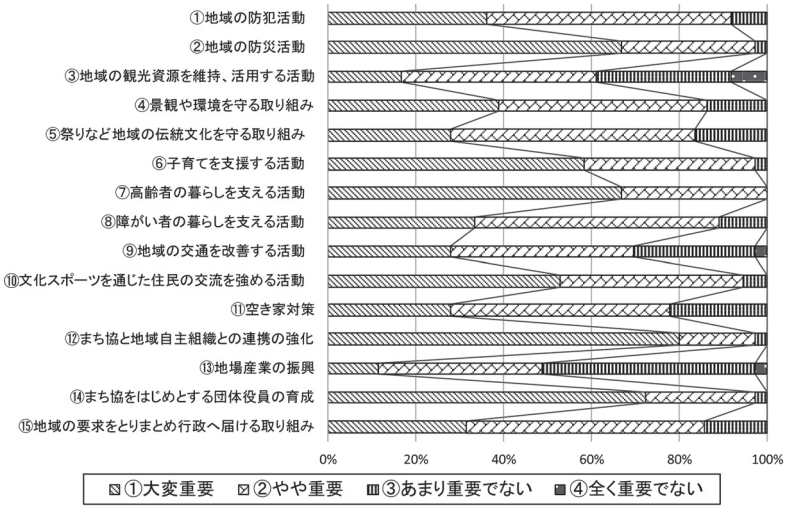


図 6　地域課題の重要度

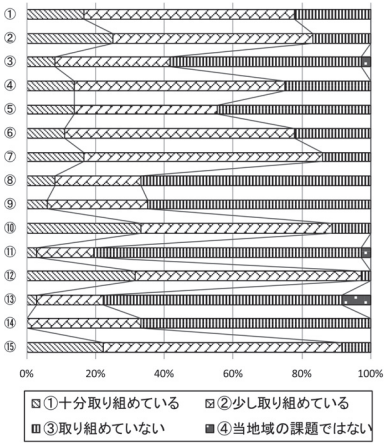


図 7　地域課題についての地域全体の取組状況

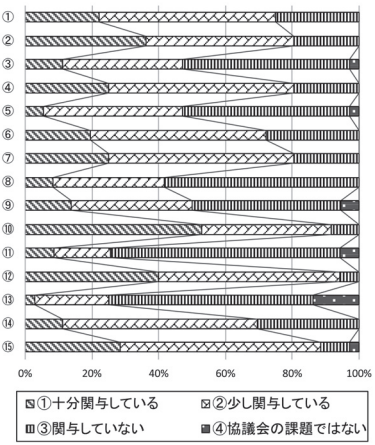


図 8　地域課題についてのまち協の関与度合

くない。

②　重要度認識の数量化の試み

図 6 から図 8 に示した結果では、各活動項目の相対的な順位関係がわか

**表6　重要度認識、取組状況、関与状況の数量化にあたっての重み**

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 重要度認識 | ①大変重要 | ②やや重要 | ③あまり重要でない | ④全く重要でない |
| 取組状況 | ①十分取り組めている | ②少し取り組めている | ③取り組めていない | ④当地域の課題ではない |
| 関与状況 | ①十分関与している | ②少し関与している | ③関与していない | ④協議会の課題ではない |
| 重み | 3 | 2 | 1 | 0 |

**表7　まち協の各課題の重要度認識、取り組み状況、自らの関与度についての数量化**

| 活　動　項　目 | 重要度 | | 地域の取り組み状況 | | 関与度 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 得点 | 順位 | 得点 | 順位 | 得点 | 順位 |
| ①地域の防犯活動 | 82 | 7 | 70 | 6 | 71 | 7 |
| ②地域の防災活動 | 95 | 4 | 75 | 4 | 78 | 3 |
| ③地域の観光資源を維持、活用する活動 | 61 | 14 | 53 | 10 | 56 | 11 |
| ④景観や環境を守る取り組み | 81 | 8 | 68 | 7 | 74 | 5 |
| ⑤祭りなど地域の伝統文化を守る取り組み | 76 | 10 | 61 | 9 | 54 | 12 |
| ⑥子育てを支援する活動 | 92 | 5 | 68 | 7 | 69 | 8 |
| ⑦高齢者の暮らしを支える活動 | 96 | 3 | 73 | 5 | 74 | 5 |
| ⑧障がい者の暮らしを支える活動 | 80 | 9 | 51 | 11 | 54 | 12 |
| ⑨地域の交通を改善する活動 | 70 | 13 | 48 | 12 | 57 | 10 |
| ⑩文化スポーツを通じた住民の交流を強める活動 | 89 | 6 | 80 | 1 | 88 | 1 |
| ⑪空き家対策 | 74 | 12 | 43 | 14 | 45 | 14 |
| ⑫まち協と地域自主組織との連携の強化 | 97 | 1 | 80 | 1 | 82 | 2 |
| ⑬地場産業の振興 | 55 | 15 | 42 | 15 | 41 | 15 |
| ⑭まち協をはじめとする団体役員の育成 | 97 | 1 | 48 | 12 | 65 | 9 |
| ⑮地域の要求をとりまとめ行政へ届ける取り組み | 76 | 10 | 77 | 3 | 75 | 4 |

りにくいので、各項目の重要度について数量化を試みた。その方法は、表6に示す重みを各項目の構成比に乗じて足しあわせて得点化し、順位付けを行った。その結果は表7に示すとおりである。重要度認識、地域の取組

状況、まち協としての関与度の相対順位がおおむね一致している項目が多いのが特徴であるが、後継者の育成という点では重要度認識は高いものの、取り組めていない、関与できていないという状況が現れている。

### （4） まち協へのアンケート結果３～行政との関係等～

#### ①　行政との関係

行政との関係はアンケートでは４つの選択肢を示してあったが、結果は図９に示すとおり、圧倒的多数が「行政と協働して地域の課題に取り組むべき」が選択されている。この点では、自由記述に行政からの下請け的依頼を批判する声とともに、人的、財政的、技術的支援を望む声も多く寄せられている。

#### ②　自治会によるまち協機能の代替可能性

図10は、まち協のような新しい組織を立ち上げるのではなく、既存の自治組織である自治会や自治連合会により、まち協の行っている課題を実施することができるのではないかという問題意識からの設問である。1/4 程度は自治会、自治連合会で実施できるという回答であったが、過半数はまち協のような組織でないと実施できないというものであった。その理由は、自治会組織の多くは、１年で役員がすべて交代するため、活動の経験が蓄積されないということが大きい。

#### ③　行政の支援について

図11は行政の支援が十分かどうかを尋ねたものである。肯定的な回答が否定的回答をやや上回っているが、各市の担当者の努力が反映されているのではないかと思われる。

#### ④　住民の理解について

図12は「まち協の活動について住民の理解が十分と感じているか」どうかについての回答である。半数近くが否定的回答であり、住民の理解を高めることがまち協の活動の目標と一つにされなければならないであろう。

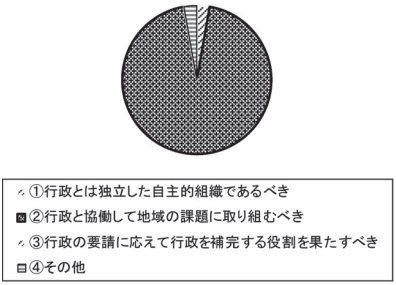


図 **9**　行政との関係をどう考えるか？

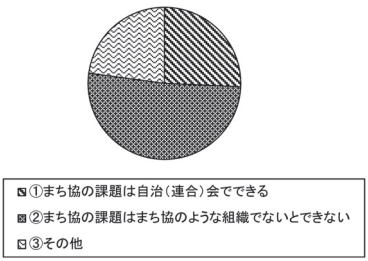


図 **10**　まち協と自治会の機能

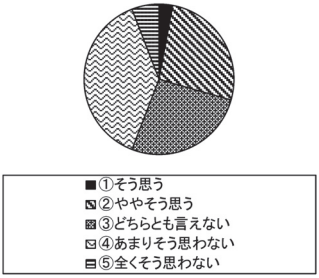


図 **11**　行政の支援は十分

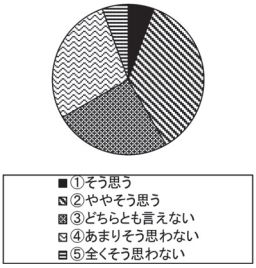


図 **12**　住民の理解は十分か

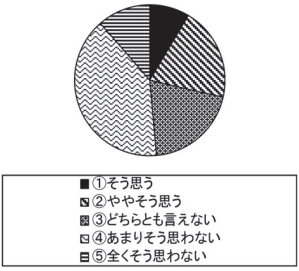


図 **13**　協議会の体制は十分である

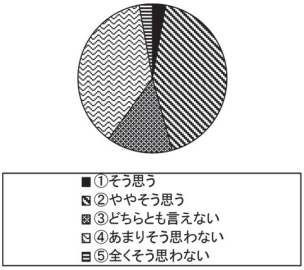


図 **14**　地域の課題に十分取り組めている

⑤　協議会の体制は十分か

図13は「協議会の体制が十分か」どうかについての回答であるが、「十分ではない」との回答が過半数で「十分」との回答を大きく上回っている。人材確保や後継者を含めて体制の確立も課題の一つであると言える。

⑥　総括的自己評価

図14は「まち協として地域課題に十分取り組めているか」どうかについての回答であるが、これについては肯定的評価が否定的評価を若干上回っている。約半分は、体制上の制約等がありながらも、それなりにがんばっていると自己評価しているが、約４割は十分取り組めていないと考えている。

**（5）　まち協へのアンケート結果４～課題～**

①　現在の課題と今後の課題

表８は、各まち協の現在取り組んでいる最大の課題と今後の課題を示したものである。現在は防犯、防災活動を重点としているところが多いのが特徴であるが、今後の課題として、空き家対策、高齢者対策が重点となることを予想しているところが多い。こうした今後の課題について、ノウハウを提供していくことは行政の課題と言える。

②　後継者対策

表９は、後継者対策についての各まち協の回答状況である。後継者の育成、バトンタッチのめどがたっているところもあるが、多くは展望を持ちきれていないことがうかがわれる。後継者のめどがたたない状況では、まち協自体の活動が立ちゆかなくなることは明白であり、この点についてもまち協まかせにしない対応が求められていると言える。

③　困っている課題

表10は現在困っている課題として回答があったものを示したものである。後継者の問題をはじめ人材確保等の課題を抱えていることがうかがわれる。

**（6）　まち協へのヒアリング**

上記のような調査結果を踏まえて2016年に東近江市と長浜市のそれぞれ２箇所のまち協についてヒアリングを実施した[17]。それに基づくと、それ

17　東近江市能登川地区町づくり協議会のヒアリングは、2016年12月12日、能登川コミュニティセンターにおいて、まちづくり協議会事務局長三木秀夫氏に行った。東近江市五個荘地区まちづくり協議会のヒアリングは、2016年12月↗

表８　現在の最大課題および今後の最大課題

| 市名 | 協議会 | 現在の最大課題 | 今後の最大課題 |
|---|---|---|---|
| 長浜市 | 余呉地域づくり協議会 | 旧余呉支所周辺を「小さな拠点づくり」として地域振興施策 | 同左の拡充 |
| 長浜市 | 西黒田ふるさと振興会議 | 防災活動 | 事業活動の見直し、人材育成 |
| 長浜市 | 神照地域づくり協議会 | 防災活動、高齢者対策 | 防犯、子育て支援、障がい者支援 |
| 長浜市 | 七尾地区地域づくり協議会 | 地域の過疎対策と少子化対策 | 地域の交流と高齢者の健康づくり |
| 長浜市 | 南郷里地域づくり協議会 | 組織の充実 | 地域課題への取組 |
| 長浜市 | 小谷地区地域づくり協議会 | 各自治会や各団体が綿々と築いてきた道徳や結いの精神を礎にした様々な取組を大事にしながら、調整機能をうまく働かせること。 | 時代の流れや地域の実情を見極めながら、いかに無理なく本協議会を存続させるか。 |
| 長浜市 | 高時地区地域づくり協議会 | 活動の継続、リーダーの育成 | H24年度制定の地域づくり計画（五年間）の次期計画の検討 |
| 長浜市 | 西浅井地区地域づくり協議会 | 地域の観光資源を維持、活用する活動 | 空き家対策 |
| 長浜市 | 上草野地区地域づくり協議会 | 景観や環境を守る取組 | 高齢者の暮らしを支える活動 |
| 長浜市 | 北郷里連合地域づくり協議会 | 地域づくり協議会の役員や企画員の人材育成 | 空き家対策 |
| 長浜市 | 六荘地域づくり協議会 | 防犯、防災、環境資源 | 高齢者支援、人材育成 |
| 長浜市 | 神田地区まちづくり協議会 | 文化やスポーツ活動を通じて住民どうしの交流を強める活動 | 高齢者の暮らしを支える活動、子育てを支援する活動 |
| 長浜市 | 長浜地区まちづくり協議会 | 防災対策 | 子育て支援と高齢者の暮らしの支援 |
| 長浜市 | 朝日地区地域づくり協議会 | 地域振興、子どもの健全育成 | |
| 長浜市 | 高月地域づくり協議会 | 地域の防災活動 | 高齢者の暮らしを支える活動 |
| 東近江市 | 永源寺地区まちづくり協議会 | 地域内の住民の交流がはかれる場の提供（地域の面積が大きく、端から端の集落間は車でも40～50分） | 高齢化が進み、地域の活力低下を防ぐ手立て |
| 東近江市 | 建部地区まちづくり協議会 | 組織の充実化と他団体との協業体制づくり | まち協を広く地区民に知ってもらうようにすること。まち協会員の増員とリーダー役員の育成 |
| 東近江市 | 中野地区まちづくり協議会 | 森の保全・ハイキングコースの整備保全・小学校のサポート事業 | 命のバトン・防災活動 |

↘12日、五個荘コミュニティセンターにおいて、協議会会長小杉勇氏、事務局長田島宏に行った。長浜市田根地区地域づくり協議会のヒアリングは、2016年12月19日、五先賢の館において、川西章則代表理事に行った。余呉地区地域づくり協議会のヒアリングは、2016年12月19日、余呉山村開発センターにおいて、國友喜代則事務局長に行った。

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 東近江市 | 平田地区まちづくり協議会 | コミュニティセンター、公園の指定管理 | コミュニティセンターを中心にして、地域の包括的なまちづくりの推進 |
| 東近江市 | 八日市地区まちづくり協議会 | まち協プロジェクトと各種団体とのコミュニケーション活動 | 地域に住む会員の意見を役員だけでなく、中高年、若者の意見も汲み取った活動にしたい。 |
| 東近江市 | 御園地区まちづくり協議会 | 防犯のまちづくり | 住み続けたい地域づくり |
| 東近江市 | 湖東地区まちづくり協議会 | 防災活動 | 人材育成 |
| 東近江市 | 五個荘地区まちづくり協議会 | 災害に備えられるまちづくり、生ゴミの減量化 | 人口減少に歯止めをかける取組 |
| 東近江市 | 玉緒地区まちづくり協議会 | 住民どうしの交流 | まち協と自主組織との連携 |
| 東近江市 | 南部地区まちづくり協議会 | 地域内各種団体との協同 | 若年層家庭の自治会お呼びまち協事業への参画 |
| 東近江市 | 蒲生地区まちづくり協議会 | 高齢化社会に対応するため自治会における共同体機能を図るため地域密着型の生活支援のコミュニティビジネスのしくみの構築への取組 | 蒲生地区まちづくり計画に描かれた「食の6次産業化による農業ビジネスの盛んなまちづくり」「歴史観光が活発な文化の薫るまちづくり」「多様な担い手により食を支える安定した農業づくり」に取り組む。 |
| 東近江市 | 市辺地区まちづくり協議会 | まち協と各団体との連携 | 高齢者対策 |
| 東近江市 | 一般社団法人能登川地区まちづくり協議会 | 防災、自治会との連携、健康福祉、広報 | 空き家対策 |
| 東近江市 | 愛東地区まちづくり協議会 | 防災、自治会との連携、健康福祉、高齢者を中心とした安心安全、若者ふれあい、広報、交流、交通、花づくり | 地域の活性化（少子化、人口対策） |
| 近江八幡市 | 岡山学区まちづくり協議会 | 防災 | 高齢者、障害者等見守り、支え合い活動 |
| 近江八幡市 | 武佐学区まちづくり協議会 | 高齢者の暮らしを支える活動、子育てを支援する活動 | |
| 近江八幡市 | 老蘇学区まちづくり協議会 | まち協の事業活動を通しての協働のまちづくり | まち協の設立がまだ新しいため現在の課題を継続 |
| 近江八幡市 | 馬淵学区まちづくり協議会 | 防災対策の実施 | スポーツ活動を通じた住民どうしの交流の強化 |
| 近江八幡市 | 北里学区まちづくり協議会 | 防災活動 | 子どもの福祉対策（貧困、子育て等） |
| 近江八幡市 | 八幡学区まちづくり協議会 | 防災、福祉 | 防災、福祉 |
| 近江八幡市 | 安土学区まちづくり協議会 | まち協への参画を促す | 地域防災、安全安心対策 |

ぞれの特徴、課題は以下のとおりである。

1)　能登川（東近江市）は県内では唯一、一般社団法人となっているが、法人の形態として必ずしも適したものではないなど運営上の課題がある。

**表 9　後継者対策**

| 市　名 | 協　議　会 | 後継者対策について |
|---|---|---|
| 長浜市 | 余呉地域づくり協議会 | 活動等を通じて地道な広報活動による参画を求めていく。 |
| 長浜市 | 西黒田ふるさと振興会議 | まちづくり研究会などで検討しているが、解決しない問題です。 |
| 長浜市 | 神照地域づくり協議会 | 若い方を含め福祉関係に精通されている方々を中心に個別に当たっている。 |
| 長浜市 | 七尾地区地域づくり協議会 | 生活や時間に余裕のあるボランティア精神のある方は少ない。 |
| 長浜市 | 南郷里地域づくり協議会 | 担い手の確保に向け人材政策を行う。 |
| 長浜市 | 小谷地区地域づくり協議会 | 今後の若者に期待するしかない。 |
| 長浜市 | 高時地区地域づくり協議会 | 自治会と相談している。 |
| 長浜市 | 西浅井地区地域づくり協議会 | 当協議会はこれについて問題ありません。 |
| 長浜市 | 上草野地区地域づくり協議会 | ボランティア活動に熱心な個人に役員依頼している。 |
| 長浜市 | 北郷里連合地域づくり協議会 | 役員会等で検討を進めている事を住民にアピールすることで具体的な人材発掘時の支援となる。 |
| 長浜市 | 六荘地域づくり協議会 | 地協への理解を広める。 |
| 長浜市 | 神田地区まちづくり協議会 | 若い世代（30～50代）および女性の役員への登用を検討している。 |
| 長浜市 | 長浜地区まちづくり協議会 | 今後の課題 |
| 長浜市 | 朝日地区地域づくり協議会 | |
| 長浜市 | 高月地域づくり協議会 | |
| 東近江市 | 永源寺地区まちづくり協議会 | 活動にあたって手弁当で無報酬。ボランティア精神頼りを解消したい。 |
| 東近江市 | 建部地区まちづくり協議会 | 後継者候補に対し、まち協の必要性、魅力、その相手への期待度等を熱っぽく説くこと。 |
| 東近江市 | 中野地区まちづくり協議会 | 各自治会に委員選出の要請をして選ばれた人は名前だけで終わっている。一本釣りをしてでも、後継者確保を図り新陳代謝を図る。 |
| 東近江市 | 平田地区まちづくり協議会 | コミュニティセンターの事務局にまち協事務局を統合すること |
| 東近江市 | 八日市地区まちづくり協議会 | まち協に若者の考えやパワーを取り込む組織体制になってなくて、中学生～大学生から青年層もかかわれる組織にする必要がある。 |
| 東近江市 | 御園地区まちづくり協議会 | ・自治会連合会会長に毎年、企画運営部員、部会長になっていただいている。<br>・今後、自治会からまちづくり委員を選出していただく。 |

| | | |
|---|---|---|
| 東近江市 | 湖東地区まちづくり協議会 | 現在は一本釣りのような状況 |
| 東近江市 | 五個荘地区まちづくり協議会 | 持続可能な組織づくり、たとえば有償のボランティアづくりなど。 |
| 東近江市 | 玉緒地区まちづくり協議会 | 人と人のつながりで探す。また、各組織の役員になったメンバーからリストアップする。 |
| 東近江市 | 南部地区まちづくり協議会 | |
| 東近江市 | 蒲生地区まちづくり協議会 | |
| 東近江市 | 市辺地区まちづくり協議会 | 会議等の削減（役員負担の軽減）。 |
| 東近江市 | 一般社団法人能登川地区まちづくり協議会 | わかっていながら具体的にならない。活動のなかから一本釣りするような形しかとれないのが現状。 |
| 東近江市 | 愛東地区まちづくり協議会 | 何でも取り組める総合商社的な組織を目指すなら人材確保は難しい。まち協は「これをやりたい」と思う人の集まりで良いと思うので総合商社的な組織は目指さない。 |
| 近江八幡市 | 岡山学区まちづくり協議会 | 若い世代の事業参加からまちづくりを知ってもらう |
| 近江八幡市 | 武佐学区まちづくり協議会 | 現状の継続を第一とし、地道に後継者の育成を目指している。 |
| 近江八幡市 | 老蘇学区まちづくり協議会 | 各事業活動に参加されている中から適任の方で抜擢をしようと考えている。 |
| 近江八幡市 | 馬淵学区まちづくり協議会 | まちづくり協議会への理解を高める。 |
| 近江八幡市 | 北里学区まちづくり協議会 | 特にしていない。 |
| 近江八幡市 | 八幡学区まちづくり協議会 | 活動を推進しながら、後継者を育成することが理想ですが、高齢化、人口減少等を考えると具体的な答が見つからない。 |
| 近江八幡市 | 安土学区まちづくり協議会 | 自治会長等のあて職ではなく、自主的に参加してくれる人材を一本釣り的に捜す努力をしている。 |

2)　五個荘（東近江市）は事務局長を専任とし、同地区の歴史を生かした活動が活発化している。

3)　田根（長浜市）は、人と人のつながりにより、慶応大学やマサチューセッツ工科大学等との連携など、活動が国内だけでなく国際的にも展開しており、人が地域資源となっている典型とも言える。

4)　余呉（長浜市）は地域の状況が最も厳しく、行政が撤退した課題の受け皿となるような活動、たとえば買い物難民対策、過疎地域のガソ

表 10　困っている課題

| 市　名 | 協　議　会 | 困っている課題 |
|---|---|---|
| 長浜市 | 余呉地域づくり協議会 | 組織化して4年になるが、まだ地域住民に浸透しきれていない。 |
| 長浜市 | 西黒田ふるさと振興会議 | 役員の育成（なり手がない） |
| 長浜市 | 神照地域づくり協議会 | 若い感覚での事業の推進を図ることが重要である。若手の育成 |
| 長浜市 | 七尾地区地域づくり協議会 | 大きな課題が見えてこない。 |
| 長浜市 | 南郷里地域づくり協議会 | 担い手の不足 |
| 長浜市 | 小谷地区地域づくり協議会 | 組織の存続と人材育成 |
| 長浜市 | 高時地区地域づくり協議会 | 専門部員（各自治会より選出）の女性部員の拡充 |
| 長浜市 | 西浅井地区地域づくり協議会 | 事務局支援員が打ち切られ、集落支援員というハードルの高い制度に変わってしまったこと。 |
| 長浜市 | 上草野地区地域づくり協議会 | 地域住民の自主的参加協力が少ないこと。 |
| 長浜市 | 北郷里連合地域づくり協議会 | 地域の課題に向かい合う組織作りと企画案の整合調整 |
| 長浜市 | 六荘地域づくり協議会 | 後継者育成 |
| 長浜市 | 神田地区まちづくり協議会 | 住民の高齢化、人口減少 |
| 長浜市 | 長浜地区まちづくり協議会 | 高齢化、空洞化に伴うコミュニティの担い手不足 |
| 長浜市 | 朝日地区地域づくり協議会 | 協議会と自治会との関係 |
| 長浜市 | 高月地域づくり協議会 | |
| 東近江市 | 永源寺地区まちづくり協議会 | 活動員が限定してきた。 |
| 東近江市 | 建部地区まちづくり協議会 | コミセンとまち協の関係をどうするか |
| 東近江市 | 中野地区まちづくり協議会 | 組織・活動の恒常化、女性や若い世代の構成員が少ない。 |
| 東近江市 | 平田地区まちづくり協議会 | まちづくり（公益活動）の担い手不足、世代間のつながり |
| 東近江市 | 八日市地区まちづくり協議会 | 自治連合会とまち協が同格状態であり、組織的にも横並びであり、今後は組織改編の必要がある。 |
| 東近江市 | 御園地区まちづくり協議会 | 志ある人材確保 |
| 東近江市 | 湖東地区まちづくり協議会 | 人材の確保 |
| 東近江市 | 五個荘地区まちづくり協議会 | 女性の役員、運営委員の確保がむずかしい。役員、推進員の高齢化。 |
| 東近江市 | 玉緒地区まちづくり協議会 | 協議会会長が1年交替の自治連会長が就任するため継続性がない。 |
| 東近江市 | 南部地区まちづくり協議会 | 若年人材の発掘と育成 |

| | | |
|---|---|---|
| 東近江市 | 蒲生地区まちづくり協議会 | |
| 東近江市 | 市辺地区まちづくり協議会 | 組織の再考 |
| 東近江市 | 一般社団法人能登川地区まちづくり協議会 | 人材育成、今後の活動資金 |
| 東近江市 | 愛東地区まちづくり協議会 | 活動する人材確保 |
| 近江八幡市 | 岡山学区まちづくり協議会 | 人材不足・役員不足 |
| 近江八幡市 | 武佐学区まちづくり協議会 | 役員体制と後継者育成 |
| 近江八幡市 | 老蘇学区まちづくり協議会 | 少子高齢化の進行による将来の人口減と過疎化 |
| 近江八幡市 | 馬淵学区まちづくり協議会 | 地域・環境部門の活動が他の部門に比べて弱い |
| 近江八幡市 | 北里学区まちづくり協議会 | |
| 近江八幡市 | 八幡学区まちづくり協議会 | 高齢化に伴う将来発展性 |
| 近江八幡市 | 安土学区まちづくり協議会 | まちづくりに参画する人や団体が少ないこと |

リンスタンドの存続、過疎地域医療の存続といった活動も重点となっている。

**（7）　まち協の活動の評価について**

①まちづくり協議会が地域の自治組織と言えるかという議論はあり、第１章で紹介した「地域運営組織」と呼ぶのが適当であろう。また、第１章の図１の分類に従えば、協議機能と実行機能の両方をもつ一体型に該当する。

②活動の範囲や量は、それぞれの協議会で差はあるが、行政の援助や協議会担当者の努力もあり、それぞれ非常に良くがんばっており、地域を活性化していくための原動力の一つになると言える。また、ヒアリングした４協議会では、課題のひとつである住民の中の認知度も向上していた。

③「まちづくり計画」も策定され、また見直し作業が行われているが、全体として何を目指すのかを明確にすることが求められている。

④そのことは、「好き寄り」という揶揄も聞かれるだけに、代表制とい

表 11　高島市自治会アンケート基本項目の回答状況

| 項目 | 状況 | 備考 | |
|---|---|---|---|
| 自治会数 | 204 | | |
| 回答数 | 125 | 回答率 | 61.3% |
| 役員数（平均：人） | 11.6 | 最大役員数 | 79.0 |
| | | 最小役員数 | 1.0 |
| 事務職員設置自治会数 | 13 | 比率 | 6.4% |
| 加入世帯数（平均） | 81.0 | 最大世帯数 | 484 |
| | | 最小世帯数 | 3 |

う問題についての検討が必要であると考えられる。

⑤収益を伴う事業は任意団体ではやりにくいという声がだされており、法人化についての検討も行われるべきである。

## 第 4 節　高島市自治会・区・町内会へのアンケート結果

### （1）　アンケートへの回答状況

高島市に関しては、高島市の204自治会（高島市では自治会、区、町内会という呼称が使われているが、ここではすべて自治会という名称を使う）に対してまち協へのアンケートとほぼ同様の調査を行った。

表 11 は基本項目に対する回答状況を示したものである。回答状況は2016年 3 月末現在で125自治会からの回答が得られており、回答率は61.3%であった。

自治会の規模は世帯数の最大 484、最小が 3 、役員数も最大は 70、最小 1 と大小様々な規模の自治会が存在している。

### （2）　高島自治会アンケート 2 ～課題認識等～

#### ①　課題認識

図 15は、15 の地域課題について、それぞれの地域にとっての重要性、図 16 は同じ課題について地域全体での取組状況、図 17 は自治会の関与の

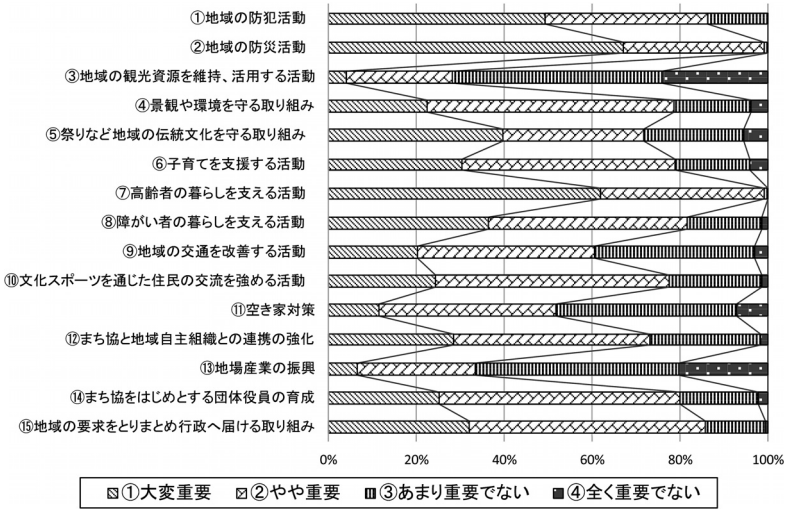


図 **15**　地域課題の重要度

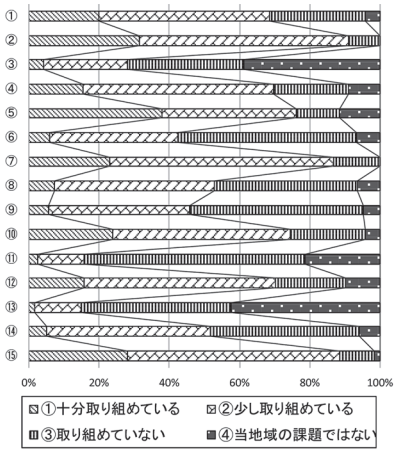


図 **16**　地域課題の地域全体での取組状況

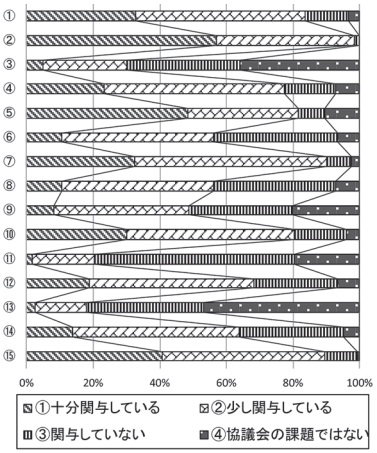


図 **17**　域課題の自治会の関与度合

度合いに関する回答の比率を示したものである。まち協とは対象地域や範囲が異なるため、一概に比較することはできないが、自治会の守備範囲はまち協と比べて小さいという印象を受ける。

表 12　高島地域自治会の各課題についての重要度、取組状況、関与度の順位

| 活　動　項　目 | 重要度 | | 活動項目 | | 関与度 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 得点 | 順位 | 得点 | 順位 | 得点 | 順位 |
| ①地域の防犯活動 | 295 | 3 | 225 | 6 | 262 | 5 |
| ②地域の防災活動 | 333 | 1 | 271 | 1 | 316 | 1 |
| ③地域の観光資源を維持、活用する活動 | 135 | 15 | 113 | 14 | 122 | 14 |
| ④景観や環境を守る取り組み | 248 | 11 | 216 | 8 | 241 | 7 |
| ⑤祭りなど地域の伝統文化を守る取り組み | 257 | 6 | 247 | 4 | 274 | 3 |
| ⑥子育てを支援する活動 | 253 | 8 | 172 | 11 | 199 | 10 |
| ⑦高齢者の暮らしを支える活動 | 324 | 2 | 256 | 3 | 273 | 4 |
| ⑧障がい者の暮らしを支える活動 | 271 | 5 | 188 | 9 | 198 | 11 |
| ⑨地域の交通を改善する活動 | 222 | 12 | 154 | 12 | 168 | 12 |
| ⑩文化スポーツを通じた住民の交流を強める活動 | 250 | 9 | 237 | 5 | 256 | 6 |
| ⑪空き家対策 | 196 | 13 | 119 | 13 | 128 | 13 |
| ⑫まち協と地域自主組織との連携の強化 | 249 | 10 | 216 | 7 | 225 | 8 |
| ⑬地場産業の振興 | 149 | 14 | 89 | 15 | 90 | 15 |
| ⑭まち協をはじめとする団体役員の育成 | 254 | 7 | 183 | 10 | 214 | 9 |
| ⑮地域の要求をとりまとめ行政へ届ける取り組み | 273 | 4 | 261 | 2 | 284 | 2 |

⑦　課題認識の数量化

表 12 はまち協について行ったのと同様の方法で、重要度認識、取り組み状況、関与度について得点を求めて数量化し、相対順位を求めたものである。

対象地域が異なるので、まち協との機械的な比較はできないが、まち協が他団体との連携や後継者の育成を重点とした活動が行われているのに対し、高島地域の自治会は、地域の防犯、防災活動や地域要求のとりまとめが重点とされているのが特徴である。

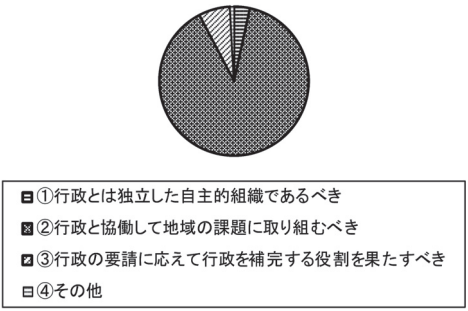


図 **18**　行政との関係をどう考えるか？

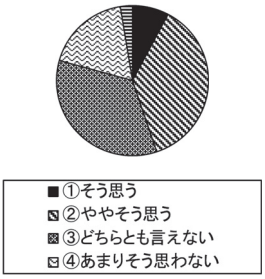


図 **19**　行政の支援は十分か？

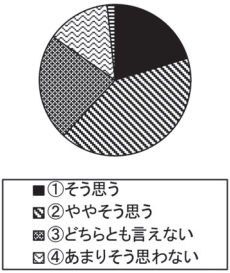


図 **20**　住民の理解は十分か？

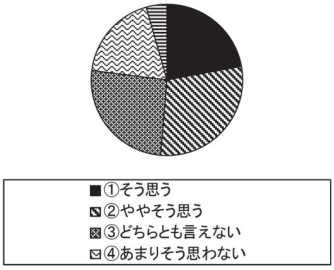


図 **21**　自治会の体制は十分か？

**（3）** 高島自治会アンケート 3 ～行政との関係他～

①　行政との関係

図 18 は行政との関係をどう考えるかについてであるが、まち協と同様、行政と協働して地域の課題に取り組むべきという回答が多数を占めた。

②　行政の支援等

図 19 から図 22 に、行政の支援は十分か、住民の理解は十分か、自治会の体制は十分か、さらに地域課題に十分取り組めているかという設問に対する回答を示した。

それぞれ、肯定的な回答が多いのが特徴である。

**（4）** 課題について

記述式で、現在の課題、将来の課題、困っている課題、後継者対策について回答を求めたところ、高齢化問題、獣害対策、若者の流出といった課

題が出された。

（5） 高島市自治会の活動の評価について

高島市では、長浜市や東近江市のようなまち協がないので、自治会を対象にして調査を行ったが、その特徴、評価は次のとおりである。

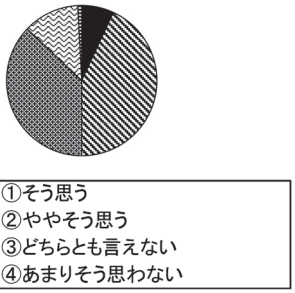


図 22 地域の課題に十分取組めているか？

1） 自治会役員はほぼ一年で全員が交代するため、地域づくりについての継続的な取り組みが行いにくい面がある。

2） 他市町のような自治会の連合組織がなく、交流や連携という面でも弱い。

3） 役員のなり手の問題は高齢化の進展のなかで深刻さの度合いを増している。

4） 地域的な特徴として、猪、鹿、猿などの獣害の問題も抱えている。

5） 高島市では旧町村単位で設置されていたまちづくり委員会を解散し、2016年度から「高島市まちづくり推進会議」が設置されている。旧町村単位でのまちづくり委員会を解散した理由は、旧来の町村の垣根が取れないということであった。新しく設置された推進会議が市民の期待に応えて機能するためには自治会のかかわり方が重要である。

## 第5節 木戸学区自治連合会ヒアリング

まち協が設置されていない状況下の大津市旧志賀町地域における自治会、自治連合会のまちづくり、地域づくりに関する活動状況を把握することを目的に、木戸学区自治連合会へのヒアリングを行った[18]。

18 木戸学区自治連合へのヒアリングは、2017年1月27日に木戸市民センターにおいて、木戸学区自治連合会長（大津市自治連合会副会長）の高山久七氏に↗

現在、大津市全体でまちづくり協議会の立ち上げに取り組んでいることの説明を受けた。先行事業として、市内７ブロックで地域関連事業が取り組まれており、志賀ブロックでは、地域子育て推進協議会を立ちあげ（あいさつ運動、茶髪・ピアス・たばこ禁止運動、「家族の日」復活）等の取組を行ってきた。これに先立つ平成26年には志賀ブロックの「こども憲章」を制定している。

まち協と自治連合会の関係については、自治連合会の会長がまち協のトップに座るという整理を行っている。

自治会への加入等については、新入世帯の加入率は半分に満たず、木戸学区全体の加入率は53%。自治会長は１年ですべて交代。自治連合会の会長は新旧自治会長で構成する選考委員会の審査で決定される。

地域要望は自治会・自治連合会を通してしか受け付けないという関係を市との間でつくってきている。

大津市は継続的な地域課題に取り組むためには、自治会長が１年で交代する自治会・自治連合会では難しいという判断により、まち協の設置という方向を選択したと考えられる。ただし、地域要望という点は、引き続き自治会と自治連合会が担っていくことになる。市との関係は自治会と自治連合会に窓口が一本化されているが、地域のボス支配という批判がされないような民主的運営が求められる。

## 第４章　地域自治組織に関する雲南市・出雲市の模索[19]

### 第１節　雲南市の「地域自主組織」

#### （１）　雲南市の概要

出雲市の南に位置、面積 553.4㎢、中山間地域で全域が過疎指定されて

↘行った。

19　本章は、筆者が龍谷大学社会科学研究所の助成による個人研究として行っ↗

いる。人口3.9万人（12,527世帯、2015年国勢調査）、高齢化率32.9%（2010年）、平成16（2004）年1月1日に6町（大東町、加茂町、木次町、三刀屋町、吉田町、掛合町）の対等合併により誕生した。JR は山陰線宍道駅から木次線（宍道～岡山県新見、新見～岡山は伯備線）が加茂町、大東町、木次町を通っている。自動車道は松江自動車道が通っており、市内には三刀屋木次、吉田掛合、雲南吉田の3つの IC がある。

**（2） 地域自主組織の特徴**[20]

雲南市は「小規模ながら様々な機能を持った住民自治の仕組み」として「小規模多機能自治」を掲げ、2015年2月に結成された「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」の発起団体（朝来市、伊賀市、名張市と共に）であり、雲南市長が代表となっている[21]。

この「小規模多機能自治」の議論は、第1章で紹介されているように、平成の大合併後の地域自治・地域運営組織のあり方として全国的にも注目されている。雲南市はこの「小規模多機能自治」による住民主体まちづくりを謳い、「地域自主組織」を合併時の新市建設計画の中に位置づけ、合併直後から設置を進めてきた（平成17～19年度）。

合併時に地域委員会条例を制定し、「総合センターと一体となった旧町

---

↘た調査の報告、高橋進「平成の大合併後の『地域住民組織』と住民自治――雲南市と出雲市の事例の調査報告」『龍谷大学社会科学研究年報』47号（2016年）219-225頁を加筆・修正したものである。

20　本稿における雲南市の地域自主組織の概要と活動の記述は、雲南市政策企画部地域振興課『小規模多機能自治による住民主体のまちづくり～雲南市の地域自主組織～』平成28年2月、雲南市の HP 及び地域政策課員からの聴き取り等をまとめたものである。なお、雲南市の聴き取り調査は、2017年2月1日-2日、雲南市政策企画部地域振興課（山本昇平氏）、田井地区地域振興協議会（田井交流センター）、中野の里づくり委員会（中野交流センター）、三新塔あきば協議会（三新塔交流センター）に実施した。

21　これには平成28年12月5日現在で231地方公共団体等が加盟し、滋賀県では、大津市、近江八幡市、草津市、甲賀市、湖南市、東近江市、日野町、竜王町、（財）草津コミュニティ事業団が参加している。

単位のまちづくりの推進や提言を行う」ことを目的に、旧町単位で地域委員会（委員の任期は２年）設置した。これは、他市の合併特例法に基づく地域自治区と類似の性格と権限を持つものであったが、2013（平成25）年３月廃止された。市の説明によると、地域自主組織の体制が確立し、地域要望関係業務がなくなるなど、地域委員会で協議する事案が相対的に減少したことが原因とされている。それゆえ、地域自主組織への一本化に特に反対なかったという。また、各地域委員会の委員は条例では定数20名以内であったが、第３期から実員数はほぼ10名に減少した。また、公募枠があったが、次第に応募者が減少し、第１期は67人、第４期は６人となっていた。それとともに、地域推薦が増加し第４期には７割を占めていた。

これに対して、地域自主組織は、おおむね小学校区域で自治会よりも広域的な地縁組織として編成された。そこには、地縁型組織である自治会だけでなく、JA、消防団、営農組織、文化サークルなどの目的型組織、PTA、女性グループ、老人会などの属性型組織、民生児童委員など地域の諸団体を包摂し、分野横断的・統合的である。住民参画・協働を進め、「地域でできることは地域で」をモットーに、「小規模ながら、様々な機能を持った、住民自治の仕組み」と位置づけられている。地域自主組織の活動拠点はそれぞれの交流センターであり、そこには常勤スタッフの体制がある。地域自主組織地域は当該地域において生涯学習、地域づくり、地域福祉の３分野を担っており、平成22年から公民館（教育委員会所管）を交流センター（市長部局所管）に組織替えし、地域自主組織の活動拠点とした。交流センターは地域自主組織に指定管理され、地域自主組織が25年４月から職員を直接雇用している（人数は規模により異なるが、標準は常勤２名、非常勤数名、非常勤の福祉推進員は全ての交流センターに配置）。旧各町に設けている総合センターの地域づくり担当職員が地域自主組織の活動を支援している。

現在、地域自主組織の数は30組織（200人弱～6,000人）あり、加茂町は

平成27年３月に14組織を１つに統合した（加茂まちづくり協議会）。他の町の地域自主組織の数は、大東町８、木次町８、三刀屋町５、吉田町３、掛合町５である。3.9万人の市人口を30組織数で割ると、平均の構成員数は平均1,300人である。吉田町の民谷分校の閉校を契機に平成26年１月に民谷地区振興協議会が吉田地区から分離独立しており（人口173人、高齢化率43.1％）、これは地域を自分たちで何とかしなければならないという危機感の表れと考えられる。地域自主組織の規模と組織単位、名称は上述のように多様である。なお、市内の単位自治会数は約 570 である。

１世帯１票ではなく、住民全員が会員であり、１人１票という理念に立つ新しい地縁組織であると雲南市は考えている（ヒアリングによると、実際には、会費を徴収している組織でも会費は世帯単位であり、自治会を通じて会費を徴収している）。

**（3） 地域自主組織と市との関係**

活動の財源は、地域づくり活動交付金と指定管理料であり、根拠条例は雲南市まちづくり基本条例（平成20年11月施行）の第９条「市民は……地域自主組織等によるコミュニティ活動に積極的に参加するよう努めます。」である。

部局横断的な展開（地域別担当者会議や地域振興課を飛び越えての部局と地域自主組織との直接的な連携）も生まれている。個別テーマ（防災、地域福祉、生涯学習・社会教育など）については円卓会議方式で会議を開き、各総合センター（旧町に設置）で地域づくり担当者１名を決め、各町単位で連絡協議会（総合センター担当者、教育委員会、地域振興課）を開いている。４～５月に地域振興課と各部・各課が地域自主組織を戸別訪問し、状況や課題をヒアリングしている。

地域自主組織は５年間の地区振興計画を策定し、地域づくりを総合的・計画的に行っている。そのために多くの地域自主組織は全住民にアンケートを採り、住民の意見の集約に努めている。調査を行った2017（平成29）

年２月時点では、2017（平成29）年度～2021（平成33）の計画を策定中であった。

**（４） 地域自主組織の多様な活動**

地域の実情と課題に応じて多様な取組を行っている。以下はその例である。海潮地区振興会は、「うしおっ子ランド」という地域住民による預かり保育を、公立幼稚園の放課後にその公立幼稚園を借りて実施している（平成26年12人が利用）。田井地区振興協議会は平成15年から公民館事業として「深野神楽こども教室」を開講していたが、これを継続発展させ、深尾神楽団として子どもから大人まで参加する組織に変え、年15回程度の公演をし、神楽を中心とした郷づくりを進めている。波多コミュニティ協議会は、平成26年３月に地区内唯一の商店が閉店したことをきっかけに、交流センター（旧波多小学校）の一室に商品棚や冷蔵庫等を導入して「はたマーケット」を開設した。営業時間は日曜・祝日を除く午前９時～午後５時30分、商品調達には全日食チェーンが全面的に協力している。「たすけ愛号」（コミュニティ所有の波多地区内だけを運行する車）を活用し、車を持たない人の無料送迎、無料配達をしている。喫茶スペースも併設し、買い物に来た人が交流できるようにしている。

中野の里づくり委員会は平成23年６月から毎週木曜日に産直市＋サロン機能をもつ「笑んがわ市」を、閉鎖した JA を利用して行っている。産直市では、地元の野菜、JA 果樹センターの果物、鮮魚、パンの移動販売、生協、包丁研ぎ等の売り手が集まっている。憩いのコーナーでは、200円で手作りのお茶請けやコーヒーが飲食でき、12人の運営委員が交替で担当している。躍動と安らぎの里づくり鍋山は市水道局との委託契約を結び、水道検針を行っている。これにより毎月全世帯を訪問し、声かけすることで地域の人々の見守り活動を行っている。また、24時間体制で避難行動要支援者の見守りと SOS を受信するシステム「守る君のまかせて支援事業」をしている。新市いきいき会は福祉カード（住民台帳）を作成し、日

常の声かけや見守り、災害時の避難支援につなげる活動をしている。入間コミュニティ協議会は廃校（旧入間小学校）を交流センターに改修し、宿泊・食事提供機能を付加し、大学生との連携活動に利用すると共に独自の体験事業を実施している。日登の郷では、140年前の古民家を移築し、「かやぶきの館」として、「どぶろく＆田舎料理レストラン運営事業」を行っている。そこでは、地元産の酒米を使い、地元民間事業者が作ったどぶろくを販売するとともに、地元食材を活用し、地元スタッフが「田舎料理」を調理・提供することで、起業による雇用の場を創出している。三刀屋地区まちづくり協議会では、A型就労支援（古本屋サロン）を始めた。吉田地区振興協議会は社団法人を設立し、「農都交流」（農村都市交流）に取り組んでいるなど、きわめて多様な活動が展開されている。

**（5） ヒアリングした地域自主組織の状況**

ヒアリングした田井地区では、住民アンケートの分析を通じて、「定住・帰郷」を重要課題として位置づけ、そのための地域の良さの発見活動を重視している。神楽はその柱となっている。また、田井小学校の存続を当面の最重要課題としている（現在の児童数24名、数年後には12名）。「なちゅらる田井」という若者集団が結成され、昨年度から「楽しみ田井の日ミニお祭り」を企画し、賑わい旋風を巻き起こしていることに期待していると述べていた。

中野の里づくり委員会も人口減少に歯止めをかけることを重要課題とし、地区内外の交流を進めている。Uターンは１～２年に１人。組織も家庭も後継者難であり、維持・存続の危機にある。しかし、地区体育会に外に出た人も子どもを連れて参加するなど、地区外へ出た人との新しいつながり方も生まれている。また、収穫祭に若い人が Cafe を出店するなど新しい動きがあり、「何とかやって行けそう」という希望を持ち始めている。「笑んがわ市」では全体としては高齢者が元気だが、男性高齢者の引きこもりが心配とのことであった。

三新塔あきば協議会は木次駅に近い地域で、昔からの産業集積地、旧商店街であり、ショッピング・センターもある。高齢化率が40.2％と高く、自治会・寿会・商店会・婦人グループなど各団体が弱体化し、役員・委員の選出が困難となり、地域の各団体の後継者難に直面している。その結果、事業がマンネリ化し、新しい事業の推進が困難になっている。また、行事への若者の参加が少ないのが問題である。しかし、平成28年度に60歳前後の女性グループの勉強会、平成29年には30～40歳代の男性グループが結成されなど、世代別の組織が作られ、活性化の芽も生まれてきている。

これらの３つの組織における様々なイベントへの住民の参加は、全体として半数を超えており、参加率は高いと言えるであろう。

３つの組織に共通した最大の課題は人口減少と組織の後継者の確保の困難であり、定住や移住に取り組み、その効果は少し生まれているが、なかなか難しい状況である。また、男性高齢者の地域の集まりへの参加が少ないという悩みも共通していた。

## 第２節　雲南市の地域自主組織の課題と展望～合併の遺産としての地域委員会から地域づくりのための地域自主組織へ

雲南市では、合併時に旧市町単位で地域委員会が地域委員会条例によって「総合センターと一体となった旧町村単位のまちづくりの推進や提言を行う」ために設置された。そして、第２条で「市長は地域委員会の意見を尊重しなければならない」とされていた。その所管事務は、同条例第４条で、1）地域振興を図るための地域計画の策定、2）地域振興のための事業の企画、立案、実施、支援等、3）地域振興基金の活用に関する意見、4）地域自主組織等の育成支援に関する事項、5）市長の諮問に対する答申、6）その他市長が必要と認める事項となっていた。市は2012（平成24）年にこの地域委員会の検証を行い、2013（平成25）年３月末に地域委員会を廃止し、地域自主組織に一本化された。

したがって、地域自主組織の性格は、自治体内分権化を担う「地域自治組織」というよりも、「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」の最終報告が述べている「地域運営組織」と規定できるであろう[22]。

地域自主組織は、いずれも、地域文化の発見・再現・発展、地域資源を生かした産業・雇用の創出、地域の支え合いによる地域福祉の充実を進めている。行政はそれを財政面、人的な面で支援する体制を取っている。なによりも、活動事業ごとの補助金とは別に、地域自主組織の事務局に常勤スタッフを雇用するための（通例は、会長、事務局長、主事などであるが、組織によって異なる）、市からの包括的な交付金の意義が大きい。だが、多くの交流センターがもともと公民館であり、その時から市が雇用する館長や主事がいたのであるから、それ自体は新しい施策ではないとも言える。しかし、そのメンバーが住民の参加を得て、住民との協働で地域づくり・地域福祉・生涯学習の３機能を担い、地域での「共生保障」の場[23]となっていることは、人びとの地域生活を総合的に維持・向上させていく可能性を持っており、高く評価して良いであろう。その意味では、雲南市が言う「ピンチをチャンスに」「地域社会の危機を住みよい地域づくりへ」と転換する試みと評価できるであろう。

なお、地域自主組織は交流センターを指定管理で受託しており、地域自主組織が雇用する形で交流センター長が存在する。このセンター長は、地域自主組織の会長や事務局長が兼任している場合もある。また、これとは別に交流センターには必ず福祉推進員が１名配置されているおり、これは雲南市の特徴であろう（週２～３日勤務、年収約85万円）。

地域自主組織は、市の方針により、５カ年の地区振興計画を策定する（現在は、平成29年度～33年度の計画）。そのために、多くの地域自主組織

22　参照、有識者会議・前掲注５）4-5頁。
23　参照、宮本太郎『共生保障〈支え合い〉の戦略』（岩波新書、2017年）。

は地域の生活や課題について全住民のアンケートを取り、住民の生活の実状と意識の調査に基づき、地域の課題の明確化と解決方策の模索などを組み入れた地域の振興計画を立てていることは、注目に値する。

また、市は平成25年度から、地域自主組織と「直接的に・横断的に・分野別で」協議をするために市全域の地域自主組織を集めた「地域円卓会議」を導入している。市と地域自主組織との対等性という理念に基づき、円卓会議方式とされている。これは地域課題の明確化と市として取り組むべき課題の把握に寄与していると言える。また各町単位で地域自主組織の連絡協議会を設置し、この会議に各総合センターの担当者、教育委員会、政策企画部地域振興課が出席することで、地域としての町単位の課題を明確にするようにしており、この細やかさは評価できる。

市としては、地域が存続するには人口減少に対処する必要があり、そのためには雇用の創出、起業が重要と考えている。森林などを生かした起業等の可能性を地域自主組織とともに検討する方針であるとの市担当者の説明であった。

行政との関係では、行政からの多くの係や仕事の依頼があまりに多いとの不満が共通している。地域「自主」組織ではあるが、行政は地域住民の代表組織、地域活動の担い手として、施策の実施においてこの組織にかなり依存していると言える。これをどのように評価するのかは難しい問題である。

それはともかく、雲南市の地域自主組織は、平成の大合併後の高齢化と人口減少、産業の衰退の中にある地方において、人々の生存と尊厳をかけた、そして地域の存続・再生をめざした取組であり、「地方自治」「住民自治」を下から支える試みであると位置づけられるであろう。

## 第５章　出雲市における地域住民組織の実情と課題

### （１）　出雲市の概要

人口約17万人、約5.6万世帯、2005（平成17）年３月に出雲市・平田市・佐田町・多伎町・湖陵町・大社町の２市４町が合併し、その後、2011（平成23）年10月に斐川町と合併した。

### （２）　地域住民組織の概要～地域自治区の廃止と自治協会との連携[24]

出雲市では2005年の市町村合併時に地方自治法第202条の４の規定に基づき、地域住民の意見を行政に反映させ、住民との連携の強化を図るために、合併市町村単位で地域自治区を設置した。その後、地域自治区（地域協議会）の見直しを行い、その結果、地域自治区制度が平成29年３月31日をもって廃止され、「まちづくり懇談会の充実、住民自治組織（自治協会等）との連携を図り、地域住民の意見等を行政に反映させる仕組みを強化する」と決定した。

この廃止にあたっては、見直し案（案１：地域協議会を廃止し、自治協会等が担う、案２：地方自治法第138条の４第３項の付属機関への移行、案３：現行制度の継続）を平成26年６月に市が提案したときには、案１の意見は出雲と大社の２協議会、案２が１，案３が４であった。しかし、市は平成26年11月には各地域協議会の合意を得て、廃止の方針を決定した。ただし、斐川町には自治協会がなく、その準備に時間が必要であったので、２年間の猶予期間を設定し、廃止を2017（平成29）年３月とした。

２市４町合併が出雲市主導の合併であったため（旧出雲市14.6万人、旧平田市2.9万人）、１市４町側の不安を和らげることを目的に、上述のよう

24　出雲市聞き取り調査は、2017年２月２日に、出雲市総合政策部自治振興課長・木村亨氏に行った。出雲市の地域自治区及び自治協会に関するここでの記述は、出雲市の HP、ヒアリング内容、その時入手した資料等を筆者（高橋）がまとめたものである。

に、地方自治法第202条の４の規定に基づき、地域自治区が2005（平成17）年の合併時に設置された。それから、10年が経過した平成26年にはその見直しが提起された。各地域協議会自身による評価では、審議機能、地域まちづくり機能等について旧町では肯定的に評価されており、今後の制度のあり方についても、「地域間の格差是正のために存続させるべき」「地域が必要と認めたものを自主的に審議できる機能を発揮できる一般制度であり、当分の間は地域の意見を反映する制度として継続すべき」「地域意見の市政への反映、地域課題について自ら考える役割を果たす必要があり、現体制での継続を望む」との意見が旧町から出されていた。

廃止論は旧出雲市と旧大社町だけであった。しかし、全体として市民の認知度が低く、それが弱点となっていた。その結果、上述のように、市当局が提案したとおり、地域自治区（地域協議会）を廃止して、地域の活動と意見集約を自治協会等に委ねるという方針が受け入れられた。この廃止には、旧町意識を薄め、出雲方式を全市で実施したいという市の強い意志があったと推察される。

ところで、出雲市の地域協議会委員は、２年任期で、おおむね20人で構成され、区域内の住民で、公共的団体が推薦するもの又は識見を有するもののうちから、市長が選任する制度であり、公選委員はなかった（出雲市地域自治区の設置に関する条例第４条）。その権限に関しては、市長は「基本構想等（新市建設計画を含む。）に関する事項」、当該地域自治区の「公の施設の設置及び廃止並びに管理のあり方に関する事項」を「決定し、又は変更しようとする場合には、あらかじめ地域協議会の意見を聞かなければならない。」となっていた（同第６条３項）。また、「地域の意見及び要望の調整並びにとりまとめを行うとともに、支所と協働して地域まちづくり計画の策定と実施に努める」とされていた（同第６条１項）。

このような規定から、合併後の不安解消というその設置目的を読み取ることができる。また、公募委員がないことが示すように、地域自治や住民

の自発的な参加の推進による新たな「地域づくり」を目的とするというよりも、旧町地域の既存団体や有力者の意見反映を重視していたことが分かる。それでも、見直し（廃止）を市が提案したときに、存続の意見が旧町では強かったことは、吸収合併による地域間格差の拡大、小さな地域の意見が反映されないことへの不満が表れていたと捉えることができる。

他方、地域自治区（地域協議会）は合併時の地区計画の実施状況の検討が主であり、これは合併から10年が経ち、実質的には終了していた。また、地域自治区の設置は合併時の旧出雲市以外の住民の不安解消という目的もあったが、合併から10年を迎え、市としての一体化を背景に見直しが必要と市は判断したと考えられる。

**（3） 市による自治協会の位置づけ及び市との関係**

出雲市は以前から自治協会を重視し、様々な市の施策の説明をここに対して行ってきた。これを「出雲モデル」と呼んでいる。

市の施策における自治協会の位置づけは、出雲市自治会等応援条例（平成27年施行）に基づいている。2002（平成14）年から旧出雲市では公民館をコミュニティセンターに変更し（16地区、16センター）、これを単位とした自治連合協議会が活動してきた。平成17年の合併後、ここに自治協会の事務局が置かれている。現在は43センター存在する。これは、公民館機能を持たせたまま、「地域の総合センター」への転換を目的としており、市は地域特性を生かした学びの場（従来の公民館）プラス行政と地域の結節点及び地域活動の支援者役と位置づけている（「新たな公民館」）[25]。なお、コミュニティセンターの建物は指定管理ではなく、市直営である。

自治協会と市との関係については、自治協会は任意団体であり、市と協

25　名称変更と待遇は以下のとおりである。館長→センター長（20万円／月）、主事→チーフマネジャー（16万円）、副主事→アシスタント（現在は廃止）。賞与なし。基本は各所４人（小さな所は３人＋臨時職員）、最大７人。地区運営委員会の推薦に基づいて、コミュニティセンター運営委員会が雇用する。

力関係にある。現在、安定した関係と言って良い。市の地域に関する施策は各自治連合会に相談、自治連合会に各団体が参加、それぞれに土木委員会があり、地区内の土木工事の優先順位の決定をここで行っている（旧出雲市時代からの方式）。

出雲市の地域の自治組織の現状及び将来に関する共通の課題としては、中心部の加入率が低いこと（40％）、新住民や外国人（日系ブラジル人２～３世）が居住しているが（斐川町に村田製作所の工場があり、塩冶や斐川に居住）、加入しないので自治協会も困っている（約2,000人の外国人が住んでいる）。また、周辺部は役員の担い手不足の状態である。自治会に加入を呼びかける市のチラシ・広報を積極的におこなっている。市全体の自治会加入率は低下しているが、その理由の一つは、人口が５年前と比較して微増しているからであり、自治会加入世帯そのものの減少ではない。しかし、アパート入居者の加入低く、対策を検討中である。町内会に市は補助金を出している[26]。なお、自治協会の役員任期は２～３年、定年制の所もある。

今回の調査では、時間の関係で市の自治振興課の方から話を聞いただけであり、周辺部の地区協議会や自治協会から話を聞くことができなかったので、具体的な地域の活動や課題・困難を調査できていない。この点は今後の課題である。

出雲市が考えているように、今後、地域住民の声が反映される主体的なまちづくりを自治協会が担うことができるのか、注視する必要がある。

26　以前の地域協議会の活動費は一律で32万円であり、ここからも出雲市の地域協議会を単なる会議体と見ていたこと、その位置づけの低さがうかがえる。地域協議会に変わるとされる今後の自治協会への活動費補助は2017年２月の調査時点では未定であるとのことであった。その理由は、2017年４月に市長選挙と市議会議員選挙があるので、新年度予算は骨格予算となっていたからである。

## おわりに――地域自治、住民組織のあり方の多様な模索と地方自治の再発見

滋賀県下でも東近江市、長浜市、甲賀市などで、まちづくり協議会や自治振興会などが、地域づくりの活動組織として設置されている。全体としては、上から行政の手によって設置されており、地域住民にとっての意義や必要性はあまり認識されていない。また、その活動も旧来の自治会との違いが明確ではないところもある。むろん、活発な地域づくりの活動を展開している団体もあり、その差はかなり大きい。

他方、一部には趣味的な活動を少人数が行っているだけというまちづくり協議会も存在する。住民の自主的な組織であるので、地域の実情に合った形の自由な活動という点は良いが、行政側がその意味と目的を明確にできずに、設置を急いだということもその原因の一つであろう。

この点では雲南市の「地域自主組織」は、おおむね小学校区単位での組織であるので、「合併前の自治体」の役割を果たすことはできないが、行政側の設置目的が明確であり、また支援体制が確立していることにより、危機にある地域生活の基盤を行政と住民自身の手で支えるという、重要な役割を果たしつつあると評価できる。これは、地域の自治組織の活動への人的・財政的・行政的な支援が整えられることの重要性を示している。このことは、滋賀県の東近江市の五個荘地区町づくり協議会が、専従の事務局長を置くことによって、その活動が充実し始めたとヒアリングで話していたことからも証明されている。

ただ、深刻な地域存亡の危機にある雲南市と比べて、人口減少傾向にあるとはいえ、まだ産業もあり、地域も限界集落状況に陥っていない東近江市や長浜市の中南部、甲賀市では危機感の質が異なっているように見える。もっとも、長浜市余呉地区や今回調査していない高島市の旧朽木村やマキノ町では限界集落が増加しており、住民生活と地域存亡の危機にあること

は、雲南市と類似している。

上越市では合併時に旧町村に設置された地域自治区（地域協議会）を、４年後に旧上越市を含む全市に拡大し、自主自立のまちづくりの推進と市政に地域の声を届ける機関として積極的に位置づけ、育成・支援している。

他方、出雲市では、地域自治区について公選制を導入しなかったことに見られるように、当初から地域自治区に消極的であった。それゆえ、合併特例法による設置期間が終了するとすぐに廃止し、旧来の自治協会に依拠する形を選択している。

これらのことから言えることは、地域自治と地域運営組織のあり方は多様であり、それぞれの地域の歴史と環境に対応した形が模索されていること、それは、政府の空しい「地方創生」のかけ声や政策とは別の次元で、地域の自立と共生、自己決定と自治、人間の尊厳と地域の存続を求めて続けられている苦闘の現れと言うことができる[27]。その意味でも、今日、「地方自治の再発見」[28]の時代なのであろう。

27　新潟市、宮崎市、恵那市、名古屋市の地域自治組織については、西村・自治体問題研究所編・前掲注10)。世界の住民組織については、中田実編著『世界の住民組織　アジアと欧米の国際比較』自治体研究社、2000年、参照。

28　参照、加茂利男『地方自治の再発見　不安と混迷の時代に』（自治体研究社、2017年）。