

〈2017年度修士論文〉

旧村地域における自治組織のあり方と行政組織編成について ——奈良市月ヶ瀬地区をモデルケースとした分析——

田中 博之

目 次

はじめに

第Ⅰ章 市町村合併と近隣自治の議論

第Ⅱ章 旧村地域（奈良市月ヶ瀬地区）の課題

第Ⅲ章 近隣政府論と小規模多機能自治

第Ⅳ章 旧村地域における課題解決のための考察

おわりに

はじめに

我が国においては、1999年（平成11年）以来、国の積極的な推進により、いわゆる「平成の大合併」が行われてきた。本研究で取り上げようとする中山間地域を中心にみると合併をしたのは全体の67.4%であり、その内訳は中山間地同士が34.9%、都市との合併が13.4%である¹⁾。

このような合併旧村地域の多くは、現在、全国の水準を大きく上回る少子高齢化の進展、それに伴う主産業であった農業の担い手の不足、学校の統廃合による教育の質の低下など負の連鎖に苦しんでいる。本研究の対象である奈良市においても、合併した旧月ヶ瀬村の現状をみると、主産業である茶業の低迷により農業所得が大幅に低下し、担い手の減少、さらには人口の減少といった問題が都市部に大きくリードして深刻化している。

このような都市部に合併した中山間地域の周辺化は、合併開始当初より危惧されており、そのため、中山間地と都市部との地理的・心理的な距離感を埋め、地域の要望に可能な範囲で対応するため、各自治体は中山間地域＝旧村地域に支所や出張所を設け（いわゆる都市内分権）、地域担当職員を配置して地域住民や団体からの要望を広く拾い上げようとしてきた。奈良市においても合併した月ヶ瀬地区には行政センターとして支所機能を残し、各種証明書の発行を中心とする窓口機能と地区調整員を置き地域振興機能を図ろうと試みている。しかし、全国の多くの条件不利地同様、奈良市の旧村地域においても、冒頭にあげたような産業の空洞化、農業の衰退、人口減少、過疎化などの状況は改善されていない。

このような状況を打破するために、全国では地域が一体となり行政と協働するしくみが整備されている。また国も法改正による地域自治区制度の創設や地域運

営組織に関する検討など住民自治を高めようとする都市内分権の議論が盛んに行われている。

しかし、奈良市の場合、行政の縦割りやそれに対応する地域の縦割り体制や根強い行政への依存体質から抜け出せず、住民主体のまちづくりはいまだ困難な状態にある。また行政においては地域をサポートする組織体制が十分とは言えない。

そこで本研究では合併した旧村地域が抱える多くの問題について、月ヶ瀬地区をモデルケースとして分析し、このような地域またはそこに住む地域住民が主体的に持続可能なまちづくりを行うために必要なシステムや、それを推進していくために必要な行政の組織編成について先進事例や海外事例を交えて考察する。

第Ⅰ章 市町村合併と近隣自治の議論

本章では平成の大合併期に都市部に合併した中山間地域において現存する課題を考察し、その課題を解決すべく発生しつつある住民自治組織の状況を、住民自治（近隣自治）や都市内分権の観点から整理する。

1 旧村を含む市町村合併

(1) 平成の大合併

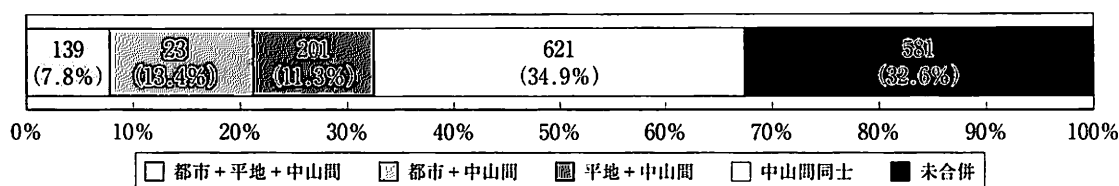
わが国においては、1999年より地方自治体の規模・能力の適正化や行財政基盤の確立を目指し、いわゆる平成の大合併が推進された。その結果、市町村数は3,232（1999年3月時点）から1,730（2010年3月時点）となり、都市部では759団体のうち312団体、平地では693団体のうち459団体、中山間地では1,780団体のうち1,199団体が合併している。

その中でも合併件数の最も多かった中山間地の合併パターンをみると（図表1-1）、中山間地同士の合併が34.9%、都市と中山間地の合併が13.4%である。

本研究の対象は、この都市と中山間地の合併のケースである。このパターンは、他の合併パターンに比べて、編入合併（都市が中山間地を編入）というケースが46.9%²⁾と非常に高い（中山間地同士では7.8%）。またこのパターンの合併においては、合併後の人口が10万人を超える自治体が50%というデータがある（図表1-2）。

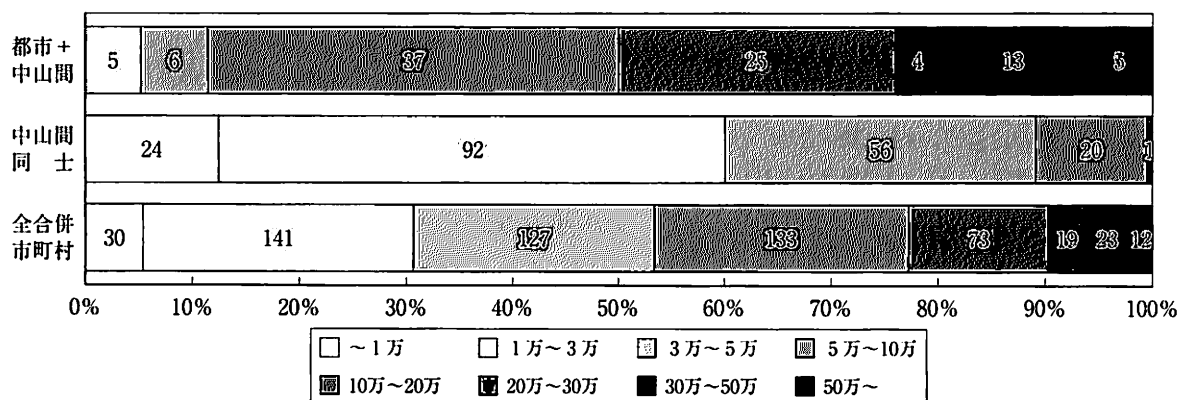
このように旧村地域は大都市の一部に編入され、従来あった役場はなくなるか、支所化される。それに伴

図表 1-1 中山間地の合併パターン



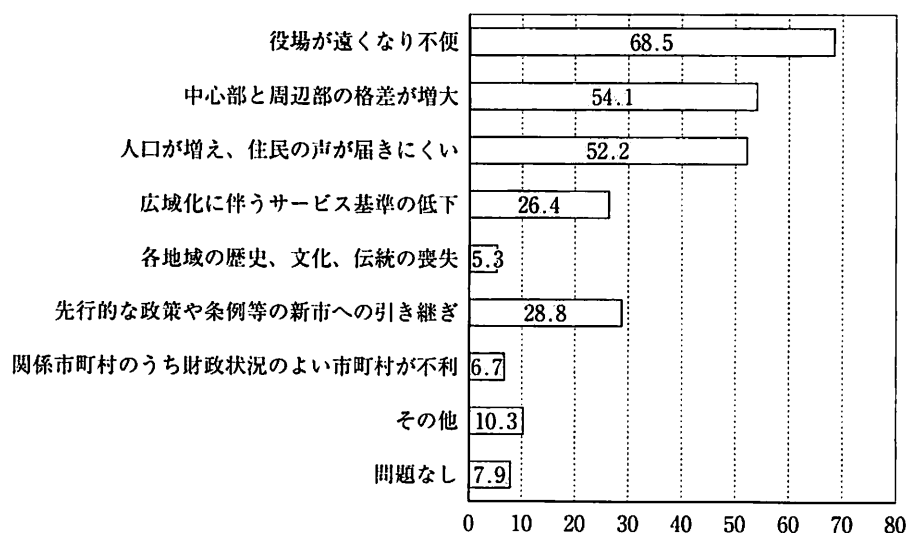
総務省（2010b）8 頁。市町村類型別合併パターンより筆者作成

図表 1-2 合併後の人口



総務省（2008a）図表 9 より筆者作成

図表 1-3 合併における問題点（n=416、単位%）



日本都市センター（2008）Q59 回答結果⁶⁾をもとに筆者作成

い職員の数減少、「行政と住民の距離が遠くなるのではないか」、「周辺地域が寂れるのではないか」³⁾という問題点がとりわけ顕著に表れる。

(2) 合併の効果

この平成の合併による効果への評価は研究者によって様々であるが、総務省が2010年に合併市町村に対して行った調査報告書では、①専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化、②少子高齢化への対応、③広域的なまちづくり、④適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化といった効果が上げられる一方⁴⁾、①役場が遠くなり不便になる、②中心部

と周辺部の格差が増大する、③住民の声が届きにくくなるである⁵⁾といった負の効果も指摘されている。

このような評価は、日本都市センターが行ったアンケートでも裏付けられる（図 1-3）

自治体全体、あるいは都市部に合併の「正の効果」が出る一方で、旧村地域（周辺部）には、様々な問題点が出ている。

このような旧村地域（周辺部）の問題を防ぐために、自治体の中には旧市町村役場に総合支所をおく、または新市町村の役場機能を部課単位で分割して旧役場に配置するという分庁方式を採用している自治体もある（図表 1-4）。

図表 1-4 旧村役場の活用方式

方 式	回答数	構成比
分庁方式	186	33.3%
総合支所方式	262	47.0%
窓口サービス中心の支所方式	68	12.2%
出張所方式	7	1.3%
その他	35	6.3%
上記4方式が複合した方式	15	2.7%
区役所として使用	4	0.7%
その他方式	15	2.7%

総務省（2010a）21頁。図表をもとに筆者作成

ただし総合支所方式においても管理部門は本庁に残り、支所に事業の決定権限がないことは問題として指摘されている⁷⁾。また本庁全体の職員数の適正化の影響を受け支所の職員数が減少するケースもある。

このようにみると、合併した旧村地域（周辺部）の周辺化という問題は、現在、加速化している地方の人口減少や少子高齢化、産業の担い手不足という問題の遠因になっていると思われる。

2 近隣自治の議論

(1) 1990年代以降のコミュニティ政策

このような合併に伴う中山間地の課題に対し、地域の実情を踏まえ、地域住民が自ら課題を解決していく仕組みとしてコミュニティ政策や住民自治組織をめぐる議論が活発化している。

平成の合併に合わせて合併市町村において予想された周辺化の課題に対し、まず1999年に合併特例法が改正され、地域審議会の制度が創設されている（図表1-5）。続いて、2003年の第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」（以下、第27次答申という）を受け、2004年には合併特例法、地方自治法の改正が行われ、合併特例区と地域自治区の制度が創設された。第27次答申は、「（前略）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つくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。こうしたことから、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の協働の推進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こととすべきである。」と述べ、住民自治の強化や行政と住民の協働を強調し、地域自治組織の制度化を強く主張したものであるが、これを受けて創設された両制度は（図表1-6）、いずれも、合併した旧村の支所や出張所に市長の諮問機関としての地域協議会を設けることとされており、地域コミュニティへの分権を通して、合併した旧村の周辺化を防ごうとしたものと考えられる。地域自治制度を取

り入れた多くの自治体は、地域協議会に加え、協議会で決定したことを地域で展開する実行機関として住民自治組織を設け、コミュニティへの分権化を実のあるものにしようとしている。この2つの地域自治組織は合併後の設置期間に期限があるため、地域自治区（一般）への移行が各自治体で検討された。しかし、地域自治区（一般）は新市町村全域での導入が原則であるというハードルの高さより敬遠されがちである。

(2) 住民自治組織の新たな形

そのため、全国では図表1-5にあるように、「条例上の自治区」を採用する自治体が増えてきている。これは、伊賀市や名張市などを皮切りに広まった手法であり、各自治体の条例で住民自治組織を公的性格の機関として位置づけ、協働の主体として扱うというものである。また、それ以外にも、従来の自治会を中心とした地縁組織が主体となり住民自治組織を形成している地域も多く存在するが、そのような組織は、総じて地域運営組織と呼ばれる。総務省では2014年以降の議論では地域自治組織と地域運営組織を区別している（図表1-5）。

さらに2014年頃からは、地域運営組織の中でも更に地域実情及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行う組織のことを指して、「小規模多機能自治組織」と呼ぶ新しい用語もでてきている。これら自治体の先進事例に関しては第Ⅲ章で扱うこととする。

また、そのように住民自治組織の議論が展開される一方で、行政のあり方についても議論が進み、地域担当職員制度や地域一括交付金の導入などの制度や住民自治組織との協働の方法など住民自治を強化する動きも注視する必要がある。

ここで一度用語の整理をしておく（図表1-7）。

総務省の研究会⁸⁾によると、「地域自治組織」は「地域の公共空間を担う公法人（又はその一部）」と定義される。一方、「地域運営組織」は「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

図表 1-5 1990年代以降のコミュニティ政策と住民自治組織の整備

年	政策	調査会・研究会	概 要	想定する住民組織について	行政に関して	関連する法律と導入された制度
1999	平成の大合併		地方自治体の規模・能力の適正化と行財政基盤の確立			1991 地方自治法改正 1998 NPO 法 1999 合併特例法の改正 ：地域審議会
2003		地方制度調査会第27次答申	「地域自治組織」の提示	・合併特例区 ・地域自治区 ・地域自治区（一般）	地域の潜在力を発揮する仕組みづくり	2004 合併特例法の改正 ：合併特例区 合併新法の制定 ：地域自治区 地方自治法改正 ：地域自治区（一般）
2003 - 2005		分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会	分権型社会における新しい公共空間の形成	・協働事項により異なる多様な主体 ・地域自治区（一般）	・組織のあり方の検討が必要	
2007		コミュニティ研究会	地域力の再生の必要性	・地域自治区（一般） ・条例上の地域自治区	・地域担当制の導入 ・自治基本条例やコミュニティ基本条例の制定 ・一括補助金の活用	
2008 - 2009		新しいコミュニティのあり方に関する研究会	地域協働体の構築	・地域協働体 ・地域自治区の地域協議会	・人材面・資金面等インシヤルコストの負担 ・適切なガバナンスの確保	
2014 - 2015		暮らしを支える地域運営組織に関する研究会	地域運営組織の法人化の必要性と国のバックアップ	・地域運営組織	・地域運営組織のパートナーとしての位置づけと交付金制度	
2016	地方創生	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	中山間地における小さな拠点の形成	・地域運営組織	・地域運営組織の法人化の推進	
2017		地域自治組織のあり方に関する研究会	地域型法人制度の課題への対応	・地域運営組織 ・地域自治組織	・地域で必要となるサービスを地域全体で支えるシステムの環境づくり	

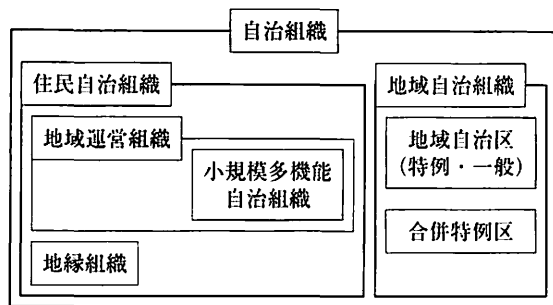
筆者作成

図表 1-6 地域自治組織の類型

	地域審議会	地域自治区	合併特例区	地域自治区（一般）	住民自治協議会
設置目的	旧市町村住民の意向反映	新市町村の事務分掌	旧市町村住民の意向反映	住民の意向反映 住民と行政の連携強化	住民自治の強化等
組織	合併協議による	協議会 区の長（任意）	協議会 区の長（特別職）	協議会 区の長（任意）	自治体による
区域	区域の一部のみ可	区域の一部のみ可	区域の一部のみ可	市町村の区域全域	条例による
設置期間	合併後一定期間	合併後一定期間	合併後5年	限定なし	限定なし
法人格	なし	なし	あり	なし	なし
根拠法令	合併特例法 第5条の4	合併特例法 第5条の5	合併特例法 第5条の8	地方自治法 第202条の4	独自の条例等

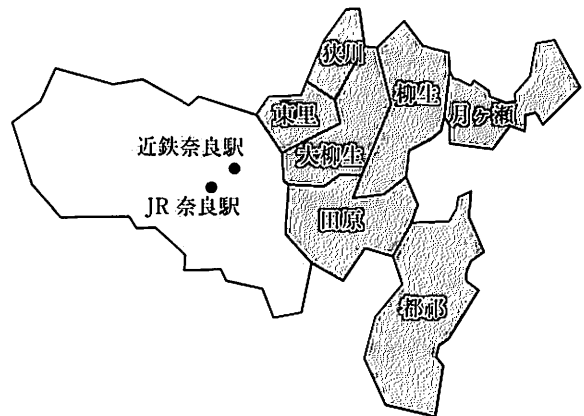
総務省市町村の合併に関する研究会（2007）48-49頁より筆者作成

図表 1-7 自治組織の整理



筆者作成

図表 2-1 奈良市の地図



奈良市役所 HP「奈良市東部地域の概要」より引用

図表 2-2 月ヶ瀬地区の人口と高齢化率（2015年）

	総人口（人）	0-14歳	15-64歳	65歳以上	高齢化率
奈良市	360,310	42,796	212,572	102,416	28%
月ヶ瀬地区	1,455	130	697	628	43%
石打	398	36	198	164	41%
長引	149	14	73	62	42%
尾山	377	34	161	182	48%
嵩	63	1	36	26	41%
月瀬	124	8	61	55	44%
桃香野	344	37	168	139	40%

総務省統計局 2015年国勢調査 小地域集計より筆者作成

形成され、地域課題の解決に向けた取組を実践する組織。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」と定義されており、私的な組織という位置づけである。本研究においても地域自治組織と地域運営組織に関してはその意味で用いることとする⁹⁾。またその地域運営組織の一例として、第Ⅲ章では小規模多機能自治組織について考察を行う。本稿では、地域運営組織と地縁組織を併せて住民自治組織、この住民自治組織と地域自治組織をあわせて自治組織と呼ぶことにする。

第Ⅱ章 旧村地域（奈良市月ヶ瀬地区）の課題

本章では本研究で旧村地域のモデルケースとする奈良市月ヶ瀬地区において、平成の合併前後で地域がどのように変化し、またどのような課題が実際に表れているかを具体的にみたく、その課題について地域サイド、行政サイドの両面から指摘するものとする。

1 月ヶ瀬地区の現状

(1) 地 勢

月ヶ瀬地区は奈良市の北東端にあり面積21.35平方キロメートル、人口1,455人の地域である。（図表2-1）。

地区は6つの大字（区）で構成されており、各地区の人口、高齢化率は、図表2-2のとおりである。

(2) 地区の各種団体・組織

ここでは地区における主要な団体・組織について説明する（図表2-3）。

まず、地区自治会は旧月ヶ瀬村時代から6区設置されている。主な役割は、行政からの広報や各種委員の依頼に対応する窓口であり住民に最も身近な地縁組織である。その地区自治会をまとめているのが、自治連合会である。地区自治会よりも行政側に近い存在である。行政が住民に周知したい事項が発生した折、自治連合会→自治会→住民という情報伝達段階が踏まれる。また、月ヶ瀬振興協議会は旧月ヶ瀬村の合併時に新市建設計画の検討主体として発足し、現在も合併後のまちづくりについて協議するという機能を残し活動している。構成メンバーは図表の2-10番の団体を含んで

図表 2-3 月ヶ瀬地区における各種団体・組織¹⁰⁾と奈良市所管課 (2017年)

	団 体 名	目 的	構 成 メ ン バ ー	市 の 所 管
1	月ヶ瀬地域振興協議会	合併時の新市建設計画策定時に組織化 合併後のまちづくりについての協議	以下 2-10 番の団体	行政センター
2	自治連合会	地区自治会の連携	各地区自治会長	地域活動推進課
3	地区自治会	区の自治活動の実施		地域活動推進課
4	月ヶ瀬地区防災防犯対策協議会	月ヶ瀬地区の防災、防犯対策		危機管理課
5	月ヶ瀬地区万年青年クラブ 連合会	地区万年青年クラブへの補助		長寿福祉課
6	月ヶ瀬単位万年青年クラブ	地域福祉活動・友愛活動・健康増進活動		長寿福祉課
7	地区社会福祉協議会	住民参加による地域福祉活動	自治連合会長、ボランティアグ ループ代表、万年青年クラブ	福祉政策課
8	月ヶ瀬梅溪保勝会	梅溪の保全、月ヶ瀬梅の資料館の指定管理		行政センター 文化財課
9	月ヶ瀬観光協会	商店、観光地の PR	地域の商店、観光施設	観光振興課 農林課
10	地域教育協議会	地域学習、子育て環境整備、地域担い手の育成	行政センター所長、主任児童委員、 地域振興協議会、小中学校 評議員・校長、こども園長など	学校教育課

奈良市各所管課への照会結果より筆者作成

図表 2-4 地区の産業構造 (2015年)

	就 業 者 数				割 合 (%)			
	総 数	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業	総 数	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業
奈良市	155,089	2,308	27,796	124,985	100.0	1.5	17.9	80.6
月ヶ瀬地区	775	202	172	401	100.0	26.1	22.2	51.7
石 打	217	50	54	113	100.0	23.0	24.9	52.1
長 引	82	31	10	41	100.0	37.8	12.2	50.0
尾 山	167	19	42	106	100.0	11.4	25.1	63.5
嵩	35	12	7	16	100.0	34.3	20.0	45.7
月 瀬	75	24	20	31	100.0	32.0	26.7	41.3
桃香野	199	66	39	94	100.0	33.2	19.6	47.2

おり、地区において最も包括的な団体である。

(3) 産 業

産業については図表 2-4 のとおり、主要産業は第 1 次産業であり (26.1%)、第 1 次産業の割合が高くなっている。特に茶業は奈良県内の荒茶生産量の 36.6%¹¹⁾をしめるほどである。

2 合併前後の月ヶ瀬地区の変化

次に、平成の合併前後で地域がどのように変化しているかをみる。

(1) 合併の経緯

月ヶ瀬村の歴史が始まったのは1889年 (明治22年)

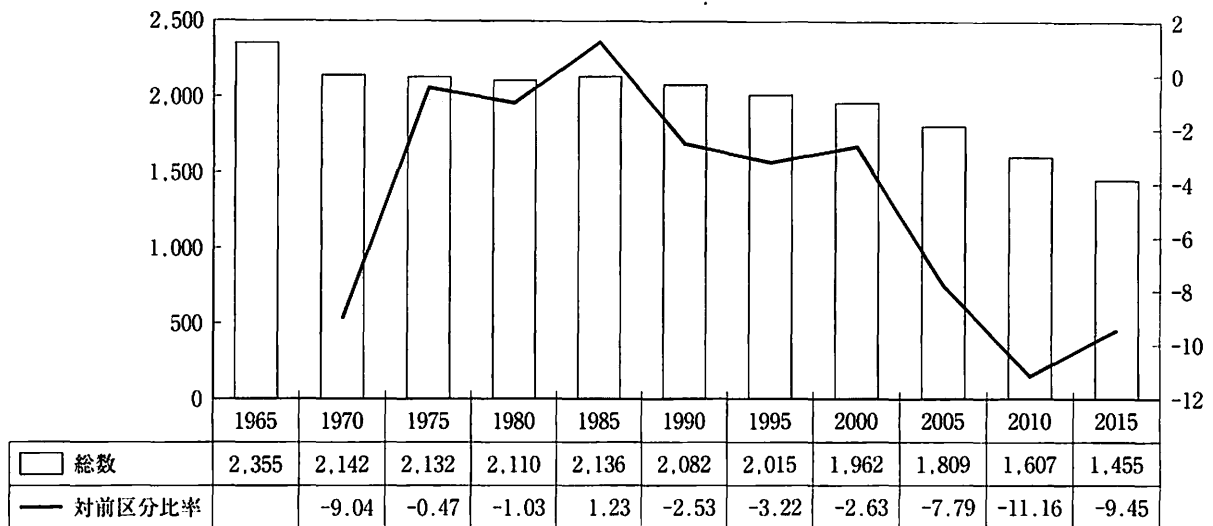
である。嵩地域を除く 5 つの旧村 (現在の大字) が合併し「添上郡月瀬村」が発足する。1897年 (明治30年) 山辺郡波多野村大字嵩を編入し、現在の 6 大字を形成した。その後1968年 (昭和43年) に月瀬村から月ヶ瀬村へと改称し、奈良市との合併の2005年 (平成17年) まで村政を継続した。

前述の通り、月ヶ瀬村は2005年に旧都祁村と同時に奈良市と合併することとなったが、合併の背景には1995年に改正された合併特例法において地方交付税の優遇措置の拡大があった¹²⁾。

(2) 合併前後の人口と人口構成比の変化

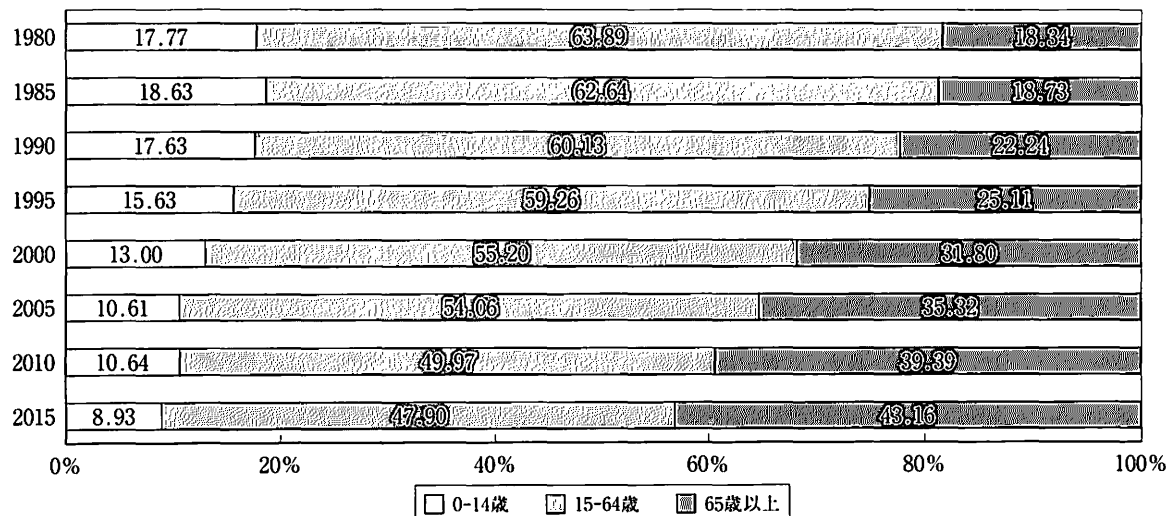
市町村合併後に辺縁部の人口減少が見られた町村は多いが、月ヶ瀬地区についても2005年 (平成17年) を

図表 2-5 人口と人口の全区分比率



総務省統計局 昭和35、40、45、50、55年 平成 2、7、12、17、22、27年 国勢調査小地域集計より筆者作成

図表 2-6 人口構成比率



総務省統計局 昭和35、40、45、50、55年 平成 2、7、12、17、22、27年 国勢調査小地域集計より筆者作成

境にして人口総数の対前区分の変化率において減少割合が高くなっている。合併前においては1970（昭和45年）の9.04%を除いて平均-1.4%/年であったのに対し、合併後では平均すると-9.4%/年となっている。また、2010年からは人口構成比において生産年齢人口が50%を下回っている。65歳以上の人口に大きな変化が見られないことから、生産年齢人口の流出、言い換えれば若い世帯の流出が進んでいるといえる。（図表2-5、2-6）

(3) 産業構造の変化と農業の担い手

次に産業構造の変化を見る（図表2-7、2-8）。

産業構造において第1次産業の比率は依然高く推移しているが、販売農家数は減少している。また、65歳未満の農業従事者が激減しており、主業農家¹³⁾が減少する一方で副業的農家が増加している。農業従事者が26.1%も存在しているようにみえるが、実際には、65

歳未満の従事者が大幅に減少している。一方、専業農家数は合併後増加傾向にあり、定年退職後に専業農家化しているものと思われる。要するに次世代の担い手が育っておらず、この現状が進むと現在の60-70代が働けなくなると急激に第1次産業の衰退、さらに引き受け手のなくなる土地の増加に拍車がかかる恐れがある。

また、相対的に第3次産業への就業者割合が増加しているが、詳しく見てみると、月ヶ瀬梅溪の観光客の減少に伴って卸売・小売業の割合や飲食業の割合は減少している。

(4) 行政体制の変化

次に、合併前後の行政体制の変化についてみるため、月ヶ瀬村役場と現在の月ヶ瀬行政センターの組織構造と業務について比較する（図表2-9）。

まず合併前の月ヶ瀬村役場の状況をみてみると、課

図表 2-7 産業構造の変化

	就 業 者 数				割 合 (%)			
	総 数	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業	総 数	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業
1995年	1,088	351	314	423	100.0	32.3	28.9	38.9
2000年	1,032	323	262	447	100.0	31.3	25.4	43.3
2005年	953	302	214	437	100.0	31.7	22.5	45.9
2010年	821	244	188	389	100.0	29.7	22.9	47.4
2015年	775	202	172	401	100.0	26.1	22.2	51.7

図表 2-8 農業形態の変化

	販売農家数	主業農家	準主業農家	副業的農家	専業農家数	兼業農家数	第1種兼業農家数	第2種兼業農家数
2000年	177	87	36	54	25	152	70	82
2005年	165	76	24	65	32	133	57	76
2010年	139	59	19	61	48	91	29	62
2015年	123	45	15	63	48	75	17	58

農林水産省「世界農林業センサス」2000、2010「農林業センサス」2005、2015 より筆者作成

図表 2-9 行政組織の変化 (2005年 3 月と2017年12月現在の比較、() 内は職員数)

月ヶ瀬村	月ヶ瀬行政センター
総務課(8)	⇒廃止
議会、財務、税務、条例、地籍管理	
企画課(6)	⇒廃止
企画、観光、広報、開発調整	本庁：総合政策課・奈良ブランド推進課
住民課(12)	⇒総務住民課(4)
戸籍、国保、年金、水道、環境、診療所	戸籍、福祉、市税、保険・年金
産業課(5)	⇒地域振興課(4)
農林、商工、道路、建設、農業委員会	自治会、地縁団体、道路、維持管理
保険福祉課(11)	⇒廃止
福祉、保健、保育園	
収入役 (会計)	⇒廃止
教育委員会(11)	⇒廃止

月ヶ瀬村 (2005) 88頁、平成17年 3 月行政組織図より筆者作成

の数は7、職員数は53名、特別職の村長、助役、収入役、教育長を加えて57名であった。議会は議長1、副議長1、議員6名の8名体制である。役場内には企画課があり係員が4名配置されており(役場内の係では最大人数)、村の企画全般、観光、広報、開発調整等の役割を担っていた。村の主要産業である農業振興は産業課が担い、課内で農業委員会や建設全般にも対応していたことから村内一体となって区画整理やハード整備が進められていたことが予想できる。

次に現在の月ヶ瀬行政センターについてだが、課の数は2、職員数¹⁴⁾は8名である。特別職は存在しない。もちろん議会は存在せず、月ヶ瀬地区が地盤(住所が

ある)の議員は1名で村時代から複選している。センター内には企画部署は存在しない。農業振興については本庁の農林課が担当しているが、地区限定的な施策は行わず、国の制度(多面的機能直接支払制度や環境保全型農業直接支払制度等)の窓口機能がメインである。農業委員会は本庁に事務局があり、全15地区18名の農業委員の中に月ヶ瀬地区代表が1名存在する。

合併により行政の効率化・スリム化を目指され職員数の削減、担当課の廃止・統合が進んでいる。現在はその心理的側面や物理的な職員減少に伴うサービスの低下を防ぐために地域振興課の中に地区調整員を1名設けて地域のサポートにあたっている。

図表 2-10 農業・地域振興政策の流れ

年	内 容	地 域
1966	振興山村に指定	村全体
1968	月ヶ瀬村基本構想	村全体
1970	緑茶加工所建設、農道整備	桃香野
1970～1973	第一次農業構造改善事業 ・緑茶加工所建設 ・農道整備 ・圃場開拓・造成	長引、嵩、月瀬、桃香野
1977～1980	第二次農業構造改善事業 ・製茶工場建設 ・村道整備 ・多目的研修集会施設の建設	石打、尾山
1977～1980	高度農業生産モデル地域整備実験事業 ・茶園の改良 ・茶工場建築、近代機械導入 ・集落センター建設	村全体
1975～1984	広域農道整備事業	月ヶ瀬村、都祁村、山添村
1982	第二次月ヶ瀬村基本構想	
1980～1985	新農業構造改善事業 ・生活改善センター、集落センターの建築	村全体
1975～2003	大和高原地区国営総合開拓パイロット事業	月ヶ瀬村を含む大和高原地域の市町村
2005	合併	
2015～2017	山村活性化支援交付金事業	村全体

月ヶ瀬村（1990）797-826、964頁より筆者作成

3 月ヶ瀬地区の課題

このように月ヶ瀬地区においても全国の中山間地同様、周辺化が顕著になりつつある。

ところで、このような「周辺化」に対しては、多くの住民自治組織が現在取り組みつつあるように、地域のビジョンを主体的に描き、それを自ら実現していくことが何よりも重要なはずである。しかし、現在の月ヶ瀬地区では、このことができていない。そして、それは、ある意味では月ヶ瀬地区に限らず、これまで多くの中山間地がたどってきた歴史によるものでもある。本節ではこのような背景を踏まえながら地域サイド・行政サイドの問題点として、①地域の主体性や②地域の連携、③行政サポートが不十分であることを指摘する。

(1) 地域の主体性の欠如

まず、現在月ヶ瀬地区には、地域住民が「将来この地区をどのような地区にしたい」として設定した具体的な目標や計画が存在しない。あえて挙げるとすれば、合併時における新市建設計画と現在進行中の山村振興計画である。しかし新市建設計画の中では地区内の梅林や道路などハード整備の要望が列挙されているだけであり、また、後述する山村振興計画も、行政主導のもので住民の具体的な目標は反映されていない。いい

かえればそれを主体的に描ける状態になっていない。本来それを行う趣旨で設立された地域振興協議会の関係者へのヒアリングにおいても「地域振興協議会は現状、地域のビジョンを描けていない。ただそれを課題に感じている。」という回答をえている。

ではなぜそのように月ヶ瀬地区をはじめとして中山間地では、主体的にビジョンを描くことができないのか。それには①国の条件不利地政策の下での地域振興政策と、②区と行政の相互依存という2つの背景があるものと考えられる。

1-1. 国の条件不利地政策の下での地域振興政策

旧月ヶ瀬村は、1966年（昭和41年）に山村振興法に基づいた振興山村に指定されている。山村振興法は議員立法として1965年に制定された地域振興法の一つで¹⁵⁾、一定の地域要件を満たした山村¹⁶⁾を主務大臣¹⁷⁾が振興山村と指定し、山村振興計画（以下、山村計画という）に書き込まれた事業等について、国が補助率のかさ上げや税制上の優遇措置等の支援を行うというものである。計画の策定主体は市町村であるが、それは都道府県の山村振興基本方針に基づくものでなければならず、都道府県知事の同意が必要とされる。また、各種の支援策についてはその時々々の国の意向が強く反映され、月ヶ瀬村においても、その要件をもって国の

意向を受けた農業振興・地域振興政策が展開されてきた。

振興山村指定の2年後の1968年に策定された月ヶ瀬村基本構想では、村内各施設の充実、道路の改良整備、農業構造改善が謳われ、1970年からは農業基本法に基づく第一次構造改善事業、1977年からは第二次構造改善事業が大規模に実施されている（図表2-10）。

その概要は、図表の通りであり、既成田の圃場整備からダムの築造まで、1987年までの25年間で農地造成としては110.86ha、区画整理は24.27haと一村単位では全国で類を見ないほどの資金が投入されている。このように、旧月ヶ瀬村の地域振興の歴史は、国の意向を受けた補助事業の歴史と言っても良いほどであり、このような中で、地域において主体的に地域の将来像を描いていくような行動様式が生まれなかったことは想像に難くない。

2005年の合併後は村に企画部門がなくなったことにより国の交付金事業を地域に提案するという体制が整わず、2015年まで月ヶ瀬地区に限定した農業・地域振興事業は行われていない¹⁸⁾。合併とともに役場をあげて補助金取りに奔走する体制が失われ、それとともに補助金に軸足を置く「地域における振興ビジョン」も霧消したということではないだろうか。

1-2. 区と行政の相互依存

地域が主体的にビジョンを描くためには、地域内の住民や団体自らが地域の課題を認識し、何が必要なのかを主体的に考えることが必要である。月ヶ瀬地区をはじめとする中山間地において、この役割を果たすことを期待されるのは、地縁団体である区であろう。月ヶ瀬地区においても旧村の設立時から6つの区が設置されている。都市部では考えられないが旧村部では自治会加入率は100%近い。月ヶ瀬地区でも加入率は95%~100%の間であり、地域で圧倒的な存在感を示す団体である。しかし、その主な役割は、行政が発行する広報物の配布や民生委員、農業委員など各種委員の依頼に対応する窓口にとどまる。歴史的経緯もあり、行政との相互依存関係の中で、末端行政機構化、下請け化、依存化が著しく、主体的に課題を発見・解決する団体ではないのが現状である。

旧月ヶ瀬村においても、自治会の役割として①村政の一端をになって村の諸事業の推進についての協力、区民の意見の取りまとめと調整、村税および村に納入する諸掛り徴収の金銭事務を行うこと、②大字の自治的な事業や諸行事の推進、村との交渉、大字内の諸問題の調整が挙げられており¹⁹⁾、行政の補完、窓口としての機能が重視されていたことがわかる。

(2) 地域内の連携の悪さ

次に、地域のビジョンを自ら実現するためには、地

域内の各区や諸団体が協力・連携し、目的を共有することが必要であるが、現在の月ヶ瀬地区ではそれができていない。その原因としては、行政の縦割り構造が地域内の各種団体間の連携の悪さをもたらしていることと、区間の連携が悪いことを挙げることができる。これらは人的資源や財源の限られた中山間地において、重要な視点である。

2-1. 区における各種団体の縦割り構造

現在の月ヶ瀬地区は、財源の異なる縦割り主義で、行政の各所管課が自治会内の各部会や各種団体と連絡・調整を行っている。

具体的に、行政と各種団体がどのように縦割りで紐づいているかみると（図表2-3）の通りであり、地域の各団体が各所管課の事業の窓口機能を果たしている。このように区と各種団体は行政の縦割り構造に合わせて、地域内においても縦割り構造を形成している。

ここではその縦割りの具体例として、地域の高齢者福祉に関してあげる（図表2-11）。月ヶ瀬地区では高齢者の見守り活動に関して、月ヶ瀬地区社会福祉協議会（以下、地区社協）と万年青年クラブ（いわゆる老人会、以下、万青）がそれぞれ独自に行っている。

活動内容は高齢者の安否確認のために自宅や畑に出向き、当事者と面談するというものである。しかし、図表中にもあるように行政の所管課の違いによる設立過程の違いから互いに「地区社協は公的活動、万青は当事者によるボランティア」という意識があり、団体間の連携はない。つまり目的が同じ事業や団体であっても設立の経緯や財源が異なることで地域内の連携が進まないということである。このような各種団体と行政の縦割り構造の連結は、歴史的経緯にもよるもので、根深いものである。

2-2. 区間の連携の悪さ

では区間での連携はどうであろうか。現在、区単独では解決できない問題が多々出てきており、区を超えた連携が必要となっている。それにもかかわらず、地域内の各種団体や各施設は区ごとに運営され、地区全体のまちづくりのために区を超えた連携が行われることは少ない。

たとえば、各自治会長によると、若い世帯の流出やUターンの困難、空き家対策、施設の維持管理、祭事の維持など²⁰⁾、区単独では解決できない問題があるが（図表2-12）、ヒアリングでは6人中5人の区長が「他の団体や他の区との連携をする機会」を特に持っていないとしている。

このように区間の連携が低調なのは、長い間（合併前に）行政の補完事務を担ってきたのが区であったこと、行政と密接な関わりをもつ各種団体が区ごとに作られていること、ハード整備の受け皿の単位が区で

図表 2-11 月ヶ瀬地区の高齢者福祉に関する2団体と内容

	事業名	事業概要	所管課
月ヶ瀬地区社協	互助活動	民生委員との連携による見守り	奈良市社協（地域福祉課）
万年青年クラブ	友愛訪問活動	高齢者の見守り訪問	長寿福祉課

地区社協、万青担当者ヒアリング結果、各事業計画（2017）より筆者作成

図表 2-12 区が抱える問題（複数回答可）

回答者	回 答	定住・ 移住	教育	空き家	祭事	施設
A	・子供がUターンしてきたい地域ではない	○				
	・子供の教育の質の低下		○			
B	・今の40-50代が高齢化したときの自治					
C	・若い世帯の流出	○				
	・施設の維持管理					○
D	・祭事の維持				○	
	・若い世帯の流出	○				
	・空き家対策			○		
E	・若い世帯の流出	○				
	・空き家対策			○		
F	・特になし					

地区自治会ヒアリング結果より筆者作成

あったことなどによろう。月ヶ瀬村の「申し合わせ事項」によれば、①道路整備の用地の獲得ならび保障についての処理②村の行う諸事業に民意を反映しながらのその推進力となる③税金や国民年金などの徴収事務などを行うのも区であった²¹⁾。

(3) 行政の地域へのサポート

3点目は行政サイドの課題である。「周辺化」に対抗し、地域のビジョンを実現していくためには、それを側面から支える行政のサポートが欠かせない。

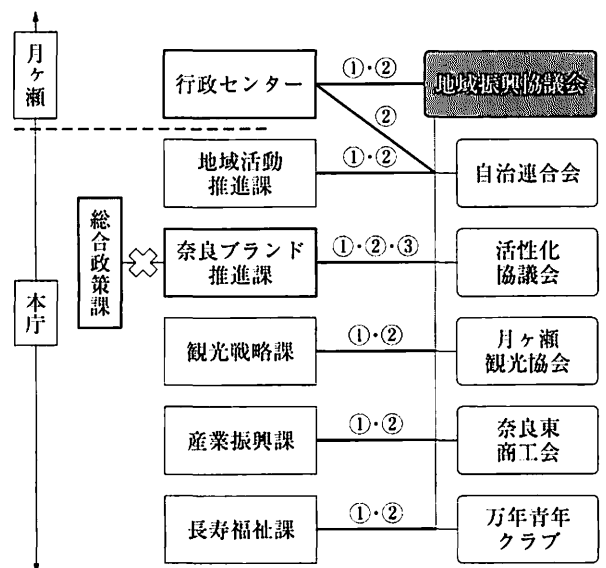
合併の際に月ヶ瀬地区において新市建設計画の中で1) 自然景観の保全と活用、2) 農業を核とした活力の創造、3) 地域資源を活かした集客・交流の促進を柱に地域づくりを計画している。ただ、果たしてそれを実行、バックアップするための組織編成と事業予算（人件費を含む²²⁾）が構築されているかといえば、そうとはいえない。特に、縦割り構造に伴う業務の必要以上の細分化により、地域全体を包括的に捉えることができていないこと、合併後に設置している地域担当職員制度（地区調整員）が十分に機能していないことは大きな問題となっている。

3-1. 業務の必要以上の細分化（組織・予算）

前述のとおり、月ヶ瀬行政センター内には企画部署は存在せず、市が行う各種事業は細分化され、本庁の各種主管課が担っている。

一例として直近の山村計画を例にとり、計画に関与

図表 2-13 行政の組織編成と地区の各種団体（山村活性化支援交付金を含む）



①予算 ②窓口 ③企画

奈良市各所管課への照会及びヒアリング（2017年8月以降）より筆者作成

する地域団体と対応する所管課を整理すると、図表 2-13 のようになる。地域の包括的な団体である地域振興協議会の窓口は行政センターである。しかし、行政センターは、窓口機能しか果たさないの、山村計画は本庁の奈良ブランド推進課が地域内での数回の

図表 2-14 月ヶ瀬地区における各種団体の予算規模（2017年）

	団 体 名	予 算		所 管 課
		交付金・補助金	自主財源	
1	月ヶ瀬地域振興協議会	1,700,000		月ヶ瀬行政センター
2	自治連合会	172,500		地域活動推進課
3	地区自治会	180,000		地域活動推進課
4	月ヶ瀬地区防災防犯対策協議会	270,000	196,681	危機管理課
5	月ヶ瀬地区万年青年クラブ連合会	49,500	433,940	長寿福祉課
6	月ヶ瀬単位万年青年クラブ	550,000	1,478,427	長寿福祉課
7	地区社会福祉協議会	430,000 (一部指定管理)	1,780,000	福祉政策課
8	月ヶ瀬梅溪保勝会	6,000,000		文化財課
9	月ヶ瀬観光協会	120,000		農林課
10	地域教育協議会	1,704,000		学校教育課
	計	11,176,000	3,889,048	

奈良市各所管課への照会内容より筆者作成

ワークショップを経て立案し、地域振興協議会内にある交付金受け皿の活性化協議会事務局を運営している。物理的に距離のある本庁の組織が、地域の声を限られた期間で計画に反映するには無理があり、事務局運営は難航している²³⁾。

本来であれば奈良市全体の総合計画に基づき、地域住民や各種団体との接点が多い行政センターが地域住民の声を反映し、地域の実情に沿った計画を作成することが望ましい。しかし、行政センターは企画・調整機能を持たず、人員的な余裕がないという理由から、本庁の奈良ブランド推進課が国・地域（図中の活性化協議会の窓口）との調整や事業の遂行をバックアップしている。

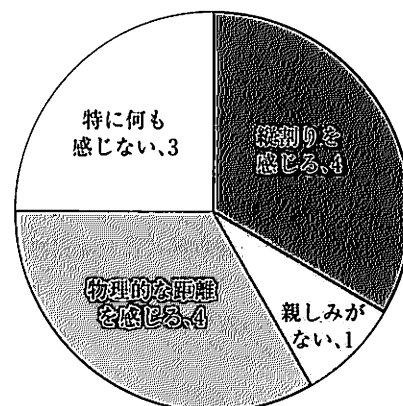
その一方で、山村計画以外の日常的な案件に関しては自治連合会や自治会の窓口は行政センターの地域振興課、その他地域の各種団体については各担当課が窓口になっている。

このように、地域に関わる総合的行政機関が不在である上に、行政の縦割り構造が地域に持ち込まれるため、地域を包括的に捉え、これを側面から支援するような行政のサポートは非常に不十分なものとなっている。

3-2. 予算の非効率

またこの行政の組織の細分化対応して、予算も細分化されている。図表 2-13 より、山村活性化支援交付金を除いて、窓口業務のみを行う所管課が縦割りに歳出していることがわかる。地区全体の予算総額としては、次章でみる先進自治体の地域運営組織に匹敵する予算がついているが、各種団体に非効率的に分配されており、予算の使い勝手が悪い（図表 2-14）。

図表 2-15 行政との関係性（n=12）



月ヶ瀬地区内団体ヒアリング結果（2017）より筆者作成

3-3. 地域担当職員制度

次に、地域担当職員制度についてみる。全国の旧村地域では地域担当職員制度を設け、住民との対話・交流を通じ、地域課題の解決に住民の意向を反映させ、職員の意識をも住民本位に転換させようとしている²⁴⁾。

奈良市でも月ヶ瀬地区に対して、地区自治連合会を中心とした地域活動の取り組みを支援するために地区調整員を1名設けているが、地域との物理的な距離は維持しているものの、結局のところ事務を本庁の主管課につなぐだけでの存在となっており、時間的・心理的距離を埋めることができていない。担当職員のヒアリング²⁵⁾によると、「自治会や各種団体の部会日程の連絡調整等の事務を行うだけである。諸問題については主管課につないで本庁で解決するしか方法がない」というものである。また、人事面においても、地区調

整員の人事は全庁的な人事の中で扱われるために、地区の現状を知らない職員がその職につくことが往々にしてあり、地域との距離感を詰めることが困難となっている。

実際の各種団体におけるヒアリング²⁶⁾においても(図表2-15)、「行政との関係性」について、「縦割りを感じる」「物理的な距離を感じる」「親しみが無い・相談できない」という意見が12人中9人であった。

第三章 近隣政府論と小規模多機能自治

このような課題に対し、第I章で述べた様に、地域の実情を踏まえ、地域住民が自ら課題を解決していく仕組みとして住民自治組織をめぐる議論が活発化している。そこで、本章では近隣政府論について考察した上で、小規模多機能自治組織の事例として朝来市を取り上げ、その成立過程から成立後の問題点などを整理し、現在焦点となっている法人格の問題についても分析する。また海外事例としてアメリカにおけるコミュニティ自治としてネイバーフッドカウンシルとコミュニティ開発法人(CDC)の関係性を考察し、日本の近隣自治の考え方と比較し、日本の地域組織の議論の今後の方向性を探る。

1 近隣政府論

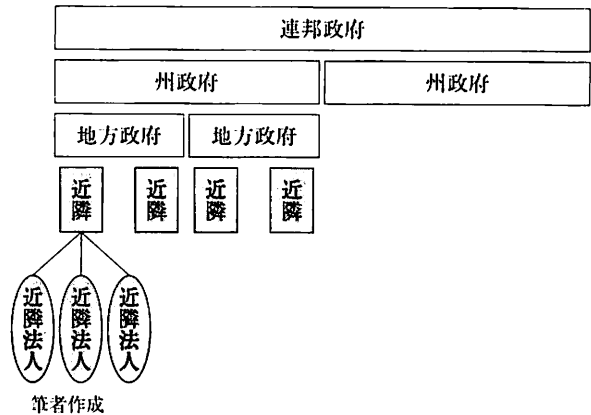
本節では自治体の住民自治組織の議論に影響を与えてきた近隣政府論について考察する。

(1) コトラーの近隣政府論

「近隣政府論」は1960-1970年代にかけてコミュニティオーガナイズ²⁷⁾の理論家・実践家であるミルトン・コトラー(Milton Kotler)らが提唱した地域自治に関する概念である。その理論的骨子は、地方政府、とりわけ大都市政府の有する権能の一部を、「近隣」に委譲し、連邦政府-州政府-地方政府という政府間関係の構造を、連邦政府-州政府-地方政府-近隣の構造へと再編成するというものである²⁸⁾(図表3-1)。

特に、コトラーの近隣政府論で重要なのは、これらの事業における計画策定・意思決定過程への住民参加あるいは自己決定を強調し、住民が計画の策定と実施に主体的に関わるための媒体として「近隣法人(neighborhood corporation)」を構想していることである。「近隣」は法人格をもっていないため、コトラーは法人格をもった近隣法人という主体を創出し、地方政府の分権の受け皿としようとした。また大きな特徴として、この近隣法人が成立段階では、公法人ではなく私法人だという点をあげることができる。その私法人が地域コミュニティ(近隣)にとり重要な事業領域で大きな役割を果たし、やがて地域自治を担う公

図表3-1 コトラーの近隣政府論の構造



的な団体へと成長していくというものである。

コトラーの近隣政府論の根底には、かつて、周辺都市が大都市に吸収合併される中で、地域住民がもつべき意思決定権を失っていったという問題意識がある。その住民の組織(近隣法人)に主体性を持たせながら、地域内の分権を図ろうとしている点は、規模は異なるが、日本におけるコミュニティ政策に共通するところである。

(2) 近隣自治研究会による近隣政府論

次に、コトラーの近隣政府論をもとに、日本の近隣自治研究会が提唱した近隣政府論を考察する²⁹⁾。

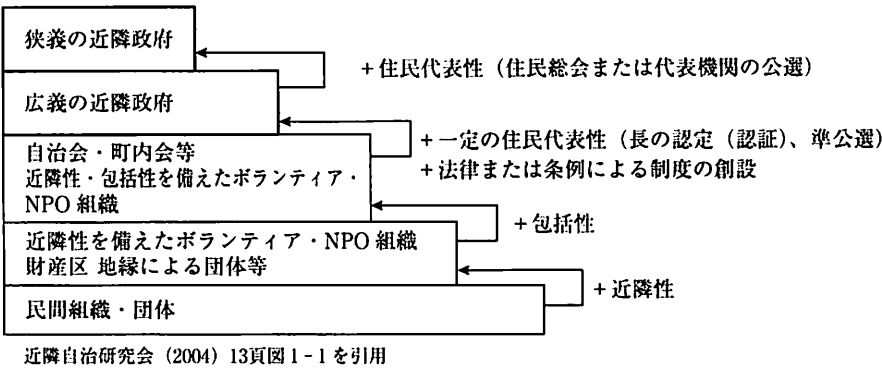
同研究会は、近隣政府を、①「近隣性」および②「包括性」を備え、法律または条例に基づき、③住民代表性を付与された組織また機関をさすものと整理している³⁰⁾。そして、既存の地域における民間組織や団体が、近隣性、包括性、住民代表性という観点からみた場合、どのように位置づけられるかを下図のように示している(図表3-2)。

下から順にみると、まず、一般的な民間組織や団体が、「近隣性」や「包括性」(ある一定の地域空間にてその空間におけるあらゆる課題に対応することを目的とする)を獲得することで自治会や町内会、または認可地縁団体³¹⁾のような地縁的な住民自治組織となる。そのような住民組織が法律または条例によって住民代表性を付与されることで近隣政府となる。なお、近隣政府には住民代表性の程度により「広義」と「狭義」のものが想定されているが、これについては第IV章で詳細に考察する。

前項でみたコトラーの近隣政府論と研究会の近隣政府論を比較すると、法人格の想定や、規模の大小に差はあるが、両者とも「近隣」の組織・団体が包括性、代表性を獲得すると、近隣政府に発展するという点は共通している。

次節ではこのような近隣政府論の考え方を取り入れて地域運営組織を立ち上げた朝来市について詳しくみてみる。

図表 3-2 近隣自治の仕組みと近隣政府



2 小規模多機能自治組織

(1) 朝来市の地域自治協議会の概要

朝来市は2005年 4 月に、生野町、和田山町、山東町、朝来町の 4 町が合併し人口約 3 万 5 千人の市として誕生した。合併に際して、行政サービスの縮小に耐えうる強固な地域自治の体制をつくことが最重要の課題に掲げられ³²⁾、合併の 4 か月後には、「分権型社会システム検討懇話会」を発足させ、地域分権の先行事例である、伊賀市や宝塚市、野沢温泉町などから取り入れるべき要素を検討している。また並行して2006年度には行政改革の一環として地域に対する各種補助金の基準や対象事業の見直しも行っている。そして、2007年における地域支援職員の配置や地域自治協議会設立のための支援交付金制度の検討を経て、同年の与布土地域自治協議会の設立を皮切りに、翌2008年 9 月までの短期間で市内11の協議会が誕生した。また、協議会の設立と並行して自治基本条例の制定作業も進められ、2009年 3 月に「朝来市自治基本条例」が公布されている。その条例の15条で、地域自治協議会について規定されている（図表 3-5）。

地域自治協議会は、条例の基本理念である「市民自らが考えて行動し、共に助け合いながらまちをつくっていく」を具体化する仕組み、自律した自治体を構築するための住民自治を充実強化させる仕組みであり³³⁾、第15条第 1 項によれば、一定のまとまりのある地域内の市民は、地域自治協議会を設立することができる。一定のまとまりのある地域としては小学校区が想定されているが、地域の実情に合わせて中学校区も考えられるとしている³⁴⁾。また協議会は多様な主体（区、市民、各種団体、まちづくり団体、企業等）により構成される。

組織体制としては、最高議決機関の総会をトップに運営委員会、事務局、複数の部会が動いている（図表 3-6）。

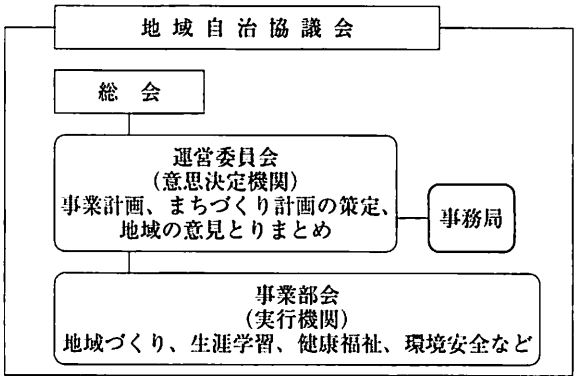
朝来市の地域自治協議会のシステムは協議会内に意思決定機関と実行機関を取り込んだ形である。また、地域内団体の整理としては、従来の地域の意思決定機関であった区の長を運営委員会に幹事として参画し、

図表 3-5 朝来市の地域自治協議会

項 目		朝 来 市
地域自治組織	名 称	地域自治協議会
	組織数	11（拠点 11）
	組織化の時期	2007-2008
	根 拠	朝来市自治基本条例
	目 的	市民自らが考えて行動し、共に助け合いながらまちをつくっていく
	範 域	一定のまとまりのある地域
	会 員	・住民票の有無・本人の意思に関係なく地域に住む人 ・世帯ではなく個人

伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）17頁より筆者作成

図表 3-6 朝来市の地域自治協議会の構成図



朝来市 HP「地域自治協議会とは」をもとに筆者作成

整理を図っている。

(2) 行政の支援

行政の協議会への支援としては、まず財政面において市の要綱に基づき地域自治包括交付金（地域包括交付金）を交付している。地域自治包括交付金は、事務局運営額、地域協働事業費、地域配分額の 3 種から成り立つ。事務局運営額は事務局員³⁵⁾（地域マネージャー）を雇用する事務局運営費として一小学校区あ

図表 3-7 奥銀谷地域自治協議会の事業

部 会	内 容	具体的な事業例
ふれあい部会	「交通・防犯・福祉」に関して	防犯パトロール、交通安全立ち番、地域住民交流イベント、高齢者見守りなど
さわやか部会	「環境美化・空家・空地対策」に関して	景観形成支援事業、集団回収、空家の利活用、小学校跡地活用など
にぎわい部会	「観光・交流、特産品開発、若者交流」に関して	地域イベントの支援（区、協議会単位）、地域学習、地域マップ作成、特産品開発、加工販売、農園保護、若者交流・婚活イベントなど
すこやか部会	「生涯学習、健康づくり」に関して	グラウンドゴルフ、ハイキングなど健康増進事業、AED講習会、健康教室・料理教室など
部会外事業	「部会外の実業」に関して	防災組織の確立、ふれあい喫茶の運営支援、高齢者安心生活支援事業（買い物・安否支援事業）、ホームページによる情報発信、広報誌の発行など

奥銀谷地域自治協議会ヒアリング内容より筆者作成

たり年額280万円が交付される。地域協働事業費は、従来朝来市が直接執行していた事業の中で、地域主体に事業を進める方が地域にとって効果的・効率的に事業執行であるものを交付するものである。そして、地域配分額は地域自治包括交付金の全予算から、事務局運営額と地域協同事業費を引いたものを、均等割2割、人口割7割、面積割1割で各地域へ配分している³⁶⁾。これによって算出すると1地域につき約430～1200万円交付されている（2014年度）。

また人的支援としては、自治協議会設立当時の2007年には、地域担当職員（朝来市では地域支援職員という）として小学校区ごとに6人を3年の任期で配置し、また旧町単位には支援部長を設置するというきめの細やかな配置をしている³⁷⁾。

(3) 地域自治協議会の特徴

朝来市の地域自治協議会の特徴は、協議機能と実行機能が一体化していることに加え、①明確な官民の役割分担と、②質の高い地域担当職員制によって、充実した行政のサポートが可能になっていることである。まず、①については、旧村地域の周辺化の問題に対し、地域住民の安心、安全、防災、人権擁護、都市基盤など「基本サービス」の提供主体は引き続き朝来市役所であるとされ（第一次検討懇話会報告書）、その上でそれ以外の親睦や文化事業、各種福祉事業、特産品の開発販売といった「付加価値的な公共サービス」については、地域自治協議会や区、まちづくり団体・ボランティア・NPOなどが担い手となり、地域特性を生かして取り組むと整理されている。このように行政の責任を示したことが住民の安心感につながった³⁸⁾。また②については、地域担当職員については、現在においても、各支所において支所長をリーダーとした地域協働プロジェクトチームを組み、各地域自治協議会に3～4人の地域担当職員を配置するという体制で臨ん

でいる。この地域担当職員は本庁の職員が通常の業務と兼任している。これら地域担当職員のフットワークの軽さやアドバイス能力は高く評価されており、地域担当職員と地域自治協議会との協働体制は良好であることがうかがえる³⁹⁾。

3 スーパーコミュニティ法人と近隣政府論

(1) 小規模多機能自治とは

朝来市のように、自治体の条例によって、住民自治組織を公的性格の機関と位置づけ、またその機関が地域における意思決定機能と実行機能を兼ね備えるシステムは大きな注目を浴びている。その後、朝来市は、雲南市（島根県）、名張市（三重県）とともに、「小規模多機能自治」を提唱し、2015年2月には、4市を中心に「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」⁴⁰⁾も発足している。

(2) 小規模多機能自治の実例

「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」の会則第2条によれば、小規模多機能自治は、「概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実情及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行うこと」と定義されている。

実際に朝来市の奥銀谷地域自治協議会の活動をもとにこの小規模多機能自治についてみる。奥銀谷地域自治協議会は2008年5月24日に奥銀谷小学校区内の8区がまとまり設立された。「みんなが主役 いきいき元気 奥銀谷」という基本方針をもとに、各事業を4つの部会が展開している（図表3-7）。

従来、各区や各種団体がそれぞれの予算や人員で行っていた多種多様な事業を小学校区単位で整理し、各部会に振り分け実施している。特筆すべき活動とし

図表 3-8 奥銀谷地域自治協議会 会計収支 (2016)

収入

項	目	予算額	決算額	摘 要
交付金	包括交付金	5,225,000	5,225,000	平成28年度包括交付金
委託料	市委託料	3,076,000	3,076,000	地域おこし協力隊活動費 [2,800,000] 校庭管理費 [276,000]
諸収入	繰越金	1,438,273	1,438,273	平成27年度繰越金
	会 費	179,500	179,500	359戸×@500円
	集団回収	150,000	139,522	6月、11月、3月実施
	雑収入	284,227	887,995	イベント収益、寄附、謝礼等
助成金	助成金	107,000	55,640	山田家文書調査文化庁助成
	補助金	640,000	346,518	文書市補助、スポーツ 21 おくがなや、生野ひいきの会
合 計		11,100,000	11,348,448	

支出

項	目	予算額	決算額	摘 要
総会費	総会費	25,000	17,153	総会に関する経費
総務費	総務費	5,060,700	4,451,403	会議費、研修費、旅費、人件費等
事業費	部会活動費	500,000	334,614	さわやか [204,520]、にぎわい [51,683]、すこやか [32,779]、ふれあい [45,632]
	地域活動費	600,000	292,454	運動会、お祭り、フラワーロード、集団回収等
	ふれあい喫茶運営	100,000	62,496	運営に関する消耗品購入
	出張旅費	20,000	0	
	景観形成支援	10,000	0	
	高齢者安心生活支援	20,000	11,018	車両燃料費等
	応援隊事業費	30,000	5,521	
	古文書調査費	207,000	77,044	
	調査・研究費	20,000	0	
施設整備費	地域おこし協力隊	2,800,000	3,295,040	研修経費、備品消耗品、事業経費等
	工事費	50,000	0	
補助金	備品購入費	50,000	0	
	地域づくり支援事業	300,000	257,216	環境保全 [100,000]、防犯施設整備 [147,000] 等
基金積立金	区活動費	762,060	762,816	各区へコミュニティ活動補助金として配分
	閉校事業積立金	2,000	24,000	
	特産品積立金	10,000	1,545	
	車両購入積立金	100,000	100,000	
予備費	応援隊積立金	120,000	124,040	
	予備費	313,240	0	
合 計		11,100,000	9,816,360	

奥銀谷地域自治協議会 (2017) 5-6 頁より筆者作成

ては、「地域内外の交流拠点である喫茶店の運営」、「高齢者をはじめとする買い物難民対策として出張販売を呼び込むシステムの運営」、「特産品の開発・販売」等が挙げられる。また地域の自主事業に加えて行政から公園管理などの指定管理事業や地域おこし協力

隊の雇用事業も受託している。会計の収支は下記の通りである (図表 3-8)。

2016年度の収入をみると、行政からの移転収入は包括交付金と、事業に対する委託料であり、非常にシンプルである。また支出は、第Ⅱ章第3節でみた月々漸

図表 3-9 現行の法人制度と小規模多機能自治組織への不都合な点

	認 可	根 拠 法	設立の目的	不都合な点
認可地縁団体	市町村	地方自治法260条	地縁団体が不動産等を団体名義で保有し、登記等を可能にする	・財産取得が目的であり、財産所有がない又は予定がない団体は対象外 ・構成員は地域に住所を有する住民であり、地縁の各種団体は表決権がない ・人口移動の激しい地域では会員名簿の整理が困難 ・総会欠席時の意見反映方法が委任状のみで、代議員性が認められていない
NPO 法人	原則：主たる事務所が所在する都道府県	特定非営利活動促進法（NPO 法）	特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等で、ボランティア活動をはじめとする市民の自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進すること	・原則入会の制限不可のため、他地域からの入会を拒めない。地縁の区域内に構成員を限定する小規模多機能自治組織になじまない。
一般社団法人	法務局、地方法務局	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律	剰余金の分配を目的としない社団及び財団について、その行う事業の公益性の有無にかかわらず、準則主義（登記）により簡便に法人格を取得することができることとするもの	・会員になることに本人の意思が働く。小規模多機能自治では原則地域に住所を有すれば自動的に会員になる ・みなし寄附は適用できない ・会計が簿記のため事務が煩雑
公益法人	内閣府、都道府県	公益法人三法	一般社団・財団法人のうち、公益目的事業を行うことものと認定をうけたものに税制上の優遇措置を与えるもの	・原則入会の制限不可のため、他地域からの入会を拒めない。地縁の区域内に構成員を限定する小規模多機能自治組織になじまない。 ・会計が簿記のため事務が煩雑

伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014）8頁。をもとに筆者作成

地区のように各種団体が各々の補助金で事業を重複して行うのではなく、部会ごとに活動予算があり、地区で優先順位の高い、ふれあい喫茶の運営や高齢者安心生活事業に予算がついている。また補助金の項では、協議会単位で考えるほど広範でない区限定的な活動に対しては、区の活動費を分配するという柔軟さがある。このように収入が地域自治協議会に一本化され、地域包括的に事業に優先順位をつけて効率よく予算を使用するシステムになっている。

（3）小規模多機能自治の課題

このように事業が多岐に拡大していくことによって、雇用（奥銀谷地区の例ではふれあい喫茶での雇用）や会計規模が増大し、公益的な経済活動が増加してくる。だが小規模多機能自治組織の多くは、条例上で公的性格の機関と認定（認証）されているものの、組織の性格としては「任意団体」である。それ故に次の4つの課題⁴¹⁾が生まれてくる。それは、①契約行為が代表者の私的契約になる、②多額の金額の扱いが個人責任になる、③事業分野別に適した法人格はあるが、地域自治組織⁴²⁾（小規模多機能自治組織）は複合的な要素を

もっているため、自主財源確保の阻害要因になっている、④公益法人や NPO 法人のように寄附控除の対象でないため、寄附金による財源確保がすまない、という課題である。このような課題に対しては、現行の法人制度では不都合な点が多い（図表 3-9）。

そこで4市は2014年より共同研究に取り組み、新たな法人制度として「スーパーコミュニティ法人制度」の創設を2016年1月に総務大臣に提案している。

その提案は図表 3-10 の4条件をもとに図表 3-11 の3つの緩和要件を設けた法人格を付与するというものである。

この新たな法人格の提案に関しては、2016年8月に総務省「地域自治組織のあり方に関する研究会」においても検討され、「住民自らの意思によって加入する組織であることを前提として、住民の納得を獲得できるように努めることにより、また、様々な事態により柔軟に対応ができるものである」⁴³⁾と一定の評価がなされている。しかし、公共的な施設の整備・管理、防犯・防災サービスなどに関しては、フリーライドが可能であるため、「加入の任意性を前提とする運営組織では費用負担を含めた合意形成が困難である、また、

図表 3-10 スーパーコミュニティ法人格付与の 4 条件

1	自治体内分権（自治基本条例での位置づけ）を前提に、「住民による自治」を担う法人
2	公共的な地域活動、経済活動を分野横断的に統合型で運営できる法人
3	根拠法に規定された条例に基づき、市長が認定することをもって、地域代表性を獲得すること
4	住民による自律性を尊重できる法人

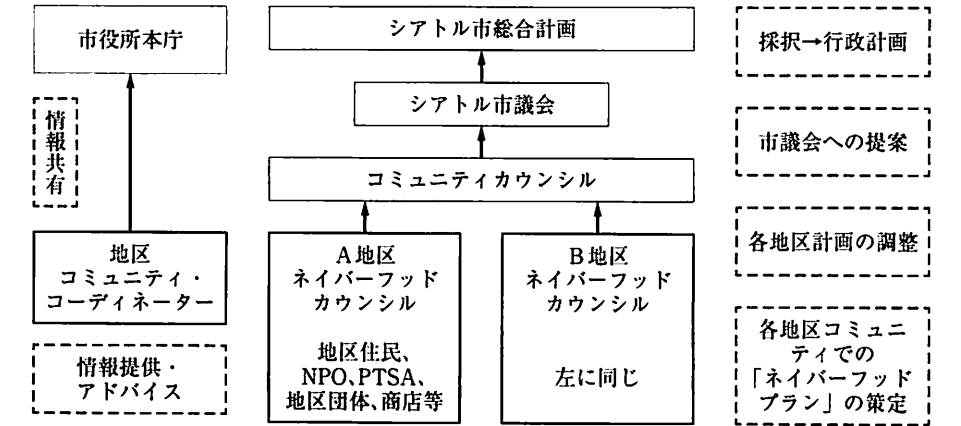
伊賀市・名張市・朝来市・雲南市（2014） 4 頁。をもとに筆者作成

図表 3-11 スーパーコミュニティ法人格の 3 つの緩和要件

1	法人化の条件は、財産上の権利に限らず、地域運営そのものを目的とできる
2	高い事業性の発揮を前提に、機動的な意思決定が可能な理事会（役員会）の設置を可能とする
3	地域の全住民が会員の権利を有するという特性を考慮し、総会時の代議制が可能になる

地域自治組織のあり方に関する研究会（2017） 7 頁。より筆者作成

図表 3-12 ネイバーフッドカウンシルとネイバーフッド計画の関係



前山（2004） 65 頁。図 4 をもとに筆者作成

合意が形成されても、その維持継続に困難が伴い、持続可能性に問題がある」⁴⁴⁾と指摘している。この点に関しては次章で詳細に考察する。

4 アメリカのネイバーフッドカウンシルと CDC

次に、近隣政府論をもとにアメリカで発展した公的な住民自治組織であるネイバーフッドカウンシル (Neighborhood Council) と、私法人ながら公的なサービスの提供により地域代表性を獲得しているコミュニティ開発法人 (Community Development Corporation : CDC) について整理し、小規模多機能自治組織との比較を行うことで、小規模多機能自治組織に今後想定される発展の可能性について考察する。

(1) ネイバーフッドカウンシルとネイバーフッドプラン

ネイバーフッドカウンシルは、コミュニティ自治を達成するためにネイバーフッドプラン（地区計画）を策定する、ネイバーフッド⁴⁵⁾（近隣）単位の住民や団体によって組織された公式の住民組織⁴⁶⁾である。ネイバーフッドカウンシルは地区住民や地域の NPO、PTSA⁴⁷⁾など各種団体が参加する各種委員会の活動に

そってネイバーフッドプランを策定するが、その内容は、各地区の実情に応じて土地利用、経済発展、住宅供給、交通、教育、雇用、健康など多岐にわたる⁴⁸⁾。アメリカではこのネイバーフッドカウンシルによって策定されたネイバーフッドプランをもとに、コミュニティカウンシル（ネイバーフッドカウンシルの上位組織）が計画の調整を行い、市議会での議決を経て市全体のアクションプランである「総合計画」に盛り込んでいく⁴⁹⁾（図表 3-12）。このように、ネイバーフッドカウンシルは、近隣地区の意思決定を地方政府の政策に反映するという、近隣政府的性格が強い住民自治組織である。

ところで、ネイバーフッドカウンシルに、これほどの権能が与えられているのは、地区住民の直接選挙によってカウンシルの役員が選出されているためである。それに加えて、市議会との関係性も注目すべきである。ネイバーフッドカウンシルは市自治体だけでなく市議会に対しても、建設的なアドバイスと勧告を行い、また市議会もネイバーフッドカウンシルの年次計画をチェックする。これは双方向的で、安定した協調関係を作っているといえる。

このように直接選挙を根拠とした地域代表性が明確

であり、その地域代表性によって地域自治の権能を付与されている住民自治組織の形は、今後、小規模多機能自治組織⁵⁰⁾が多岐にわたり事業展開を行うにあたっては考察に値するところである。

(3) コミュニティ開発法人 (CDC)

意思決定機関である公的なネイバーフッドカウンシルに対して、私的なコミュニティ開発法人 (CDC) はネイバーフッドプランの実行機関であり、私法人でありながら、その活動の公益性や地域包括性を理由に、ネイバーフッド内での存在感を増している組織である。

CDC は1960-70年代にかけて登場し、低所得者向けのアフォードブル住宅⁵¹⁾の供給を行ってきた民間非営利団体である。その後スモールビジネス振興、高齢者ケアプログラム、職業訓練・斡旋プログラム、放課後教育プログラムというように活動領域を多岐に広げている。また事業だけではなく、自らが根拠を置く近隣で数年をかけてワークショップやコミュニティ集会を開催し、近隣の居住環境、街並みや商業蓄積の将来像に関する多様な住民の意見をまとめ上げるなど近隣コミュニティの紐帯役をつとめている団体まで存在する⁵²⁾。第1節でみたコトラの近隣政府論における実行機関である近隣法人も、この CDC である ECCO (East Central Citizens Organization)⁵³⁾をもとに構想されたものである。

特に CDC が注目されているのは、その近隣性や地域包括性、公共性の高さゆえに、一般市民はもとより、ビジネス関係者、銀行、政治、市など地域社会のすべてのセグメントを巻き込むことに成功している点である。

また、地区コミュニティとの連携も強固である。CDC の会長がネイバーフッドカウンシルの役員をしているケース⁵⁴⁾もあり、ネイバーフッドカウンシルを通して地域コミュニティの情報共有や地域の各種団体との意向をすり合わせている。公的な意思決定機関であるネイバーフッドカウンシルとその実行機関である CDC は分離型という形をとっているが、現場の問題意識が意思決定に反映されやすい仕組みになっている。

(4) 行政のサポート

次に意思決定機関のネイバーフッドカウンシルと実行機関である CDC の主体的な活動を支えるものとして、地区コミュニティ・コーディネーターという行政機関についてみてみる (図表3-12)。シアトルを例にとってみると、この職務はシアトル市の職員が担っており、人口56万のシアトル市の地区コミュニティ・サービスセンター13ヶ所に設置されている。具体的な業務は①ネイバーフッドプランに基づく補助金の運用について地区市民にアドバイスを行ったり、②ネイバーフッドカウンシルの会議に出席し、本庁とネイ

バーフッドの情報絶えず共有することである。つまり、地区住民と行政とのパイプ役であり、担当地区の情報収集・分析を行う地区コミュニティのアナリストである⁵⁵⁾。日本の制度に落とし込むと、本庁ではなく各支所に地区担当職員を置き地区計画のアドバイスをを行っているということになるであろう。支所の機能を充実させ住民の物理的・心理的距離を埋めるというシステムである。

第IV章 旧村地域における課題解決のための考察

第III章では、近隣政府論について整理するとともに、朝来市の地域自治協議会、アメリカのネイバーフッドカウンシル・CDC について分析し、これらがどのように地域の課題解決に向けて地域の意思を決定し、実行しているのかについてみた。

実際には朝来市のような先進的な取り組みはまだ一部であり、月ヶ瀬地区をはじめとする一般的な旧村地域において、このような問題に取り組むことが可能な普遍的なシステムを構築することが必要となってくる。そこで、本章では月ヶ瀬地区をはじめとする旧村地域における課題を解決するために、第III章第2節で取り上げた近隣自治研究会による「近隣政府」の類型論を手がかりに、どのような自治組織が必要か考察する。

1 「地域の主体性」と「地域内の連携」の構築

前述の近隣自治研究会は、組織が住民代表であるといえるだけの正当性 (住民代表性・地域代表性) をどの程度有しているかによって、近隣政府を「広義の近隣政府」と「狭義の近隣政府」の2つに分類している⁵⁶⁾。また、その設置方法として、市区町村の機関とするタイプ (機関型) と、市区町村から独立した組織とするタイプ (団体型。法人格はある場合とない場合がある) に分類している (図表4-1)。「機関型」では意思決定機関は市町村の諮問機関であり、地域の実行機関は別の機関としておかれることになる (分離型)。一方、「団体型」においては意思決定機能と実行機能を同じ団体が兼ねる場合が多くなる (一体型)。

この2軸により、研究会では、近隣政府を4つに類型化している。機関型は、①緩やかな地域代表性 (長の任命により) をもつ諮問機関を設置する広義・機関型としての「近隣審議会型」、②住民の直接選挙により選出され厳密な地域代表性をもつ狭義・機関型としての「近隣委員会型」の2つである。また団体型は、①住民自治組織の包括性を担保に一定の住民代表性を認めた広義・団体型としての「認定型」、②選挙によって選出した代表からなる意思決定機関を有し、厳密な住民代表性をもつ狭義・団体型としての「選挙型」の2つである。なお、認定型の場合は、法人格の

図表 4-1 近隣自治研究会の近隣政府の分類

		機関型 (市区町村の機関)	団体型 (市町村から独立)
広 義	名称	審議会型	認定型
	権能	答申・勧告	勧告・事前意見陳述
	意思決定機関 (委員)の選出	属する機関の任命 (準公選制も可)	条例に基づき認定
	組織の構成員	—	任 意
	法人格	×	どちらでもよい
狭 義	名称	委員会型	選挙型
	権能	勧告・同意・審議決定	勧告・同意・審議決定
	意思決定機関 (委員)の選出	住民の直接選挙	住民の直接選挙
	組織の構成員	—	全ての住民
	法人格	×	○

近隣自治研究会（2004）89-110頁をもとに筆者作成

有無は問わないが、選挙型の場合は、法人格が必要となる。

研究会の以上の分類及びこれまで第Ⅰ－Ⅲ章において考察したことから考えると、旧村地域の自治組織については、①機関型と団体型のいずれが望ましいのかをまず検討した上で、団体型を採用する場合には、意思決定機関と実行機関の分離型なのか一体型なのかを検討することが必要となる。

次に、②地域代表性の確保について検討することが必要となる。まず自治組織の法人格の有無について検討し、その構成員をどう規定するのか考える。つまり、団体への加入に強制性を果たせるのか、加入単位はどうするのか検討する。最後に、その団体の意思決定機関をどのように選出するのか考察する。

(1) 自治組織のタイプ

1-1. 「機関型」と「団体型」

まず、図表 4-1 でいう「機関型」と「団体型」について考える。前述したように、研究会は近隣政府を市町村の諮問機関としての「機関型」と市町村からは独立した「団体型」に分類している。アメリカのネイバーフッドカウンシルや日本の地域自治区における協議会は機関型である。一方、朝来市に代表される小規模多機能自治組織は、団体型かつ意思決定機関と実行機関が一体となっている一体型組織である。

本研究の問題意識は、従来、地域と行政との相互依存のため地域に主体性が生まれなかった旧村地域においてどのように主体性を構築するかということである。そのためには、地域住民や住民自治組織が主体性をもって自ら計画をしたものを自分たちで責任をもって実行していくことが重要となる。よって団体型が望ましいのではないかと考える。

1-2. 「分離型」と「一体型」

次にその団体に意思決定機能と実行機能の両方をもたせるのか（一体型）それとも分離した方がよいのかについて検討する必要がある（図表 4-2）。

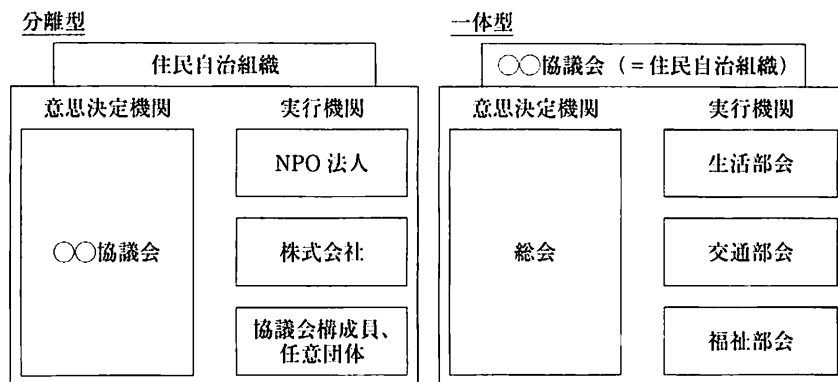
朝来市に代表される小規模多機能自治組織では、一体型のものが多い。雲南市をはじめとする 4 市検討会も、地域経営の観点から「比較的小さな範囲では、同じ指示命令系統のもとで、連携、協働することにより、様々な分野を一体的に地域経営できる」⁵⁷⁾と指摘する一方で、意思決定機関と実行機関、あるいは事業ごとに様々な法人を組織することは地域の一体的な経営を阻害してしまう⁵⁸⁾とする。また、一体型は、様々な事態に柔軟にスピーディに対応することが可能であると考えている。

一方、分離型の場合、各事業体の機動的な意思決定が可能となることに加え、事業リスクを切り離すことができるというメリットもある⁵⁹⁾。意思決定機関の役員を実行機関の代表などが兼ねることにすれば、連携も可能となるだろう。しかし、分離型は、行政とは完全に分離し主体的に独自の事業を行う事業体や住民自治組織が地域に複数存在することが前提となる。そして多くの旧村地域は現状でそのような団体に恵まれていないという根本的な問題がある。これらの点を総合的に勘案すると、合併後の旧村地域においては、一体型の方がより現状に適したものとなる可能性が高いといえる。

(2) 地域代表性

次に、住民自治組織にどのようにして地域代表性を付与するのが問題となる。ここでは住民自治組織が地域代表性を獲得するための要素として①法人格の有無②加入条件③意思決定機関の選出方法について考察

図表 4-2 分離型と一体型のイメージ



総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）3 頁をもとに筆者作成

する。

2-1. 法人格の有無

まず、住民自治組織の法人格に関して考察する。法人格の有無は、特に、住民自治組織が事業を拡大していくときに直面する問題である。法人格に関しては①必要性の有無②公法人か私法人かという 2 点を考察する。

まず①法人化の必要性についてである。コミュニティバスの運行、発電事業、福祉的施設の運営など、地域運営組織が事業を拡大する過程では、契約関係において責任の所在を明確化する必要がでてくる。特に、任意団体では個人に無限責任が及ぶような状態になるので、法人化して有限責任を明確化することが必要である⁶⁰⁾。また法人格を取得することで、団体名義の契約や登記が行えるようになり、社会的信用も高まる⁶¹⁾。このようなことから、団体の法人化は必要である。

次に②公法人か私法人かという問題である。現在、地域包括性や地域代表性をもつ住民自治組織を公法人化する法律はなく、現状は多くの地域運営組織が、現行の法人制度（NPO 法人、認可地縁団体、一般社団法人、株式会社、合同会社等）を活用している（第三章）。これに対し、4 市が提案したスーパーコミュニティ法人制度では、「認可地縁団体」に見られる地域代表的な要素をもちつつ、地域における「公」的側面に着目し「公益社団法人」に類似する優遇措置を想定する⁶²⁾という、いわば公と私の境界にあるような法人制度を想定している。

一方、総務省の「地域自治組織のあり方に関する研究会」は「公共組合」と「特別地方公共団体」という 2 つの公法人の可能性について検討している。同研究会においては、「公共組合」はある一定の範囲の者を構成員として、その構成員による共同の事務を遂行するための当然加入制の団体として想定されている。事務は、公共の福祉の増進に合致するとともに、構成員に平等に受益が及ぶ事務、具体的には、生活空間の質を向上させるための事務が想定されている。この設置

に関しては事務、構成員、賦課金について国が新たな法律によって必要最低限の枠組みを制定し、市町村が、地域の実情を踏まえ、条例等により具体的な枠組みを設定する。そのうえで設立手続きにより定款で特定するとしている⁶³⁾。

また、「特別地方公共団体」は一つの団体として意思決定することが適切な範囲（小中学校校区など）の住民を構成員とし、市町村の事務として処理するのでは不十分な事務を効果的に処理するための当然加入制の団体である。事務は、生活の質の向上にとどまらず、エリアマネジメントを含めた多様な活動、例えば高齢者等の暮らしを支える活動や保育サービス・一時預かりなどについても、構成員の間で一定の合意があれば取り組むことが可能とされている。設置は、合併特例区と同様に、市町村が設置を定める（議会の議決を要する）ものとし、この際、都道府県知事の認可（法定受託事務）を受けて規約を定める（議会の議決を要する）という厳格な手続きが考えられている⁶⁴⁾。

同研究会は、この二つの公法人の制度の創設は可能だとしつつも、「当然加入制を理由に、処理可能な事務は特定され、構成員の設定は柔軟を欠くことになる。さらに、設立・設置の手続きは慎重なものとなり、団体の組織・運営は一定の負担を伴うことが予想される。」⁶⁵⁾と指摘し、公法人を創設した後でも地域運営組織と補完し合っていくことの必要性を示唆している。

このようにみると、地域運営組織に新たな法人格を与えるのか、そもそも新たな公法人である地域自治組織を設立するかという議論は、深化する必要がある、ここでは法人格の必要性を示すことにとどめておく。

2-2. 住民自治組織への加入条件

次に住民自治組織への加入条件である①任意加入なのか自動加入なのか（加入意思）と、②住民自治組織に世帯で加入するのか個人として加入するのかということ（加入単位）を考察する。

まず①加入意思についてだが、現状の住民自治組織では任意加入の原則が採られており、自動加入ではな

い。これまでは、地域の成り立ちや沿革、関係者の多大な尽力等により⁶⁶⁾、任意加入でありながら全員加入がたまたま成立し、フリーライドなどの問題が表出してこなかったが、なんらかの形でフリーライドを回避することが必要である。前述の「公共組合」や「特別地方公共団体」そして地域自治区や合併特例区など地域自治組織では、自動加入が前提となっている。

次に②加入単位について考えてみると、世帯単位ではなく、個人単位で加入することが重要である。従来の地縁組織である自治会・町内会では世帯単位の加入の原則があり、それが自治会・町内会に地域代表性が付与されていなかった一因でもあると考えるからである。

2-3. 意思決定機関の選出方法

次に意思決定機関の選出方法について検討する。コトラーの近隣政府論では選出方法については細かく規定せず、地域包括的な活動を行っていく中で地域代表性を獲得するとした。一方、ネイバーフッドカウンシルは、地区住民による選挙により地域代表性を獲得している。日本においては、上越市が、地域自治区⁶⁷⁾に準公選制⁶⁸⁾を導入することにより、協議会に地域代表性を与えようとしている。宗野によればこの準公選制は地域協議会（意思決定機関）の正当性や協議案件のもつ権威を高め、意思決定の場に多くの人が参加する機会を開いてきたという⁶⁹⁾。つまり準公選制にすることにより①で述べた地域の主体性を育むという効果もあるということである。

また、研究会⁷⁰⁾もこの準公選制について、「近代選挙の原則（普通、平等、直接、秘密、自由）に従った住民投票を行い、長がその結果を尊重して任命する、いわゆる「準公選制」の場合には、（中略）一定の住民代表性が付与されたといえるのではないかと評価している。

地域代表性ということからいえば、意思決定機関の選出は選挙によるのが望ましいだろう。もちろん公法人では公職選挙法に則った公選制や準公選制は可能である。一方、私法人の場合には、近代選挙の原則に則った選挙を行うことは可能であるが、これを近隣政府の意思決定機関として、首長が任命するということは難しい。このように考えると現段階では準公選制や公選制が望ましいとの表現にとどめざるを得ない。

このように①意思決定と実行機能を併せ持つ一体型で②地域代表性を獲得した自治組織においては、住民が主体的に地域の将来像を描き、優先順位を付けた地区計画を立てることが可能になる。また地域代表性を備えた住民自治組織は、伊賀市のように①諮問権②提案権③同意権④受託決定権などの権能を付与されることも可能となろう。これにより、自治組織は、自らの策

定する地区計画と自治体の総合計画や事業との整合性をチェックしていくもできるようになる。アメリカにおいて、ネイバーフッドカウンシルが、ネイバーフッドプランを市の行政計画に盛り込むことによって住民自治を実現していたように、わが国においても、このような計画の策定や実行を通して住民自治を強化していくことが可能となろう。自主的な地域づくりに参加することは、自治の主体たる市民としての権利を自覚していくことにつながり⁷¹⁾、更なる住民自治の強化に繋がると考える。

2 行政の組織編成

最後に、この住民自治組織を支える行政体制について人的支援と財政支援の両面から考察する。

まず人的支援だが、地域担当職員制度の運用形態は自治体で大きく異なっていた。朝来市では小学校区に3-4名ずつが2年の任期で、組織運営のアドバイスを 행っていた一方、奈良市の地域担当職員制度（地区調整員制度）では、会議の日程調整や単純な事務のサポートを行っているだけである。

本来であれば、住民自治組織をサポートする地域担当職員はより柔軟に横断的に活動できなければならない。そのため、地域担当職員を支所に配置するとともに、実質的な調整権限等を持たせるなど、行政の従来の縦割り体制を、覚悟と決意を持って大胆に見直す必要がある。中川⁷²⁾も、地域担当職員の取り組む課題が多岐にわたることから、従来通りの縦割り機構のままにして、前線にありとあらゆる調整課題を押し付けるという集権的なあり方ではなく、前線現場の調整権限等の強化（財政権限・職務権限・職員の格付け強化）が必要だと、「現場への分権化」を指摘している。

またもう一点重要なことは、地域担当職員は常に地域の情報を拾い上げ、行政の事業に反映し、また地域には的確なサポートを行う必要があるということである。この点はアメリカにおけるネイバーフッドカウンシル・CDC のサポートについていたコミュニティ・コーディネーターに学ぶべきところである。

留意すべき点は、地域担当職員が、時として、地域での活動において庶務や御用聞きのように扱われ、地域の自立を妨げる場合があることである。これは本末転倒であり、支援の役割を事前に明確にしておくことが重要である⁷³⁾。

次に財政支援については、地域運営組織を取り入れている自治体の多くが活用している地域一括交付金を導入するのがよいだろう。もちろん、これに対応して、それ相応の報告義務は生じて当然である。これについては「地域自治組織と自治体のあり方研究会」も「交付金の場合には、交付を受ける地域自治組織の側に、なお一層のコンプライアンスが求められる」⁷⁴⁾と指摘している。

おわりに

本研究では旧村地域またはそこに住む地域住民が主体的に持続可能なまちづくりを行うためにはどのような組織が必要であるか、またそれを推進する行政にはどのような組織編成が必要であるかについて考察し、近隣政府論をめぐる議論や先進事例の分析を踏まえ、①行政から独立して意思決定機関と実行機関をもつ一体型の組織が必要であること、②法人化が必要なこと、③地域代表性をたかめるためには公選制や準公選制が望ましいことなどを明らかにした。また、自治組織をサポートする行政に関しては人的支援と財政支援の両面から検討を行った。

一方で現場に目を向けると、現在奈良市の都市部においては、地域住民が主体となり地域自治協議会を設立する動きが出てきている。しかし、月ヶ瀬地区をはじめとする旧村地域では、その動きはでていない。住民自らが主体的に地域の課題について考えなければならぬという危機意識は未だ低いように思われる。また、地域自治協議会を条例で公的性格の機関として位置づけ、提案権や諮問権などを付与したり、地域包括交付金を予算化したりするといった具体的な案はなく、どのようにサポートしていくかという組織体制も方向性も定まっていない⁷⁵⁾。奈良市においても、住民自治をより充実するという行政側の決意をもって、全地域において早急に住民と自治協議会について考える場を用意する必要がある。

現在、国の研究会においては公的な新たな法人格の必要性を検討している。さらにその先には、地域自治組織と市議会との関係という重要な課題がある⁷⁶⁾。本研究では、十分に論じることができなかったこれらの課題については、今後の研究課題としていきたい。

注

- 1) 総務省（2010a）6-8頁。
- 2) 総務省市町村の合併に関する研究会（2008a）8頁。
- 3) 総務省市町村の合併に関する研究会（2008b）8頁。
- 4) 総務省（2010b）1頁。
- 5) 総務省（2010a）19-22頁。
- 6) 1998年12月から2006年3月に合併した421市に対してアンケートを行い、回収数は416市（98.8%）であった
- 7) 「合併直後の総合支所では「旧市町村地域の活性化やきめ細やかなサービスの提供を図る」という根拠に5つ以上の課を置くケースが多かったが、実質的に出先機関に4つの課を残す市は減少している。つまり形式上は出先機関が維持されているものの、実質的には大幅な削減が行われている」という指摘がある。公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所（2013）68-69頁。
- 8) 地域自治組織のあり方に関する研究会（2017）1頁。
- 9) 地域自治組織のあり方に関する研究会が指摘するよう

に、地域の公共空間には様々な組織があり、私的組織から、何らかの公的性格がある組織まで連続的に存在している。上述の伊賀市や名張市の組織も公的な性格を持つ組織であり、これらを、「地域自治組織」と呼ぶ論者も多い。が、本研究においては、同研究会の用語法に従い、これらについては、地域運営組織として扱うこととする。

- 10) ここでいう各種団体・組織とは地区において公的な性格をもつ団体・組織を指す。よって営農組合や地域限定的に組織運営されている組合などは含んでいない。
- 11) 2016年のJAならけんの取引量における取引量のシェア 奈良市奈良ブランド推進課へのヒアリングより
- 12) 横道（2007）8頁。具体的には、①合併しても地方交付税が減らないように保証する期間を5年から10年に延長する②合併後の新市町村のまちづくりのために元利償還金の70%が地方交付税で補てんされる特別の地方債を制度化したことである
- 13) 主業農家とは、農業所得が主（農業所得の50%以上が農業所得）で、65歳未満の農業従事60日以上の方がいる農家をいう。副業的農家とは、65歳未満の農業従事60日以上の方がいない農家をいう。
- 14) 2017年12月現在。正規職員と再任用職員の合計。嘱託職員、臨時職員は除く
- 15) 10年を期限とする時限立法で、直近では2015年3月の延長・改正により、現行法の期限は2025年3月31日である。
- 16) 地域要件としては、旧市町村（1950年2月1日時点の市町村）単位に林野率（1960年）75%以上かつ人口密度（1960年）1.16人/町歩未満等となっている。
- 17) 国土交通大臣、総務大臣、農林水産大臣
- 18) 前月ヶ瀬行政センター所長へのヒアリングより2017年9月
- 19) 月ヶ瀬村（1990）955-956頁。
- 20) 月ヶ瀬振興協議会、月ヶ瀬自治連合会、地区自治会（6）、防犯対策協議会、万年青年クラブ、地区社会福祉協議会、地域教育協議会の各役員12名へのヒアリング（2017年9-10月）回答結果より地区自治会6名分を抽出
- 21) 月ヶ瀬村（1990）956-957頁。
- 22) 一般の行政の会計では人件費を事業予算として組み込むことは少ないが、事業規模を図るには人件費も重要な要素であるためこの論文では人・組織を予算として扱うこととする。
- 23) 山村振興計画を基にした交付金事業の事務局運営を行う筆者の所感
- 24) 一般財団法人地方自治研究機構（2017）3頁。
- 25) 月ヶ瀬行政センター地域担当職員ヒアリング結果より2017年12月
- 26) 月ヶ瀬振興協議会、月ヶ瀬自治連合会、地区自治会（6）、防犯対策協議会、万年青年クラブ、地区社会福祉協議会、地域教育協議会の役員12名へのヒアリング（2017年9-10月）回答結果
- 27) コミュニティオーガナイズングとは市民の力で自分たちの社会を変えていくための方法・考え方のことである。特定非営利活動法人コミュニティ・オーガナイズング・ジャパン HP より
- 28) 宗野（2012）34頁。
- 29) （財）日本都市センターが2002年度に設置した研究会。同研究会が実施した自主調査研究「近隣政府のあり方に関する調査研究」の最終的な成果を取りまとめたもので

- ある。
- 30) 近隣自治研究会 (2004) 13頁。
 - 31) 「地縁による団体」は、「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」とある 地方自治法第216条の2第1項より
 - 32) 相川 (2011) 111頁。
 - 33) 朝来市 (2009) 2頁。
 - 34) 朝来市 (2009) 25頁。
 - 35) 事務局員は、市役所のOBが担うケースが多々ある
 - 36) 朝来市HP「地域自治包括交付金制度」より
 - 37) 相川 (2011) 115頁。
 - 38) 相川 (2011) 117頁。
 - 39) 朝来市 総合政策課担当職員、大蔵地区地域自治協議会長、奥銀谷地区地域自治協議会事務局長へのヒアリング結果 (2017年9月) より
 - 40) 2017年12月14日現在、会員数は276 (自治体235、団体30、個人11) である。
 - 41) 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 (2014) 6頁。
 - 42) 本研究の用語の使い方によると、「地域運営組織」にあたるが、ここでは報告書の原文を使うこととする。
 - 43) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 13頁。
 - 44) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 11頁。
 - 45) 「ネイバーフッド」とは、人々が一定の共同的意識をもって生活する基礎的な近隣社会という意味。人口数千人から1万人程度の地区と具体的なイメージが伴っている。前山 (2006) 69頁。
 - 46) 前山 (2004) 133頁。
 - 47) 父母と教師と生徒の会
 - 48) 「セントラルエリアネイバーフッド計画」より一部抜粋 前山 (2006) 90頁。
 - 49) 前山 (2004) 51頁。
 - 50) 小規模多機能自治組織の要件として、朝来市の場合は「規約が整備されており、協議会の意思決定、役員選任、会計等が民主的で透明性をもった組織運営がなされていること」と規定している。
 - 51) CDCは連邦政府の補助金を主たる財源としてアパートメントを建設または購入し、これを市場価格よりもはるかに低廉な家賃で低所得ないし中所得の世帯に提供してきた。これらの世帯が所得の3分の1を超えない価格で賃借できる住宅をアフォードブル住宅という。宗野 (2012) 序ii頁。
 - 52) 宗野 (2012) 序ii-iii頁。
 - 53) 1965年オハイオ州コロンプスの中心市街地に近い近隣を本拠地に設立された私法人のこと。青少年の非行防止、レクリエーション、職業訓練・斡旋など近隣内で多岐にわたった事業を行っていた。コトラ自身 ECCO の創設に参加していた。宗野 (2012) 54頁。
 - 54) 先述の ECCO もその一例である
 - 55) 前山 (2004) 81頁。
 - 56) 代表機関が住民総会または公選で選出され、高い住民代表性を有するのが「狭義の近隣政府」である。一方、「広義の近隣政府」は選挙にはよらないが、何らかの形で住民代表性を担保しているタイプである。
 - 57) 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 (2014) 9頁。
 - 58) 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市 (2014) 9頁。
 - 59) 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 (2016) 3頁。
- 60) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 19頁。
 - 61) 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 (2016) 10頁。
 - 62) 柴田 (2015) 101頁。
 - 63) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 33-34頁。
 - 64) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 40-41頁。
 - 65) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 48頁。
 - 66) 地域自治組織のあり方に関する研究会 (2017) 13頁。
 - 67) 上越市は2005年1月に合併している。合併後の2009年に全地区において一般の地域自治区制度を適用している。山崎 宗野 (2013) 24頁。
 - 68) 準公選制とは、委員の選任に対して公募が行われ、応募者が定数を超える場合に投票が行われる。その結果をもとに市長が任命をするというシステムのことである。
 - 69) 山崎 宗野 (2013) 226頁。
 - 70) 近隣自治研究会 (2004) 11頁。
 - 71) 山田 (2014) 352頁。
 - 72) 中川 (2011) 176頁。
 - 73) 三重県地方自治研究センター (2017) 28頁。
 - 74) 三重県地方自治研究センター (2017) 29頁。
 - 75) 奈良市協働推進課担当者ヒアリング内容より 2017年7月
 - 76) 「自治体内分権がますます充実し、市民の政治参加が議会議員選挙とは別の次元で進むとき、それは議会の正統性を問い直す契機とさえなりうる」と指摘されている。山崎 宗野 (2013) 228頁。

参考文献

- 相川康子 (2011) 「朝来市の分権型地域自治システム」中川 幾郎『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
- 朝来市 (2009) 「朝来市自治基本条例逐条解説書」
[<https://www.city.asago.hyogo.jp/cmsfiles/contents/0000000/295/jichikihonjyourei-kaisetu.pdf>] (2018/1/12 閲覧)
- 朝来市奥銀谷地域自治協議会 (2017) 「平成29年度定期総会資料」
- 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」
[http://blog.canpan.info/iihoe/img/1403_rmo-houjinka_final.pdf] (2018/1/12 閲覧)
- 一般財団法人地方自治研究機構 (2017) 「地域担当職員制度に関する研究」
[http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/004/pdf/h28/h28_13.pdf] (2018/1/12 閲覧)
- 近隣自治研究会 (2004) 「近隣自治の仕組みと近隣政府—多様で主体的なコミュニティの形成を目指して—」
- 公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 (2013) 「平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—」
- 柴田直子 (2015) 「コミュニティの法人化に関する法的論考—法人化・制度化の活用と課題」日本都市センター『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—」
- 総務省 (2010) 「平成の合併」について (概要)

総務省（2010）『「平成の合併」について』

[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf]
(2018/1/12 閲覧)

総務省 市町村の合併に関する研究会（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～』

[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/070419_1_3.pdf]
(2018/1/12 閲覧)

総務省 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』

[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616_1_2.pdf]
(2018/1/12 閲覧)

総務省 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 資料2』

総務省 地域力創造グループ地域振興室（2016）『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』

[http://www.soumu.go.jp/main_content/000405694.pdf]
(2018/1/12 閲覧)

地域自治組織のあり方に関する研究会（2017）『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』

[http://www.soumu.go.jp/main_content/000495508.pdf]
(2018/1/12 閲覧)

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（2016）『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—』

[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/chii-sana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/rmo_yushikisyakaigisaishuuhoukoku.pdf] (2018/1/12 閲覧)

月ヶ瀬村（1990）『月ヶ瀬村史』

月ヶ瀬村（2005）『月ヶ瀬村の歩み』

中川幾郎（2011）『今後の展望と課題』中川幾郎『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

日本都市センター（2008）『市町村合併に関するアンケート調査』合併要覧豊田市（愛知県）

前山総一郎（2004）『アメリカのコミュニティ自治』南窓社

前山総一郎（2006）『アメリカにおけるネイバーフッドカウンシルの構築—市民の公共参加をめざす新しいコミュニティ自治組織—』『コミュニティ政策』第4号

三重県地方自治研究センター（2017）『地域自治組織と自治体の在り方研究会報告書』

[<https://mie-jichiken.jp/wp/wp-content/uploads/2017/02/87e3cd81d9da04b67904324347be8c8bd.pdf>] (2018/1/12 閲覧)

宗野隆俊（2012）『近隣政府とコミュニティ開発法人』ナカニシヤ出版

山崎仁朗 宗野隆俊（2013）『地域自治の最前線 新潟県上越市の挑戦』ナカニシヤ出版

山田公平（2014）『福祉国家・地方自治・コミュニティ—コミュニティ政策を検証する構造的・国際比較的視点—』山崎仁朗『日本コミュニティ政策の検証—自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂

横道清孝（2007）『日本における市町村合併の進展』自治体国際化協会・政策研究院大学院大学比較自治研究センター

[http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-1_jp.pdf] (2018/1/12 閲覧)

参考 URL

特定非営利活動法人コミュニティ・オーガナイズ・ジャパン HP

[<http://communityorganizing.jp/co/info/>] (2018/1/12 閲覧)

朝来市ホームページ

[<https://www.city.asago.hyogo.jp/0000000137.html>] (2018/1/12 閲覧)

小規模多機能自治推進ネットワーク会議

[<https://www.facebook.com/ShoukiboJichi/photos/a.1101391526554512.1073741828.1101248833235448/2004066552953667/?type=3&theater>] (2017/12/15 閲覧)