

論文 島根県における地縁型住民組織の現状と課題

青西 靖夫

島根県中山間地域研究センター研究報告第15号別刷

令和元年9月



## 島根県における地縁型住民組織の現状と課題

青西 靖夫

The Actual Situation of Local Territorial Community and Some Issues for the Future in Shimane Prefecture

AONISHI Yasuo

### 要 旨

本報告では、基礎自治体の区域内において活動する様々な住民組織の中で、地縁を基盤として組織されている地縁型住民組織、特に自治会と広域型の地縁型住民組織の関係に焦点をあてて検討した。Ⅰ、Ⅱでは先行研究に基づき、地縁型住民組織のあり方、およびその背景を整理した。Ⅲでは島根県における地縁型住民組織について、雲南市、江津市の地縁型住民組織の特徴についてケーススタディを行い、広域型の地縁型住民組織の運営においても、自治会との関係が重要な要素であることを明らかにした。Ⅳでは、Ⅰ～Ⅲを踏まえ、今後の地縁型住民組織のあり方において、「身近な自治」を体現する自治会の再評価が重要であることを提言した。

キーワード：自治会、地域自治組織、地域コミュニティ

### Ⅰ はじめに

本報告は基礎自治体の区域内において活動する様々な住民組織の中で、地縁を基盤として組織されている地縁型住民組織、特に自治会と広域型の地縁型住民組織との関係に焦点をあてて検討するものである。

まず、先行研究から地縁型住民組織の定義を確認する。中田（2007）は、地縁組織について「当該地域範囲に居住する全住民を包括するという特徴（全世帯加入性）をもつもの」と定義している。また、全国町村会の報告書（全国町村会、2017）では「地縁型住民自治組織」を「当該地域に居住している住民（世帯単位）を構成員として、地域の諸問題の解決のため自主的に活動している住民組織」と定義している。

これらを踏まえつつ、本報告では一定の範囲で活動し、地域的なつながりを基盤としつつ、地域

に居住する住民によって組織されている住民組織を「地縁型住民組織」と定義する。この中には、基礎的な地縁型住民組織としての自治会や町内会、それらの連合体である連合自治会、また近年形成が進みつつある広域型の地域自治組織などが含まれる。

しかし、本報告で検討する地縁型住民組織の中には、後述するように「世帯ではなく個人での参加」という理想を掲げて組織されるケースもあるため、構成単位を世帯に限定するものではない。また、町村会の定義で使われている「自治」についてはⅡ以降で検討していく。なお、住民によって組織された範囲を定めない組織、特定課題に対応するために地理的な範囲を定めずに活動する住民組織については本報告では扱わない。

Ⅱでは、先行研究に基づき地縁型住民組織のあり方とその課題を整理する。Ⅲでは、島根県にお

ける地縁型住民組織について雲南市、江津市のケースを中心に考察し、IVではケーススタディを踏まえて、今後の地縁型住民組織のあり方を展望する。

## II 地縁型住民組織の諸相とその課題

### 1. 自治会の特徴とその役割

自治会についての研究は多数存在するが、自治会の特徴は大きく次の5つに整理されている(鳥越, 1994; 中田, 2007)

- ①一定の地域区画をもち、その区画が相互に重なり合わない(地域占拠制)
- ②世帯を単位として構成される(世帯単位制)
- ③原則として全世帯(戸)加入の考え方に立つ(全世帯加入制)
- ④地域の諸課題への包括的関与(包括的機能)
- ⑤行政や外部の第三者に対して、地域を代表する組織となる(行政の末端機能)

自治会の特徴としては、範域があること、世帯単位であること、域内の全戸加入を前提とした上で、地域を代表し、また包括的に課題に取り組んでいること、この特徴を押さえた上で、現代社会において自治会がどのような役割を有するのか、先行研究から概観する。

辻中ら(2009)は自治会の注目される5つの側面として次の役割と機能を取り上げている

- ①社会関係資本を醸成する場
- ②他団体との相互関係の存在
- ③地域の実情に応じて自律的に社会サービスを提供していること
- ④市町村との協力や連携「行政媒介型市民社会組織」
- ⑤政治参加

これらの視点に基づき、辻中報告から自治会の役割を概観する。この報告では、2006年から2007年にかけて全国890市町村の18404自治会からアンケートを回収している。

表1に示すように、自治会の役割について、60.9%の自治会が親睦、62.6%が住環境の維持をあげている。一方、市町村との協力(18.4%)、

市町村への要望(11.9%)と行政との関係性は重要な役割とは認識されていない。

表1 自治会の役割についての自己認識

項目	%
親睦	60.9
住環境の維持	62.6
地域問題への取り組み	30.6
市区町村との協力	24.1
市区町村への要望	19.5

注) 辻中ら(2009) P66より作成

表2 自治会による社会サービス活動

項目	%
清掃美化	88.5
生活道路の管理	87.2
祭り	74.6
高齢者への支援	70.9
ゴミ処理	69.5
慶弔	68.9
スポーツ文化イベント	65.8
学校教育への協力	63.8
集会所の管理	63.5
青少年の育成	52.9

注) 辻中ら(2009) P125より作成

また、表2にあるように自治会による社会サービス活動については、清掃美化、生活道路の管理が上位にきている。

自治会については親睦という社会関係資本を醸成する場としての役割が意識されていること、また自己認識としても実際の活動としても身近な生活環境維持に果たす役割が大きいことがわかる。一方で、市町村と連携して地域課題を解決していくといった意識は高くはないようである。

このような日常の自治会の活動に加え、災害時には再評価されることが多い自治会(総務省, 2014)が現代社会において重要な役割を有することは明らかであろう。しかし、戦時体制に加担し

たことから発令された1947年の自治会禁止令から「コミュニティ政策」,そして現在の広域型組織に至るまで,自治会は地域社会の推進要因としてではなく,阻害要因として語られる事も多かった。

## 2. 地域自治組織

平成の大合併を契機に,全国各地で,地域自治組織という用語で包括されるような広域型の地縁型住民組織の形成が積極的に進められた(国土交通省,2008)。ここでは,三重県地方自治センター,地域自治研究機構,日本都市センター等の先行研究からそのあり方を整理する。

「地域自治組織と自治体の在り方研究会報告書」(三重県地方自治研究センター,2017)は,三重県内の「地域自治組織」について,

- ① 従来の地縁組織より広域
- ② 地域で活動する団体が組織を構成する
- ③ 住所を有する個人はみな構成員であり,世帯単位ではなく個人で参加する
- ④ 協議機能及び実行機能を有する
- ⑤ 組織の目的,議決手法等を定めた規約を有する

という特徴が概ね共通すると整理している。また,このような地域自治組織制度の導入が進む背景には,高齢化や未加入世帯の増加で自治会の運営が危機に瀕する可能性や行政の縦割りで作られた多数の組織による住民の疲弊などがあるとしている。

地域自治研究機構(2010)は,「地域コミュニティの再生・再編・活性化報告に関する調査研究II」において,78市町村に対するアンケート結果から,地域自治組織の約40%が小学校校区に設置されており,57%が地縁団体中心の組織であるという状況を示している。また,その機能として約54%が「親睦・互助」と「地域の課題・問題の発見・防止」としている。

日本都市センターの報告書(2016)では,「住民自治組織」について,「地縁型」と地域内の多様な団体が参加する「協議会型」の2つを提示

し,「協議会型」の設立が増えていることを示すとともに,その背景には「町内会・自治会が退潮を見せるなかで,地域の総力を結集するために協議会型住民自治組織が設置されていることを反映している」と考察している。その一方で,活動内容には大きな差はないと分析している。

木原(2009)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」を「地域包括型住民自治組織」として整理しているが,それらは行政主導のものが多く,果たして自治と言えるのかと疑念を呈している。

## 3. 地域運営組織

総務省は,「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」(2018)において,「地域運営組織」を「地域の暮らしを守るため,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組を持続的に実践する組織」と定義している。この地域運営組織は,「協議組織が定めた」指針に基づいた取組を実践する組織であり,協議部門を内在化させているかどうかは問われていない。地域自治組織は「自治」という単語が示すように,協議部門を含むことが想定されているが,地域運営組織という定義は事業実施を重視するものと考えられる。

この報告書に示されたアンケート結果によると,地域運営組織と定義されている組織の68%が自治会またはその連合組織を母体としており,実質的には広域型の地縁型住民組織と重なる部分が多い。また,それらは収入源としては76%の組織が自治体からの補助金等に依存している(市町村からの補助金,受託事業,指定管理料を収入源第一位とする組織が76%)。さらに,81%が担い手不足を課題としているとされており,これらは広域型の地縁型住民組織にも共通する課題と考えられる。

#### 4. 地縁型住民組織をめぐる政策の展開

##### 1) 広域型の地縁型住民組織形成の背景

前述したように地縁型住民組織の一形態として、地域自治組織等の名称による、自治会よりも広域な範囲をカバーする住民組織の形成が近年脚光を浴びている。しかし、これらのすべてが平成の大合併に伴って設立された訳ではない。1970年代以降に進められた「コミュニティ政策」も現在の流れにつながるものである。「コミュニティ政策」の流れでは島根県匹見町（現益田市匹見町）においても、1970年末から「コミュニティ」形成事業が実施され、連合自治会単位での「コミュニティ」設立が進められた（松野，1985）。

また、広島県高宮町（現安芸高田市）の「川根振興協議会」も早い時期に設立された広域の地縁型住民組織の1つである。川根地区では1972年の水害を契機に19集落及び域内の各種団体が参加する形で川根振興協議会が設立されている。

##### 2) 「コミュニティ政策」の経緯

自治会や町内会といった範囲での地縁型住民組織の限界を明示的に掲げ、新しい住民組織の形成を推進する一つの指針となったのが「コミュニティー生活の場における人間性の回復」

（国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会，1969）である。1969年に公表されたこの報告書は、それまでの村落共同体や都市の内部の伝統的隣保組織が新しい生活の場に対して適合性を欠くこと、若年層の構成員の離脱を契機としてそれらが形骸化し、空洞化が急速に進行してきたという問題把握（P155）に基づき、コミュニティ活動を推進することの重要性を説いている。

そこでは、「市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団（コミュニティ）」を形成すること（P156）を目指し、コミュニティ形成の方法として次のあり方を掲げている。

「住民自身の手によって地域住民の要求を具体的に確かめ、活動の組織化過程に住民の主体的参加を求める。そして、地域住民相互が問題のひ

とつひとつについて、原因と解決の方法を具体的に検討し、話し合いを通じて建設的な合意を確保しようとする。このような教育的キャンペーンの過程において、地域住民は自己の生活環境を主体的な努力と住民の相互協力によって向上をはかるようになる。」（P181）

このような方向性は、現代における広域型の住民組織の形成事業にも連綿と引き継がれている。自治会の限界、「個人」としての参画、住民の手による課題の発見と解決方法の模索、これらは現在行われている地域での組織づくりでもしばしば説かれるものである。

このようなコミュニティ政策の影響下で、1970年代に入り、自治省によって旧町村（小学校区）を範域として「モデル・コミュニティ」事業が進められた。しかし、この事業に関しては、「画一的区画設定である」、「『既成自治会、町内会、部落会』が中心となって『似たりよったり』の環境施設整備のモデル・コミュニティ事業が実施された」といった批判が存在していた（高田，2016）。

また、「自治省モデル・コミュニティ施策の検証」（コミュニティ政策学会，2007）は、今日につながるコミュニティ政策の課題として「コミュニティセンターやコミュニティ協議会のような中間レベルの自治組織にとどまらず、その下部の地域住民組織との連携や、地域住民の自主的な自治活動とその単位組織を基盤とすることが改めて問われている。そのためには、さらに基礎自治会、集落コミュニティの自治主体化が必要になっているのである」と述べ、自治会との関係のあり方を問うている。

##### 3) 地縁型住民組織と「小さな自治」

旧来の地縁型住民組織とは一線を画す方向性を示す事例においては、自治会との組織運営の違いを重要な点として掲げているケースが多い。それは、上述した三重県の資料にあるように「住所を有する個人はみな構成員であり、世帯単位ではなく個人で参加する」という点である。

山口県中山間地域づくりビジョン「新たな地域コミュニティ組織づくり～「手づくり自治区」を

つくろう〜」(山口県, 2007)においても, 集落の範囲を超える「手づくり自治区」の組織化が勧められている。ここでは「集落」に対する否定的な見解は避けられているものの, 「手づくり自治区」では, 「住民個々(ひと)の集まり」としての組織がイメージされており, 世帯単位の集まりである集落とは異なるものとして打ち出されている。

また, 笠松(2005)は, 島根県における市町村の取り組みを背景に, 「小さな自治」の進展を報告し, その中で「『小さな自治』と自治会では成り立ちや理念が根本的に異なっている」, 「従来の仕組みが変わっていなければ『小さな自治』とは言えないとしている。そこには「1戸1票制」の打破と「1人1票制」の確立があるという。

中国地方中山間地域振興協議会(2005)でもコミュニティが自立するためのポイントとして第一に「1戸1票制」に代わる「1人1票制」を提起している。

## 5. 小括

ここまで, 地縁型住民組織のあり方とその課題を整理してきた。自治会の位置づけや役割を確認するとともに, 「自治会の限界」や「自治のあり方」などが課題として存在することが明らかとなった。また, 広域型の地縁型住民組織の特徴としては, 行政の支援を受けつつ後発的に組織されてきたことがあげられる。この背景としては, 地縁型組織として, 全住民参加を前提とすることで, 行政からの支援の受け皿として位置づけやすいと考えられる。その上で, 新しい機能を担わしているが, 現状としては新しい機能を担っていくための人材も資金も不足しているといえるのではないか。ここで確認された課題については, Ⅲ以降の島根県の事例から検証していく。

## Ⅲ 島根県における地縁型住民組織の変遷と現状

### 1. 自治会の現状

島根県における基礎的な地縁型住民組織であ

る自治会もしくは町内会は, 2019年に確認した時点で少なくとも6368存在する。しかし行政資料では「自治会」の下に位置づけられている単位においても, 集落での協議の場や集落での草刈り, 冠婚葬祭などが維持されている場合があり, 実際には自治会的機能を有すると考えられるケースもある。

表3 島根県内の自治会/町内会数

松江市	881	川本町	31
浜田市	599	美郷町	104
出雲市	2377	邑南町	39
益田市	251	津和野町	103
大田市	442	吉賀町	51
安来市	395	隠岐の島町	87
江津市	226	海士町	14
雲南市	503	西の島町	15
奥出雲町	115	知夫村	7
飯南町	128	総計	6368

注) 島根県中山間地域研究センター, 調査実施階層確認資料(2019)

島根県では4年ごとに, 中山間地域の自治会(集落)を対象に自治会機能に関する調査を行っており, 2018年に行われた調査では, 自治会的機能を有すると思われる集落の代表者に対してアンケート調査を行っている。その回答から「(現在行われている)集落での活動」について回答した2605の集落での活動について整理したのが表4である。

まず, 県全体での自治会の基本的な機能を確認する。基本的な機能である集落での協議の場(常会)に加えて, 道路や集会所などの維持管理作業, お祭りなどの行事, 神社・お寺などの維持管理作業などが重要な機能となっている。

これを市町村単位で詳細に見ると, 県東部の市町では常会, 生活道路や集会所の維持管理作業の実施に加えて伝統行事や交流事業についても実施している自治会が多い。また, 高齢者・子ども

表4 島根県内の各市町村の中山間地の自治会（集落）内での活動（2018）

自治会での取組	県全体	東部							西部								隠岐4町村
		松江	出雲	安来	奥出雲	雲南	飯南	美郷	邑南	川本	大田	江津	浜田	益田	津和野	吉賀	
常会（集落での話し合い）	86%	88%	93%	89%	95%	90%	80%	88%	89%	87%	85%	86%	85%	80%	82%	52%	85%
共同での農作業	17%	8%	21%	18%	58%	21%	43%	20%	34%	16%	7%	2%	11%	22%	21%	10%	2%
道路や水路の草刈り	85%	85%	92%	80%	92%	90%	85%	88%	85%	73%	78%	80%	85%	89%	89%	74%	89%
集会所や広場の維持管理	83%	93%	93%	82%	95%	86%	88%	86%	89%	91%	74%	68%	77%	89%	79%	88%	92%
神社お寺の維持管理	69%	79%	81%	78%	83%	77%	64%	77%	63%	49%	57%	59%	61%	78%	73%	81%	80%
集落での冠婚葬祭	59%	50%	68%	74%	23%	73%	76%	73%	79%	84%	56%	36%	45%	54%	73%	86%	42%
お祭りなど伝統行事	78%	80%	84%	82%	85%	77%	88%	88%	67%	62%	69%	76%	82%	82%	73%	81%	81%
運動会など交流活動	77%	73%	91%	93%	98%	84%	71%	75%	76%	53%	84%	77%	63%	73%	69%	50%	56%
高齢者などの見守り	43%	63%	48%	34%	54%	51%	51%	55%	42%	49%	38%	37%	34%	53%	36%	43%	41%
子どもの見守り	42%	51%	60%	48%	45%	45%	31%	52%	34%	20%	41%	44%	40%	45%	30%	31%	27%
ふるさと教育	12%	19%	20%	13%	13%	11%	10%	5%	18%	9%	8%	11%	12%	15%	9%	10%	9%
除雪活動	26%	32%	23%	39%	52%	32%	57%	52%	29%	29%	12%	5%	12%	24%	44%	40%	30%
自主防災組織による活動	41%	57%	48%	57%	25%	57%	30%	23%	40%	56%	34%	35%	37%	39%	25%	29%	44%
食料品日用品などの買い物支援	7%	7%	8%	3%	4%	8%	11%	14%	6%	11%	6%	2%	6%	11%	10%	5%	13%
ガソリン、灯油などの購入支援	3%	4%	4%	1%	2%	3%	8%	2%	5%	11%	2%	5%	3%	3%	2%	0%	6%
通院買い物などの移動支援	7%	7%	7%	7%	1%	5%	12%	21%	7%	7%	3%	2%	8%	16%	10%	10%	6%
鳥獣対策	34%	27%	33%	39%	48%	35%	59%	43%	53%	36%	27%	25%	27%	52%	44%	45%	2%
直売所など収益事業	6%	8%	5%	5%	3%	6%	12%	13%	5%	13%	4%	5%	4%	15%	3%	7%	5%
その他	1%	2%	1%	2%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	3%	1%	2%	0%	3%

注) 隠岐のみ4町村を統合している。2018年島根県集落实態調査データより作成。

90%以上に黄色、80%以上に橙、80%以上が現れないものには、最上位の階層（10%）に着色

の見守り、防災活動なども東部の市町で多い。自治会が多様な機能を持って、活発に活動していることがわかる。また、奥出雲町においてのみ高い比率で自治会を単位とした共同での農作業が維持されている。

一方、県西部の市町では、集落の草刈り、祭りの維持などの基本的な機能に加えて、数は多くはないものの買い物支援、移動支援などを行っている自治会が存在する。川本町、吉賀町で冠婚葬祭の実施自治会の比率が高くなっているのは、民間の斎場との距離が関係する可能性があると考えられる。

このように、2018年時点においても、住民の暮らしに関わる共助機能を有する自治会であるが、平成の合併以降、自治体の機能の限界を掲げつつ、複数の市町村で、広域型の地縁型住民組織の形成が進められている。

次からは、雲南市、江津市における広域型の地

縁型住民組織形成のプロセスをみていく。

## 2. 雲南市における「地域自主組織」

雲南市では、合併前に策定された「新市建設計画」（2004）において、地域自主組織の設立促進が掲げられている。図1に示すように、地域自主組織は自治会と地域の関係団体の参加する協議会型の組織形成をイメージしている。

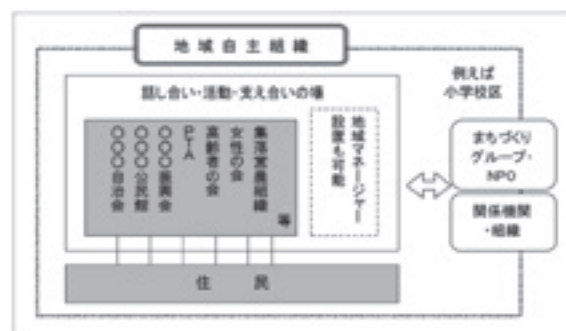


図1 「地域自主組織の例」

注) 新市建設計画（2004）P49より転載



この計画では「まちづくりやコミュニティ活動の活性化による住民自治の充実強化」が取り上げられ、その中で「地域自主組織の設立促進と機能充実」が掲げられている。

具体的には次のように記されている。

- ・ 地域自主組織の設立促進と機能充実
- ・ 地域の課題を話し合い解決するために、既存組織を活用するなどして、住民が主体的に小学校区や公民館単位等で立ち上げる地域自主組織（任意組織）の設立促進
- ・ 公共業務を地域自主組織の希望によって委託するなど、地域自主組織と行政の連携の推進
- ・ 地域自主組織における地域計画の策定や地域振興のための自主的な事業への支援制度の創設

その後、2004年11月の合併後から雲南市は地域自主組織の設立を進めている。2006年4月にパンフレット「地域自主組織って何!？」を作成し、大きく次の三点から地域住民に対してその重要性を説明している。

- ① 「住民の発想を自ら実践すること」＝行政の肩代わりを押しつけられるのではない。
- ② 「集落（自治会）の役割と限界」
  - ・ 集落の会合には世帯主＝年配男性が参加
  - ・ 会合の内容を家族に伝えることが少ない
  - ・ 代表は輪番制
- ③ 新たな地域運営母体「地域自主組織」
  - ・ 1戸1票を打破し、「1人1票制」
  - ・ 生活の維持から楽しみの実現、産業振興など幅広い分野
  - ・ 部会を作るなど気楽に楽しく取り組める仕組み

このように、設立の背景として、自治会の限界を指摘するとともに、組織形成に際しても自治会とは異なる組織運営を理想として掲げている。

以降、雲南市は地域自主組織の設立を推進し、2005年から2007年までに市内全域で44の地域自主組織を設立し、その後の統合を経て、現在30組織が活動を展開している。総務大臣賞を受賞す

るなど全国的にも注目される取組となっている。

また、雲南市の地域自主組織説明資料（雲南市、2017）では、自治会と小規模多機能自治（地域自主組織）について、広域性・個人中心・課題解決志向・スタッフ態勢などを大きな違いとして示すとともに、両者が補完関係にあるとしている。

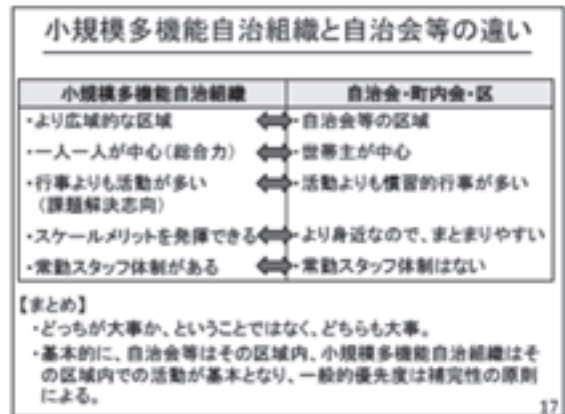


図2 「小規模多機能自治と自治会等の違い」  
 （雲南市、2017より抜粋）

2018年10月に、雲南市はこれまでの取組を踏まえて、「地域と行政の今後のあり方の報告書」を公表した。この中で19項目の論点を取り上げられているが、その中でも自治会と地域自主組織との関係のあり方が大きなテーマとして取り上げられている。「自治会・自主組織・行政との関係」という項目では、「自治会の力や繋がりが強く、住民全体へ伝えたいことほど、自治会直接の伝達になっている」といった現状が提起される一方、このまま推移すると「自治会が自主組織から離れ機能が低下する」、「自治会との関係がうまくいかなくなり、自主組織不要論が強くなる」、「自主組織が機能せず、祭り等のイベント主体程度になってしまう」など、自主組織は自治会との関係をうまく構築しないと危機に瀕するのではないかという懸念が表明されている。

その上で、理想的な姿として「住民が自治会同様に自主組織をより身近に感じる」状態が掲げられている。また、「人材の育成・確保」という論点では、自治会との連携による人材確保について

言及するとともに、「未加入自治会対策」なども論点として取り上げられている。

行政＋自主組織ではなく、自治会をしっかりと取り込んだ三者の補完関係の構築の重要性、また地縁組織としての自治会の重要性を再評価する報告書となっている。

### 3. 江津市における地縁型住民組織の展開

#### 1) 自治会の活動状況

江津市資料によると、2018年の江津市の自治会数は226であるが、江津市(2013)では281とされているので、この数年で自治会の急速な合併が進んでいる事がわかる。合併は、農村部の世帯数が少ない自治会だけではなく、町部の自治会でも進む傾向にある。

現在のそれぞれの自治会の範囲における世帯数規模は、表5に示すように50世帯以下に自治会数の76%が含まれる(未加入率は考慮していない)。2018年の住民基本台帳による世帯数に対し、自治会を通じた世帯等への公報配布数はその80%であることから、加入率もほぼ同様ではないかと考えられる。

表5 江津市の世帯数規模別の自治会数

世帯数	自治会数	(%)
1～10	15	8
11～20	27	14
21～30	45	23
31～40	35	18
41～50	25	13
51～60	20	10
61～70	8	4
71～80	6	3
81～90	10	5
91～100	3	2
101～110	4	2
111～120	4	2
121～130	3	2
131以上	16	8

注) 江津市提供の2018年資料より作成

表4から江津市の自治会の活動状況をみると、江津市の自治会の機能としては、常会等での協議に加えて、道路や水路の維持管理、お祭りや運動会などの交流事業を行っている自治会が多い。頻度は確認できないが、86%の自治会で定期的に会合を持っている事がわかる。お祭り、運動会などは、後述する地域コミュニティの活動とは別に、自治会は自治会の範囲で行っている場合が多い。

#### 2) 江津市における地域コミュニティ設立

江津市における広域型の地縁型住民組織としては、江津市が進めてきた地域コミュニティをあげることができる。

江津市内には、現在20の地域コミュニティが存在する。これらのエリアは、旧公民館区に合致しており、また1889年(明治22年)合併時のエリアともほぼ重なっている。

江津市では、2004年の桜江町との合併を契機に地域コミュニティ形成が推進されてきた。新市建設計画(2003)では「コミュニティがいきいきと輝くまちづくり」が基本方針の一つとして掲げられて、「自らが考え、行動する、自立した住民による地域自治の確立を図ることが重要である」とされた。また、「高齢化の進行や地域に対する価値観の変化によって、将来の自治会機能の崩壊が懸念されるなか、コミュニティがいきとしたまちづくりを実現するためには、住民の相互理解と連帯感のもとで、活発な地域活動が展開されなければなりません」と、自治会機能の崩壊への懸念も示されている。

このような中で、施策として掲げられたのが「公民館と連携した住民自治組織の構築」であった。

2004年の合併後、2007年から「地域コミュニティ活性化事業」が開始された。この事業は「高齢化の進行や人口減少により、自治会機能の崩壊が懸念されるなか、地域住民と行政の協働により、住民自らが主体性を持って自分たちの地域を守り育てるという認識にもとづき『自らが考え、行動する、自立した地域づくり』を實踐できる組織づくりを目指し、自治会や公民館、各種団体が

連携した新たな地域自治組織（地域コミュニティ）づくりを目的としたもの」とされている。江津市では、自治会機能の崩壊を地域コミュニティ推進の背景として掲げるとともに、公民館との連携も重要な要素となっている。

その後、2013年3月に「江津市地域コミュニティ推進指針」（江津市、2013）を策定し、地域コミュニティの結成を促進する理由として次のように記している。

「集落や自治会では、助け合いや支えあいによって守られてきた伝統行事や共同作業など、旧来の暮らしが守れなくなっている現状があります。そこで、本市では、今までの集落や自治会のような小さな人口規模のまとまりではなく、ある程度の人口が確保される連合自治会区などの生活圏域を単位とした地域コミュニティの結成を促進します。」

具体的には、「自治会の範囲で課題が解決できない」、「婦人会や高齢者クラブなどの各種団体においても、会員数の減少や高齢化による活動の停滞により、組織の存続が危惧される」ことから、「自治会、婦人会、高齢者クラブなどの各種団体が、活動の枠組みを超えて連合自治会区などの地区単位でまとまる必要」を訴えている。

この指針策定後に組織設立は進展し、2018年までに20地区で地域コミュニティが設立された。

表6 地域コミュニティに含まれる世帯数

領域の世帯数	地域コミュニティ数
200以下	4
200～400	7
400～600	2
600～1000	2
1000～1500	5

（2018年しまねの郷づくり応援サイトのデータより）

地域コミュニティの領域は旧公民館区で設定されており、最も小さい組織で151世帯、大きいものでは1000世帯以上の地域コミュニティが5つあり、規模的には自治会とは大きく異なる状況と

なっている。

### 3) 地域コミュニティの機能

表7には地域コミュニティが地域で果たしている機能を示している。この調査は、地域コミュニティ交流センター（旧公民館）の領域での活動状況を調べたものとなっている。

表7 領域ごとの取り組み状況

	自治会（集落）・複数集落のまとまりで実施	交流センターのまとまりで実施
道路・水路など生活環境の維持・管理	24	8
高齢者向けのサロンなど集いの場づくり	14	15
盆踊りなど伝統行事の保存・継承	13	15
鳥獣害対策	12	7
防災・防犯活動	10	18
草刈り、墓掃除等の生活支援活動	10	5
集落ぐるみでの農地の管理・利用	8	1
伝統芸能や伝統文化の継承・保存活動	7	13
運動会や文化祭といった地域行事	3	18
放課後保育、学習支援など子育て支援	1	17
小中高校生を対象としたふるさと教育	1	11
地域での農産物等生産の加工や販売活動	1	8
都市住民等への体験交流イベント開催	0	18
交流会や便り発送など出身者との交流	0	9

注)2018年島根県 地域実態調査より作成

20組織代表者よりヒアリング。複数回答

集落や複数集落での活動としては、生活環境の維持が最も多く、一方で地域コミュニティの活動としては、体験交流イベントの実施や地域行事、子育て関連の支援活動が多くなっている。小学校などに関連してくる子ども向け事業などは小学校区より領域の狭い自治会ではあまり行われていない。高齢者向けのサロンなどは、自治会単位でも広い領域でも行われている。

### 4) 現在の地域コミュニティの運営

江津市が設置を進めた地域コミュニティは多くの場合、「〇〇まちづくり協議会」などの名称

で組織されている。

事務局は地域コミュニティの中心的施設となる地域コミュニティ交流センターに置かれ、センターにはセンター長（半日勤務）と地域マネージャー（17日勤務）が配置されている。両名の業務は基本的には施設管理とされているが、組織の中で役割を担うことが期待されており、多くの場合でセンター長が会長を兼務し、地域マネージャーも事務局や会計などの役割を担っている。

各コミュニティの規約から会員要件等を整理したものが表8である。大半の地域コミュニティでは「居住する者と賛同する各種団体」と定めている。その上で「すべての住民」と記載しているのは2組織、「個人」と定めているのは1組織である。

総会の参加規定は、1組織のみが住民全体としているが、それ以外では自治会と各種団体を中心とする代議員に限っている。このことから地区の総世帯数に対する総会参加者数の比率は、最も高くても22%となっている。総会資料の配布に関しては、全戸（個人ではない）配布するところは3組織にとどまっている。

また、確認できた規約類から自治会との関係を整理すると、18組織のうち、16組織において自治会選出の代議員を定めて、総会を開催していることが確認できる（各種団体の代議員に関しても、自治会との関連で役員を出している場合も多い）。実際の組織運営の役員等にも自治会長、副会長等が指定されている場合が多い。18地区中11地区が自治会関係者を役員に指定し、他の5地区でも自治会役員で構成される部会を設置している。

このように、実質的な参加スペースは、自治会と各種団体を通じて開かれているものであり、地域住民の個人の参加を前提として組織運営をしているのは1組織に限られている。人口が3000人を越える地区もある中で、個人を単位とした組織運営を、無償で活動に参加する地域住民の力で実現するのは困難であると考えられるが、こうした状況でも地域コミュニティが地域の中での正

統性を確保する基盤が自治会との関係となっていることがわかる。

また、江津市では、協議会に対して、自治会を経由する地域住民の負担金が存在することが特徴である。金額の多寡はあるものの、20地区中17地区で住民の負担金が存在する。これは自治会を基盤にしているという意味だけではなく、地域コミュニティ交流センターの前身であった公民館が地域住民に支えられてきた歴史を反映していると考えられる。

表8 地域コミュニティの総会運営

会員規定	総会の構成	世帯数に占める総会参加比率	自治会からの代議員	各種団体からの代議員	役員に自治会関連
A 賛同する者	役員・委員	22%	○	○	○
B 居住する住民、町内で活動する各種団体で、協議会が認めた者	評議委員	22%	○	○	○
C 地域住民及び趣旨に賛同する者	地域住民及び趣旨に賛同する者	19%	-	-	○
D 居住するすべての住民、賛同する団体	代議員及び役員	18%	○	○	○
E 居住する者及び賛同する各種団体	代議員制	18%	○	○	部会
F 居住する者/目的に賛同する地区外の個人または団体	代議員制	17%	○	-	○
G 居住する者、目的に賛同する団体	代議員制	16%	-	-	○
H 居住する者、目的に賛同する団体	代議員制	14%	○	○	○
I 居住する者、目的に賛同する個人・団体【地区外含む】	代議員制	14%	○	○	-
J 居住する者、目的に賛同する各種団体	代議員、自治会長、役員	10%	○	-	部会
K 規定無し	各種団体代表者	7%	○	○	○
L 居住するすべての住民、目的に賛同する団体	代議員制	7%	○	○	部会
M 居住する者、目的に賛同する団体	代議員制	6%	○	○	部会
N 居住する者、目的に賛同する団体	代議員制	5%	○	○	部会
O 居住する者、目的に賛同する団体	代議員制	4%	○	○	○
P 居住する個人、目的に賛同する個人、団体	代議員制	3%	○	○	-
Q 居住する者、目的に賛同する各種団体	代議員制	3%	○	-	○
R 居住する者、目的に賛同する団体	代議員、役員	-	○	○	○

注) 2018年度の各まちづくり協議会総会資料等から筆者作成

#### IV まとめ

III-3. で確認したように、江津市では自治会だけでは地域維持が厳しくなるという現状分析に基づいて、地域コミュニティのような広域型の地縁組織の設立を進めてきた。実際に江津市では

自治会の合併も進んでいるが、新しい広域型組織も新組織の役員や代議員など、その人的基盤や正統性の根拠を自治会に依存している。また、情報伝達や地域の情報把握等においても自治会に依存する部分が非常に大きい。

もちろん、自治会の運営においても問題は存在する。雲南市が地域自主組織設立を始めた当初に掲げたように、自治会を基盤とすることによって、年配男性が中心となってしまう傾向、世帯内でも情報が伝わりにくいといった問題は現在でも続いている。しかし、雲南市においても、自治会との連携、補完関係の構築が10年を経ても重要な課題として浮上しているのである。

広域型の地縁型住民組織としても、1人1票で幅広い参加を実現するという理念とは対照的に、協議や合意形成プロセスへの全住民の直接的な参加を実現することは、現実的な会議運営を考えると困難であろう。

こうした現実を踏まえれば、地縁型住民組織の基盤である自治会を通じての「身近な自治」を再評価する必要がある。また、広域型の地縁型住民組織においても、その正統性を下支えしているのは自治会の地域代表性であり、広域型の組織においても、地域代表性を裏打ちし、地域住民の信任を得るためにも、自治会とのコミュニケーションを強化していく必要があると考える。

総務省地域力創造グループ地域振興室（2018）においては、行政と民間のサービス提供機能の縮小の中で「『実行』を中心とした地域活動への参加密度を高め」と記述しているが、人口減少と高齢化に直面する地域では、既に自治会としての活動と新しい広域型の地縁型住民組織の設立によって、地域住民の「参加密度」は限界まで高まっていると思われる。そこに更に「参加密度」を高めて、行政と民間の縮小による機能低下の隙間を埋めることを期待するのが適切な判断であろうか。自治会が維持している行事を縮小していくことも、地域の存在基盤を掘り崩すことにつながっていくと考えられる。

また、自治会が担ってきた社会的機能を広域型

の地縁型住民組織が代替することも難しい。多くの場合、広域型組織の担い手は活動エリア内の自治会によって支えられているのであって、住環境維持といった役割を果たしてきた自治会の弱体化を広域型地縁組織でカバーすることは難しいと考えるべきであろう。

全住民参加を前提とする広域型の地縁型住民組織という枠組みは、行政からの補助金の配分先として、「公平性」を保証し、簡便な手続きで幅広く面的に配分することを可能としている。今後は、このような地域代表性を担保しうる地縁型組織の重要性を評価しつつ、機能的部分については、それを代替しうる民間事業者との連携を進めるといった視点が重要であると考えられる。

## 引用文献

- 中国地方中山間地域振興協議会（2005）中山間地域版コミュニティ運営ガイドブックー自立に向けた20のノウハウ。中国地方中山間地域振興協議会。
- 大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村掛合町合併協議会（2004）新市建設計画。雲南市。
- 江津市・桜江町合併協議会（2003）新市建設計画 江の川が育むイキイキ協働体。
- 江津市（2013）「江津市地域コミュニティ推進指針」。
- 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。島根県中山間地域研究センター研究報告1：59-63。
- 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。コミュニティ政策学会。
- 国土交通省（2008）「新たな結（ゆい）研究会」第1回研究会配付資料『市町村独自の地域自治の事例』。
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会（1969）コミュニティー生活の場における人間性の回復ー。
- コミュニティ政策学会プロジェクト研究会（2007）自治省モデル・コミュニティ施策の検証ーコミ

- コミュニティ施策の到達点と課題－. コミュニティ政策 5 : 26-97.
- 松野光伸 (1985) 過疎自治体における狭域行政－匹見町におけるコミュニティ行政の展開－. 山陰地域研究第 1 号 : 75-94. 島根大学山陰地域研究総合センター.
- 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.
- 中田実 (2007) 地域分権時代の町内会・自治会. 自治体研究社.
- 日本都市センター (2016) 都市内分権の未来を創る－全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察－. 日本都市センター.
- 総務省 (2014) 今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会報告書.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2018) 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書.
- 高田昭彦 (2016) 「政策としてのコミュニティ」とその系譜. 成蹊大学文学部紀要第 51 号 : 33-51.
- 地域自治研究機構 (2010) 地域コミュニティの再生・再編・活性化報告に関する調査研究 II.
- 鳥越皓之 (1994) 地域自治会の研究. ミネルヴァ書房.
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘 (2009) 現代日本の自治会・町内会 : 第 1 回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス. 木鐸社.
- 雲南市 (2006) 地域自主組織って何!?. 雲南市.
- 雲南市 (2017) 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～. 雲南市.
- 雲南市 (2018) 地域と行政の今後のあり方合同検討プロジェクトチーム－地域と行政の今後のあり方報告書. 雲南市.
- 山口県地域振興部中山間地域づくり推進室 (2007) 山口県中山間地域づくりビジョン : 新たな地域コミュニティ. 山口県.
- 全国町村会 (2017) 町村における地域運営組織. 全国町村会.

#### その他 参考文献

- 倉沢進 (2003) 改訂版コミュニティ論. 放送大学教育振興会.
- 西村茂・自治体問題研究所編 (2011) 住民がつくる地域自治組織・コミュニティ. 自治体研究社.

## The Actual Situation of Local Territorial Community and Some Issues for the Future in Shimane Prefecture

AONISHI Yasuo

### ABSTRACT

This article examines the local territorial community, specially, that based on the territorial bound in the area of the basic municipality and focuses on the relationship between JICHIKAI(Basic unit of the local territorial communities) and the wide-ranging organization. The capture I and II review the definitions related to local territorial communities, and focus on the trend of new territorial communities. The chapter III describe the character of these organizations in Shimane prefecture, especially in Unnan-City and Gotsu-City respectively. This analysis show that the new territorial communities encompassing a wide range also have strongly bounded with JICHIKAI. JICHIKAI that represent “autonomy of neighborhood” is the key element of local territorial communities, so the reevaluation of JICHIKAI should be important.

Keyword : local community, territorial community