

市町村合併が地域自治組織に与えた影響 — 島根県飯南町の事例から —¹⁾

笠松 浩樹

Some Effects to Territorial Autonomy Societies by the Merger of Cities, Towns and Villages
- Case Study of Inan Town, Shimane Prefecture -

Hiroki Kasamatsu

要 旨

近年、「小さな自治」や「もう1つの役場」と呼ばれる地域自治組織の振興が進んでいる。住民個々の参画，複数分野の活動展開，行政との協働などにより，住民の自主的な活動によって過疎・高齢化の進行による地域活動の衰退に対応していくものとして期待が寄せられている。行財政改革と地方分権に合わせ，合併前後に地域自治組織の振興を施策化した市町村も出現している。行政主導の地域自治組織の新設・強化は，合併に伴う施策の決定と推進体制の転換，行政機構の変化に少なからず影響を受けている。島根県飯南町（旧赤来町）では，合併を挟んで「自治振興組織」の取り組みが進められてきた。本来なら十分に議論を行って住民が自主的に組織設立をすすめるべきであるが，合併までに組織の設立を進めたため，住民や行政において地域自治組織に対する理解や組織設立のための合意形成が十分に進まなかった。飯南町のように，市町村合併が地域自治組織の段階的な発展に大きな影響を与えた事例も多いと考えられる。合併後の施策では，組織が形骸化しないように配慮しつつ，新市町村の枠組みに沿って効果的な施策展開が必要となる。

I 地域自治組織とは何か — 集落との違い —

中山間地域で地域活動を担う最小単位として集落や自治会など（「集落等」と表す）が存在する。これらの多くは，行政連絡システムの末端を担い，世帯単位の平等原理と相互扶助による共同活動を行っている。

一方，近年では「小さな自治」や「もう1つの役場」と呼ばれる地域自治組織²⁾が注目されている。簡潔に言い表すならば，地縁的なまとまりを基礎としながらも，行政との役割分担を明確に意識し，住民の自己決定に基づいて自主的な活動を展開している組織である。

地域自治組織は，数集落から大字，小学校区程度を単位としている場合が多い。実際，農業，福祉，交流などの複合的な活動を実践するためには，適正な人口や年齢層の確保が必要であり，集落等より大きな規模となる。

地域自治組織の最大の特徴であり，集落等と大きく異なる点は，規模論ではなく運営手法や理念である。具体的には，①世帯主の集合体ではなく住民個々の参画で成り立っていること，②負担分散や生活環境維持にとどまらず広い分野にまたがる活動を展開し得ること，③行政と対等の立場で協働を実現できることなどに代表される。言い換えれば，集落等をまとめて規模的に大きくしても，旧来の理念や手法によって運営されているのであれば，単に集落の連合体であって地域自治組織と位置づけることは難しい。

II 行政による地域自治組織の推進と市町村合併

地域自治組織は住民の自主性に基づいて構築されるべきであるが，必ずしも住民側から発生した動きばかりで

はない。むしろ、ここ数年は行政からの関心が高まっている。

過疎・高齢化が続いているため、市町村が地域活動や生活利便性の維持を住民の自主的活動に期待している部分は大きい。また、行財政改革と地方分権が進む中、行政サービスの低下を地域の活動組織の新設・強化によってカバーする考え方が出てきた。中国地方の中山間地域においては、これらを施策として展開している市町村も多い。

市町村合併に伴い、地域自治組織の新設・強化を主要施策とした市町もある。2004年3月1日に誕生した広島県安芸高田市では、自治振興部と自治振興課を設置し、「地域振興組織」の育成支援を行っている。また、2004年11月1日に誕生した島根県雲南市では、本庁地域振興課と旧町村単位に設置した総合センターの自治振興課が連携し、「地域自主組織」支援を展開しつつある。

現在の地域自治組織を設置する動きの大半が行政主導で進められているため、市町村合併の影響を受けていると考えられる。例えば、合併前後で地域自治組織に関する施策や事業が変化したことが挙げられる。また、施策展開の手法や進度が住民の理解や動きとかみ合っていない事例もある。

以上のことを考慮し、地域自治組織をより実効性のあるものにするため、まずは市町村合併の影響を把握しておく必要がある。

Ⅲ 飯南町(旧赤来町)における「自治振興組織」

1. 課題設定

島根県赤来町は、広島県境に接する中山間地域の町である。2002年4月30日現在の人口は3,524人であり、町内49の自治会(集落)は、行政連絡の一端を担うとともに、相互扶助によって生活環境や活動の維持を行ってきた。

赤来町では2002年度から「自治振興組織」の名称で地域自治組織の設立・運営を行ってきた。一方、2005年1月1日には隣接の頓原町と合併して飯南町となった。「自治振興組織」の取り組みについては一定の進展が見られる反面、合併特有の課題も複数存在している。

2. 住民委員会による検討(2002年度後半)

赤来町は、集落機能の充実強化、住民生活の安心と安

全の受け皿確保、住民の自主的・主体的な活動の展開、行政と住民との協働を目的に、2002年度から新たな地域経営単位の設立へ向けて動き出した。たたき台をつくる過程で幅広い意見を採り入れるため、住民19人で構成される委員会「あかぎAAO」に検討を投げかけた。

2002年度後半、「あかぎAAO」は地域自治組織についての検討を進めた。その結果、①CATVを活用した情報伝達のしくみ構築、②既存の地域行事や活動の整理、③新たなコミュニティ(「自治振興組織」)による地域活動の推進、④住民と町の意識共有、⑤楽しみを盛り込んだ地域活動の展開を柱とした答申をまとめ、町へ報告を行った。

「自治振興組織」については、人口や世帯の規模、既存の地域活動の範囲、地形条件などを勘案し、大字に基づいて8つの地区を提案している。また、従来の自治会を尊重しつつ、必要とされる部会などの設置も示した。

| <自治振興組織> | <自治会> |
|--------------|--------------------------------|
| 上赤名 | 北野上、北野下、中区上、中区下、瀬戸1、瀬戸2、向谷 |
| 赤名 | 上市上、上市下、中市上、中市下、下市上、下市下、衣掛団地 |
| 下赤名 | 千束、東上、張戸、東下、中通1、中通2、福田、石次、中通住宅 |
| 谷 | 塩谷上、塩谷下、井戸谷上、井戸谷下、程原、畑田 |
| 上来島 | 上来島、安江、杉戸、横路、杉戸団地 |
| 小田・真木 | 奥小田、中小田、口小田、奥真木、口真木 |
| 野萱 | 琴鏡、塚原、三日市、野萱、下三日市、野萱団地 |
| 下来島 | 保賀、松本西部、松本中部、川尻 |

※ 合併後の町検構として、上赤名、赤名、下赤名、谷を管轄する「赤名地域支援室」、上来島・小田・真木、野萱、下来島を管轄する「来島支所」が設置された。

図1 赤来町の「自治振興組織」と自治会

3. 町からの説明と住民の意見(2003年度前半)

2003年度に入り、町は議会や自治会への説明を行った。自治会単位での活動が困難になってきていることを背景に、「自治振興組織」によって多岐にわたる分野の活動を継続的に展開し、行政と住民の協働を実現することなどを説明の趣旨とした。

これに対し、住民からは様々な意見や質問が出された。代表的なものには、現状を鑑みて自治会を広域化・合理化すべき、もっと早く取り組んでもよかった、多くの住民の意見を集約できる組織にすべき、などが挙げられる。一方で、何のための組織なのかがわかりにくい、自治会や公民館などとの調整が困難である、自治会の役に加え負担が増える、自治会との役割分担を整理すべき、といった課題も出されたところである。

合併相手である頓原町との調整についても指摘があった。頓原町では14の「自治区」によって地域活動が行われており、その人口や世帯は赤来町の自治会と「自治振興組織」の中間的な規模にある。指摘の内容は、赤来町側で「自治振興組織」の取り組みが進んだ場合、合併後は同一町内でありながらも旧町間で地域活動を行う規模や組織形態に差が生じるというものであった。

このような住民の意見に対し、町は説明会や広報誌で見解を示した。まず、「自治振興組織」の設置は本来ならば住民の自発的な取り組みに委ねるべきであるとし、そのうえで行政主導によって進めているとしている。そのため、設置の経過においては住民の意向を十分に尊重する必要があるとした。また、住民の理解に基づいて進めることが重要であり、気運の醸成も含めて相当の時間がかかるという認識も明らかにした。

自治会との関係について、自治会を統合再編するのではないかという意見を否定し、新たなものをつくるという考え方を示した。従来の自治会活動に加えて役や負担が増えるという指摘に対しては、「自治振興組織」に部会制を取り入れることで、人数や役の量的な軽減も可能であると提案した。

さらに、「自治振興組織」の構想は2000年度に策定した第4次総合振興計画を契機として検討を始めた背景を説明している。そのため、「自治振興組織」は合併を前提としたものではなく、着手後に合併の動きが重なった状況を述べている。

合併との関連性を否定したうえで、頓原町の「自治区」との調整については、合併後に「自治振興組織」が「自治区」に合わせて再び枠組みを変えることはないという方針を打ち出した。

4. 準備委員会による検討（2003～2004年）

町の説明を受け、2003年度中盤から地区単位で準備委員会が設置され、「自治振興組織」の設置について検討が進められた。この単位は「あかぎAAO」が示した8地区に基づいている。準備委員会は、必ずしも組織設立を前提としたものではなく、組織の必要性も含めて検討し、住民の合意が整った段階で組織設立を行うという役割を担った。

委員の選出にあたり、自治会長を筆頭に自治会ごとに同人数の参加を求めた地区が大半である。また、これま

で意見を言う機会が少なかった層の考え方を取り入れるため、意図的に若者や女性を委員に選んだ地区もある。

「自治振興組織」とは何かを認識するため、視察、講演会、研修会を行い、委員の理解を深めていった地区は多い。高校生以上の全住民に対してアンケート調査を実施した地区もある。いずれの地区も、それぞれの実状に即して検討が進められたため、進捗や検討方法は異なっている。

準備委員会に対して、町は一律20万円の助成を行った。これは、会議費、アンケート調査費、視察旅費などに使用された。さらに、町職員の担当制を展開し、地区に数名が配置された。担当職員が準備委員会の事務局の役割を担った地区もある。

5. 「自治振興組織」の設立（2004年6～12月）

準備委員会の検討に基づき、2004年6月、7月、10月に1つずつ、12月に入って残り5地区で組織が設立された。いずれの地区も設立総会を行い、規約や会則を定め、当該年度と次年度の大まかな事業計画を策定している。

役員を選出や意思決定の方法は地区によって異なっている。多くの場合、地区内の自治会ごとに同人数の役員または代表委員を選出し、総代制をとっている。役員も代表委員の中で互選されている。一方、「上赤名自治振興協議会」は自治会と直結した総代制を取り入れず、成人した住民全員に意思決定権を与えた。「自治振興組織」について地区へ説明する際も全員を対象とした集会を開き、総会は委任状も含めて地区住民全員の参画を基本としている。さらに、役員も自治会の代表委員から選ぶのではなく、地区住民全体の中から人物像を考慮して選出している。

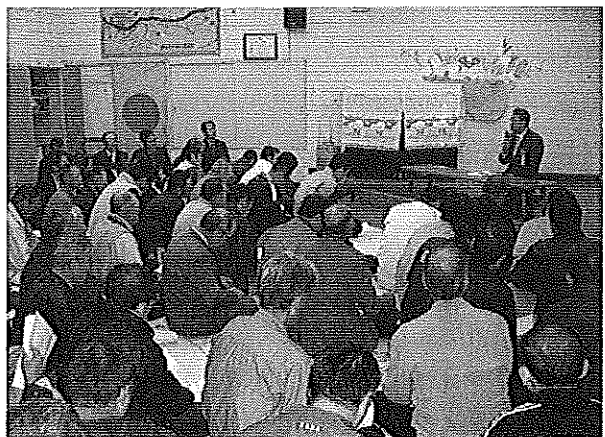


図2 「上赤名自治振興協議会」総会

6. 「自治振興組織」への支援

赤来町は、組織を設立した年度に限り、一律70万円の活動助成金を交付した。

また、2004年に「ふるさと創生事業基金」を活用して「自治振興基金」を設置した。これは、「自治振興組織」の永続的な活動展開を目的とし、2005年度以降に年間40万円を15年にわたって助成するという内容のものである。使途は運営費を主体とし、組織の基盤づくりに充てることとしている。特に義務や成果を求めているわけではないため、具体的な使途は各組織の考え方に委ねられることとなる。2005年1月1日に飯南町が誕生した後も、基金は旧赤来町の単位で継続運用される。

7. 合併協議での検討

赤来町での「自治振興組織」の取り組みと同時並行して、合併協議の中で新町の地域組織のあり方と行政との連携方法が検討された。

2003年9月、「飯南合併協議会」の下部組織「自治組織検討ワーキングチーム」が答申を出した。答申には、新町内4エリアに「地区振興センター」を設け、地域組織との連携によって地域振興を行うという考え方が盛り込まれている。具体的には、エリア内の「自治振興組織」ないしは「自治区」で集約された住民の意見や提案に基づいて、「地区振興センター」がある程度の予算と権限を駆使して自律的に事業を実施していくというものである。その背景には、既存の町より小さなエリアで分権を実現させる意図があった。平成の合併は行政の広域化・効率化が目的とされているが、まさにこれに逆行した動きとして位置づけられる。

しかし、合併協議会本体では「地区振興センター」構想は決議されず、替わって4エリア単位で支所および地域支援課・室を配置することになった。合併協議の段階では、分権という答申の核心部分は反映されていない。なお、地域支援課・室の業務と職員の事務分掌については、職員担当制度も視野に入れながら今後検討していくこととしている。

IV 飯南町誕生が「自治振興組織」に与えた影響

1. 旧町の予算執行期限が設立期限となった

準備委員会と組織設立初年度の活動助成は、赤来町の2004年度予算に計上されていたため、赤来町が存続して

いる間に執行する必要があった。これにより、設立初年度の活動助成の交付は2004年12月末日が期限となり、助成金をもらうために駆け込み設立が多く生じたのである。当初は「自治振興組織」の取り組みには期限を定めない方針であったが、いずれも同様のタイミングで組織を設立した。準備委員会が検討に費やした1年～1年半は、町職員や地区住民が理解を深めて十分な意思疎通を図るにはかなり短い期間であると言わざるを得ない。

このことは、住民の「自治振興組織」に対する姿勢や、設立後の本格的な取り組みに大きな影響を与えることとなった。まず、「自治振興組織」の意義や理念が未成熟のままである。あるいは、同一地区内においても「自治振興組織」に関わる者とそうでない者の意識差が大きい。これが原因となり、今も自治会との違いや役割分担が整理しきれていない。さらに、町が従来の自治会を否定して「自治振興組織」とのやり取りに特化していくと解釈し、これに強く反発する者もいる。ただし、批判は地区の内部調整と町からの説明が不足しているために生じた憶測や誤認によるものが多い。

2. 旧頓原町との調整が未整理である

旧頓原町の「自治区」との調整が未整理である。町は、対応の差異は暫定的なものであるとし、2005年度から整理・統一を進めていく方針である。

しかし、現時点では旧頓原町に「自治区」の見直しを行う動きは出ていない。そのため、「自治振興組織」の代表者クラスの中からは、旧赤来町だけが短期間で「自治振興組織」を設立させられたという不公平感や不満感を持つ者もいる。このまま旧町の住民から批判や反目が出ないように、しっかりとした議論を行う必要がある。

3. 町機構との連携体制が構築されていない

合併協議で分権の色合いが強い「地区振興センター」構想は採択されなかった。これに伴い、「自治振興組織」や「自治区」との連携も構築することができていない。

分権や協働が合併協議において理解されなかったため、エリアごとに新設された地域支援課・室の具体的な業務はこれから議論される。協働のしくみづくりの検討が約1年半遅れて始まることとなったのである。これは、予算編成や事業実施にもその分の遅れが生じたことを意味している。

V まとめ ー今後に必要な作業ー

「自治振興組織」に関する課題は、議論や調整の不足に起因するものが多い。さらに、合併の動きがこれを助長し、「自治振興組織」の意義や理念、自治会との違いと役割分担、地域の資源や課題などに対し、住民と町職員両方の認識が弱いまま、組織は運営段階に突入した。議論不足のままでは、自治に対する住民の「気づき」が醸成されず組織が形骸化するという不安が残る。当面は、組織設立前に果たせなかった話し合いに力を注ぐことが望まれる。今こそ、町と地区住民が対話と理解を進め、発展的な提案を模索する作業が必要である。

引用文献

- 1) 「農村計画学会誌 第24巻1号(特集号)」掲載分を採録(要旨を除く)。
- 2) 地域自治組織とは、合併特例法および地方制度調査会答申に基づいて合併前の市町村を指す場合と、大字や小学校区などを対象とした住民の任意組織を指す場合がある。ここでいう地域自治組織や「小さな自治」は後者。また、この概念を持つ組織の名称は市町村で様々であるため、本稿では便宜的に「地域自主組織」に統一した。

2005（平成17年）3月発行

発行者 島根県中山間地域研究センター
〒690-3405 島根県飯石郡飯南町上来島1207
TEL (0854)-76-2025 (代)
FAX (0854)-76-3758
URL <http://www.chusankan.jp/>

印刷所 有限会社 木次印刷
