

中山間地域における地域自治組織と集落の関係性に関する研究

－島根県雲南市 海潮地区・波多地区に着目して－

The Study of the relationship between Agricultural Settlements and Local Governance Organizations in Hilly and Mountainous Areas

- A case of Ushio-district and Hata-district in Unnan city, Shimane prefecture -

156147 川田さくら

This study focus on the recent trend of increasing local governance organizations established by local governments. The purpose of the study is to describe the relation between traditional social (community) structure and its local government organization. The study chose two types of organizations by the number of old unit of community: Ushio and Hata district. From the interviews to local people and the municipality, the study shows that the traditional structure is not affected by the local governance organization and the strategy of local governance organization are different by its type and geographical environment. The study finds out the new possibility of the local governance organization and indicates the importance of traditional communities.

0. 序章

0.1 研究の背景

近年、自治体財政の悪化と市町村合併による行政区域の広域化や中山間地域の人口減少・高齢化を受けて、全国的に地域自治組織制度を導入する市町村が増加している。縮退の時代を迎える、空間的にも限界集落や「小さな拠点」をめぐる議論が活発化している。

地域自治組織は、全国的に導入が進んでいるものの、既存のコミュニティとの関係性が組織の設立運営にあたり課題のひとつになっている。

0.2 研究の目的

島根県雲南市の中山間地域に位置する集落と、その集落を含む地区単位に設置された地域自治組織に着目する。雲南市の地域自治組織は住民発意で設置されているものの、制度自体は行政主導で創設されたものであり、地域自治組織が伝統的な農村共同体である集落とどのような関係性を構築しているのか、集落の変化もふまえて明らかにする。そしてそこから得られた知見をもとに、中山間地域における地域自治組織のあり方について、地域自治組織に対する、また一般制度に対する示唆を得る。

0.3 既往研究と本研究の位置付け

地域自治組織に関する研究については、全国的な分類や設立期における対応、設立後の運用改善のため活動内容や行政との関係性に焦点を当てて研究したものや事例報告が多く、中山間地域における地域自治組織を対象としたものや、

社会構造との関係性に着目したものはない。

本研究においては、中山間地域の地域自治組織に着目し、集落を中心とする地域の歴史的な社会構造やその時系列的な変化まで見ながら、地域自治組織と集落との関係性を紐解く。

0.4 研究の方法

本研究では、雲南市や対象となる地域自治組織、地域住民へのヒアリング調査を基本しながら、地域の歴史や地域自治組織制度の詳細を明らかにするため、文献調査を行った。

0.5 用語の定義

- 集落：地縁や歴史的背景から形成された社会的なまとまりであり、行政上、自治会などひとつの自治の単位を形成している、もしくは過去に形成していた単位を集落と呼ぶ。

- 地域自治組織：概ね小学校区（旧村）などの広域の単位に設置され、域内の住民・活動者や、地縁型・属性型・目的型などあらゆる団体によって構成され、地域の課題の解決に向けた活動を行う組織。市町村の条例や規則への位置付け。公共的な意思決定への参加。雲南市の地域自治組織は「地域自主組織」と呼ばれており、雲南市の事例を説明する際はこの呼称を用いる。

1. 地域自治組織の全国的な導入拡大と制度的特徴

1.1 地域自治組織の導入拡大の背景

地域自治組織の導入が拡大している背景として以下 4 点が挙げられる。1970 年代以降のコミ

ユニティ政策の蓄積に加え、近年の自治体が抱える財政難や合併による広域化といった諸課題や市民参加・協働の推進が背景にある。

①1970年代コミュニティ政策

②「平成の大合併」：行財政改革・自治体財政の悪化

③「平成の大合併」：広域化

④新しい公共の概念（市民参加、協働の推進）

1.2 地域自治組織の設立状況と全国的な傾向

都市部においては、1980年前後の「第一次コミュニティブーム」期において設置されたものが多いが、2000年以降、「平成の大合併」の影響により導入自治体が増加し、都市部だけでなく農村部まで広がりを見せている。その特徴として地方自治法や合併特例法によらない組織が大半を占めている点が挙げられる。

設立状況の地理的特徴として、平成の大合併の影響が挙げられる。東北地方や中国地方を中心に設置割合が高い一方、北海道や関東地方では、地域差が認められる。組織を設置する単位としては「小学校区」が最も多くなっている。

自治体側の動きとして、島根県雲南市、兵庫県朝来市、三重県伊賀市・名張市の4自治体が、2015年2月、地域自治組織のもと地域づくりを推進する「小規模多機能自治推進ネットワーク」を設立し、全国210自治体が加入している（2016年12月21日現在）。また、国においても地方創生の動きと関連して、新たな法人格の創設や地域自治組織に関する検討会の開催などの動きが活発化している。

1.3 地域自治組織の特徴

地域自治組織は、公共的意思決定への参画という側面より、地域課題の解決に焦点を当てていると言える。そのため一般制度化されておらず、市町村ごとに条例などで定めるにとどまっている。権限については、近年三重県伊賀市の地域自治組織「住民自治協議会」のように、行政への諮問機能や提案・勧告機能を、条例で定める自治体もできているものの、課税権や議会への権限といった部分は、広域自治組織自体の代表性の問題もあり、認められていない。

運営の部分では、常設の事務局を持っていない事例が多く、自治体職員の兼務や非常勤職員のみの事務局が多い。また、組織の代表については、選挙ではなく役員会での推薦や自治会長退任者で決まるケースが多い。

1.4 中山間地域における地域自治組織

特に人口減少が進んでいる中山間地域においては、地域自治組織は集落再編の議論や「小さ

な拠点」の議論との強い関係性が見られる。

2. 島根県雲南市「地域自主組織」の概要

2.1 設立経緯

2004年、6町1村（大原郡大東町・加茂町・木次町、飯石郡三刀屋町・吉田村・掛合町）の合併により、雲南市が誕生した。合併協議の過程で、住民自治に関するプロジェクトチームが設立され、その報告書においてすでに山間部で行われていた取り組みをベースに「地域自主組織」の発足が提言され、2004年の新市建設計画にも地域自主組織が位置づけられた。

2005年より、行政の働きかけにより、順次組織が設立され、現在、30組織が活動し市内全域をカバーしている。概ね小学校区域に設立され、地縁型組織（自治会、町内会）、目的型組織（消防団、農業組織、文化サークル、NPOなど）、属性型組織（PTA、女性グループ、高齢者の会）を、広域的な地縁組織として再編した。

2.2 理念・目的

■住民自治の促進

雲南市まちづくり基本条例において、「協働のまちづくり」をまちづくりの基本に据え、市民が主体的に地域に参加する仕組みのひとつとして、地域自主組織制度を通じた住民自治を促進している。

■補完性の原則

雲南市は、地域自主組織の目的として「補完性の原則」を掲げておらず、行政・地域自主組織・住民が互いに協働して地域課題を解決することを目指している。人口減少が深刻化する中、集落を中心とする従来の枠組みではできないことが生じており、その部分を住民・広域自治組織・行政で補い合っていくという考え方である。

■行財政改革

地域自治組織の設立に対しては、一般的に自治体財政の悪化や合併に伴う予算・人員の削減から、自治体の行財政改革の一環という側面も指摘されている。雲南市の場合、他自治体に比べ相対的に大きな額を地域自主組織関連に充てており、ただちに予算削減に資していると評価することは難しい。

2.3 制度の概要

雲南市は、「雲南市市民活動団体との協働及び支援に関する規則」において、地域自主組織を位置づけている。

地域自主組織の財源は、大きく分けて、組織運営に関する部分、生涯学習に関する部分、施設管理の部分、福祉関係の部分の4つに分かれ

ており、それぞれ項目別に割り方が定められている。主に人口割や均等割が多いが、例えば、利用規模に対応していたり、職員の入件費は、その地区的高齢化率を算定に入れたりと、項目によって異なる。地域自主組織によっては、拠点施設に加え、温浴施設やソフト事業（水道検針等）の指定管理を市から受けて運営を行うことで、自己財源を捻出している場合もある。

2010年、教育委員会が所管する公民館を市長部局の所管に移行し、交流センターと改称した。従来の生涯学習にとどまらず、幅広い市民活動の場となっている。また、交流センターの運営は、地域自主組織が市から指定管理を受け、入件費や施設管理費を得て事務員を雇用し、運営を行っている。

2.4 雲南市の地域自主組織の特徴

①雲南市は、地域自主組織の活動方針として「持続可能性の確保」、「安心安全の確保」、「歴史・文化の活用」の3つの視点を掲げている。しかし、その上で個々の組織の活動は、組織の裁量が大きくなっている。

②常設の事務局と地域自主組織の直接雇用

各地域自主組織に常設の事務局を設置し、行政でなく地域自主組織が事務局の人材を直接雇用している。地域自主組織が直接雇用するので、実際の業務と乖離がなく、地域自主組織と一体となり、業務を遂行できる。

③多様な話し合いの場の創出

地域自主組織に関して話し合いの場が用意されていることが挙げられる。分野別に行政と地域自治組織が対話する場である「地域円卓会議」や住民同士の情報交換を行う場である「地域自主組織取組発表会」の開催を通して、活動のアイディアを得たり、活動の改善につなげるものである。

2.5 ケーススタディの地区選定と分析の枠組み

本論文においては、農村地域を対象にしているため、「混住・市街地」を対象から除外した上で、農村地域の中から大字単型と大字複合型から1つずつ地区を取り上げることとした。その際、高齢化率や地域自治組織の活動状況、一般化できない事情（設立から間もないなど）、調査を行えるかどうかなどの点を考慮した上で、海潮地区と波多地区を選択した。

分析の枠組みとしては、地域自治組織が実施している事業を分析することで、その特徴や意図を明らかにする分析①、集落を中心とする視点から、コミュニティや生活の変化をふまえ、それと地域自治組織がどのような関係性にある

のか（補完・代替・協力）を住民へのヒアリングから明らかにする分析②の2つの枠組みで調査を行った。

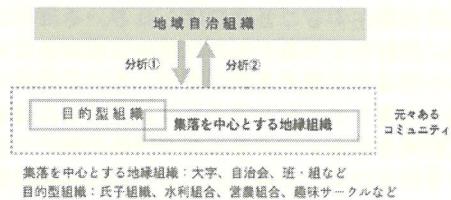


図1 分析の枠組み

3. 海潮地区の地域自治組織と集落に関する分析

3.1 海潮地区の概要

海潮地区は、雲南市の北東部に位置し、松江市と安来市に接している。薦沢・須賀・小河内・山王寺・北村・南村・中湯石・刈畑の8つの大字から構成されている。中心部に川が流れ、川沿いには平坦な土地が見られるが、それ以外は山がちな地形となっている。面積は38.36平方キロメートル、人口1745人。高齢化も進んでおり、2010年の国勢調査では38%となっている。自治会は、海潮地区内に現在15自治会あり、人口減少に伴い自治会の合併も見られる。

3.2 海潮地区振興会の概要

1963年8月に住民により海潮地区振興会が設立され、2004年合併により雲南市が誕生すると、2005年に雲南市の地域自治組織として登録した。現在の加入率は98%程度であり、海潮地区内のほぼ全世帯が加入している。

構成団体として、自治会や女性グループ、延寿会、PTA、消防団、体育協会、JA、森林組合、農業委員、民生児童委員、神楽社中、盆踊り保存会など、海潮地区内の約40団体からなる。

海潮地区振興会の主な収入は、雲南市からの交付金と会費（1世帯あたり年間7500円）から構成される。使途自由の財源に加え、交流センターと温浴施設（農村環境改善センター）の指定管理を雲南市から受けている他、事業によっては国や財団等から特定補助金を受けている。

3.3 海潮地区振興会の活動分析

海潮地区振興会の活動を、①対象：活動の主な対象、②主体：活動を主に担っている主体で分類し、各事業の予算規模を図化したものが図2である。海潮地区振興会の事業は、①主体に関しては多主体で連携している事業が多く、②対象については、住民向けの事業だけでなく、観光客や移住希望者向けの対外的な事業も同様

に行っていることがわかった。

この傾向の背景として、①主体に関しては、海潮地区振興会が複数の大字から構成されていることから、地区内に多様な地縁組織・目的型組織が存在することが挙げられる。それぞれ活発に活動しているため、海潮地区振興会はそれらの団体の支援する側にまわったり、共同で事業を実施していると考えられる。また、海潮地区振興会を介して、それらの団体の横のつながりも新たに生じている。こういった地縁組織や目的型組織の中には、長い歴史ゆえに独自のネットワークを持っているものもあり、海潮地区振興会が誕生しても、それらのネットワークは独自に活動を続ける。

②対象については、海潮地区が松江の通勤圏にあり移住希望者が比較的多いこと、また温泉や棚田、歴史遺産などの地域資源が豊富であることから、観光や定住のポテンシャルがあることが挙げられる。実際、海潮地区振興会の方針として、定住増による地域活性化を掲げている。

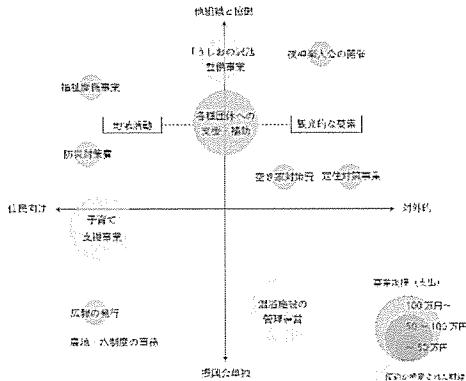


図2 海潮地区振興会の活動主体・対象と予算規模

3.4 集落の分析

①大字山王寺・上組集落

■集落の概要

大字山王寺は、海潮地区の北部にあり松江市と接し、標高400m（要確認）の高地に位置する。南に面した緩やかな斜面には棚田が形成されている。大字山王寺は、東側の和野、西側の本郷から成り、本郷はもともと上組・後原・御立山の3つの自治会に分かれており、1995年に3自治会が合併した。上組の人口は、最盛期（1950年代）は22,3世帯、100人以上いたが、現在は15世帯32人まで減少している。また、高齢独居世帯も増加しており、現在約半分の7世帯が一人暮らしとなっている。

■集落活動とその変容

(i) 社会構造

上組集落においては、もともと自治会があり道普請や講の単位であった上組が生活の基礎的な単位であったが、現在は自治会の合併や本郷棚田実行委員会の設立により、本郷が主な単位と認識されている一方、直会や道普請は依然として上組単位で行われている。

(ii) 活動の変容

住民へのインタビューより、以下の集落の活動が把握された。

農地／森林（個人所有）／森林（共同所有）／溜池・水路の管理／草刈り／手代わり／常会／集会所の管理／道普請／消防団／氏子組織／神楽／延命地蔵／荒神さん／歳徳さん／一畠講／真如講／運動会／青年団／新年会・忘年会／葬儀／お茶飲み／本家分家のつながり／移動／子育て

集落の活動としては、常会や道普請といった集落の維持管理に関する活動は維持され、親睦行事や信仰行事に縮小・消失傾向が見られた。

振興会との関係については、サロン等の福祉的な活動や児童クラブの利用は見られたが、海潮地区全体の行事への参加に消極的な住民が多く、強い関係性は見られなかった。

②大字中湯石・室谷集落

■集落の概要

室谷集落は、大字中湯石南部の山間部に位置する集落である。もともと小規模集落であり、戦後は12軒程の家屋があったと言われている。生活の便などの理由で人口流出が進み、現在では4世帯8人が暮らしている。

■集落活動とその変容

(i) 社会構造

室谷集落においては、もともと自治会のある集落単位で常会や道普請、信仰行事等多くの活動を行ってきた。現在自治会は合併し、葬儀の際の人手の融通を行っている。人口減少により集落単位の活動は減少したものの、地理的環境もあり依然として常会や道普請は室谷集落単位で行っている。

(ii) 活動の変容

住民へのインタビューより、以下の集落の活動が把握された。

農地／森林（個人所有）／森林（共同所有）／水路の管理／
草刈り／手代わり／常会／集会所の管理／道普請／消防団／
除雪／氏子組織／山の神様／水神さん／とんどさん／一畑講
／祭準備／新年会・忘年会／葬儀／お茶飲み／移動／子育て

集落の活動に関して、常会や道普請、除雪・草刈といった集落の維持管理に関するものを除き、ほぼ全ての信仰行事や親睦行事がすでに進行

われていなかった。

振興会との関係では、集落内で話相手がいなくなったため、サロンに参加するケースが見られたものの、振興会の活動によって、集落が楽になるわけではないという声も挙がった。

4. 波多地区における地域自治組織と集落の分析

4.1 波多地区の概要

波多地区は、雲南市の南西部の山間に位置し、北は出雲市、南は飯南町に接している。標高500-600mの山々に囲まれ、地区の中心部には、かつて出雲参りの宿場町の面影が残り、周辺部は農業を生業とする。

波多地区の人口は、2016年12月末時点で、319人（146世帯）となっており、減少の一途をたどっている。高齢率も約50%と高い水準にあり、高齢者の一人暮らし世帯が増加している。波多地区で1つの大字を形成し、自治会数は15自治会を維持しているが、構成員は減少しており2~15人程度となっている。

4.2 波多コミュニティ協議会の概要

1984年、当時の掛合町主導で波多自治会を改編し、波多コミュニティ協議会が設立された。雲南市が誕生すると地域自主組織として登録し、2008年頃から地域課題解決型の取り組みを開始した。①防災、②買い物、③交通、④産業（小さな仕事場づくり）、⑤交流（自然を活かした交流）の5分野を中心に活動している。

主な収入は、雲南市からの交付金と会費から構成される。これらの使途自由な財源の他に、交流センターと温浴施設の指定管理を雲南市から受けている他、キャンプ場を島根県から賃貸借している。指定管理や賃貸借により得られた余剰はまちづくり活動に使用されている。

4.3 波多コミュニティ協議会の活動分析

波多コミュニティ協議会の活動を、①主体：活動を主に担っている主体は、②対象：活動の主な対象は誰か、表4.2のようになっている。また、対象と主体、各事業の予算規模を図化したもののが図4.11である。波多コミュニティ協議会の事業は、①主体に関しては協議会が単独で、もしくは中心となって行っているものが多く、②対象については、波多地区の住民、特にこのような過疎地域での生活を維持することが難しいとされる一人暮らし高齢者世帯を対象とした事業が多いことがわかった。

この傾向の背景として、①主体に関しては、波多コミュニティ協議会が大字の単位と一致し

ており地区内に多くの団体が存在しないことがあるが、現在活動している団体が高齢化や人口減少により、リーダーシップをとって新たな事業を行うことが難しい状況にあるということが考えられる。②対象としては、波多コミュニティ協議会として地区の課題を洗い出した際、高齢者の生活維持に関する意見が多かったことが現在の事業のあり方につながっている。事業の方向性としては、対外的なものより波多地区の住民が継続して住み続けるための事業が多い。

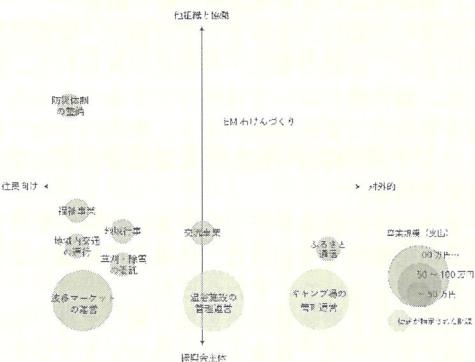


図3 波多コミュニティ協議会の活動主体・対象と予算規模

4.4 集落の分析

■集落の概要

柄栗地区は、波多地区北部に位置し、出雲市と接しており、平坦な土地が少なく、川沿いの平坦な土地に農地、傾斜地に住居が位置している。戦後の最盛期には5,60人、16,7軒あった。現在は、集落に居住しているのは実質21人、7軒である。また、高齢化率も約50%となっている。

■集落の活動とその変容

(i) 社会構造

柄栗集落においては、集落単位に自治会、道普請、青年会の活動があり、現在もほぼ全ての活動が維持継続されており、依然として集落が生活の基礎単位となっている。

(ii) 活動の変容

住民へのインタビューより、以下の集落の活動が把握された。

農地／森林（個人所有）／水路の管理／草刈り／手間借り／営農組合／常会／集会所の管理／道普請／消防団／獣友会／除雪／氏子組織／小宮六社の祭／地蔵さん供養／運動会／青年団・青年学級／夏祭り／新年会・忘年会／葬儀／お茶飲み／サロン／買い物／地域交通

集落の活動に関しては、一部信仰行事・親睦行事で簡素化が見られるが、全体としてはほぼ

全ての活動が維持されていた。むしろ、人口減少により集落で対処する課題が増加し、話し合いの機会が増加したことから「集落の結びつき」は強くなっているという側面も見えた。

協議会の関係については、集落（自治会）の人口が減少し、自治会で行えなくなった草刈りや除雪の委託を協議会が受けている、車のない世帯や独居高齢世帯の増加から、買い物物や地域内交通を担っているなど強い関係が見られた。

5. 考察

5.1 海潮地区と波多地区の比較<集落>

集落の活動は、全体としては縮小・簡素化傾向にあり、活動の委託・外部化が見られた。例えば、農作業においては耕作できなくなった土地を集落内で委託関係があり、集落内で全て執り行っていた葬儀も現在では葬儀会社の利用が進んでいる。

また、今回調査を行った3集落においては、集落の伝統的な仕組みは、地域自治組織の影響を受けていないこともわかった。

海潮地区と波多地区の差異に関しては、柄栗集落においては、集落人口の減少によりかえって集落の結びつきが強まるという傾向が見られ、人口減少が集落の衰退に直接結びつくわけではない事例があることもわかった。また、自治会の合併においても両地区間で対応が別れた。

5.2 海潮地区と波多地区の比較<地域自治組織>

両地区的地域自治組織は、地区の持続・存続を目的に活動をしているが、地域自治組織を構成する大字の数（地域団体の数）や海潮地区と波多地区の立地条件の違いから、海潮地区は、定住・交流人口の増加を通して、波多地区は現在地区内に居住する人が住み続けられる環境をつくることで、目的を達成しようとしており、いずれも縮退という現象に対する地域自治組織の対処である。海潮地区振興会においては、海潮地区内の活動団体を資金面事業面で支援したり、海潮地区振興会の存在により新たに横つながりが生まれるなど、地域自治組織が中間支援組織に近い役割を担っていることがわかり、波多コミュニティ協議会は、従来の地域自治組織の枠を超えた生活支援を行っており、事業主

体としての可能性を見出すことができた。

5.3 地域自治組織の意義

地域自治組織の意義として以下4点が考えられる。

- ①地域の相談窓口・話し合いの場の創出
- ②多主体の協働の促進・スケールメリット→新たなフレームワーク
- ③継続的・複数年度の事業化
- ④生活支援の主体としての可能性

5.4 地域自治組織の限界と課題

■地域自治組織では補完できない部分の存在

- ①量的に扱いきれない：農業や耕作放棄地
- ②地域自治組織と性質がなじまない：信仰行事など各集落固有のもの
- ③独自のネットワーク（神楽社中同士の助け合い）

- ④単位：集落は住民にとって最も身近な単位

■人材

人口減少に歯止めがかからない／団塊の世代の後の担い手

■参加の仕組み・透明性の高い意思決定の仕組み（手続き面での民主性・透明性の確保）

■安定財源の確保

6. 結

■政策的示唆

(1) 集落や複数集落という単位性

限界化までの段階では、依然として集落や複数集落のまとまりが農業・コミュニティの両面において基盤となっている。そういう集落については、上からの機能再編や集約化を図るのではなく、集落という活動単位を尊重した上で地域自治組織が成立することが重要。

(2) 地域における目的型組織への支援

(3) 地域自治組織の裁量と事業の総合性を確保する制度設計

(4) 専門的な人材の支援

地域の状況に応じた支援のあり方

参考文献

- ・JC総研レポート、Vol.27、2013年秋号、pp.28-33、JC総研
- ・遠藤文夫・寄本勝美（2002）「市町村合併と近隣自治機構」、『月刊自治研』、Vol.44、No.515、pp.20-32、2002年8月
- ・名和田是彦（2002）「近隣自治論の今日的意義」、『月刊自治研』、Vol.44、No.515、pp.33-41、2002年8月
- ・福井徳分著『地域社会の機能と再生』 日本経済評論社、2011年
- ・海潮村史、新大東町史、掛合町史



図4 地域内の構造を表したダイアグラム