

行政側の視点から捉えた地域運営組織の形成の意味 ー広島県東広島市における「住民自治協議会」の事例よりー

庄司 知恵子

Meaning of Regional Management Organization from the Administrative Perspective :
A Case Study of Resident Self-Government Councils in Higashihiroshima City,
Hiroshima Prefecture

SHOJI Chieko

本稿では、「行政関与強」型である広島県東広島市の地域運営組織を事例に、地域運営組織の形成過程とその後の庁内連携の様子から、地域運営組織を作ることが行政にとってどのような意味があるのかを検討した。地域運営組織を軸とした庁内連携は、全住民の生活に関わる分野においてはうまくいく。平成の合併によって露呈した地域の中にある「偏り」の「平準化」を図るという意味では、地域運営組織を作ることには一定の意味がある。しかし、そこには行政側にとって「管理」の客体としての地域運営組織の姿が見え隠れする。その状況を打破するためには、住民側の主体性の発揮が求められると同時に、住民側の主体性の意味を問い、その支援の在り方を検討することが求められる。

キーワード：地域運営組織 住民自治協議会 重層的支援体制整備事業 自主防災組織 中山間地域等直接支払制度

This paper examines what it means for the administration to create a regional management organization by looking at the formation process of a regional management organization and the subsequent intra-agency collaboration, using a "strong administrative involvement" type regional management organization in Higashihiroshima City, Hiroshima Prefecture, as a case study. The ease of intra-agency collaboration based on a regional management organization works well in areas related to the lives of all residents. In the sense of "leveling" the "bias" within the region that was exposed by the Heisei merger, the creation of a regional management organization makes a certain amount of sense. However, there is the appearance of being an object of "management" for the administrative side. In order to break through this situation, it is necessary for the residents to take the initiative, and at the same time, it is necessary to consider how support should be provided.

Keywords : Regional management organizations, resident self-governing councils, preparatory projects for the heavy area system, autonomous disaster prevention organizations, and the fellowship area direct payment system,

I. はじめに

平成の大合併によって生じた基礎自治体の広域化の進展から、自治の下層単位の再構築の必要性がいわれている（西村，2011，p.13）。平成の大合併は、地方

分権の推進と少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、行政改革の推進等を背景に基礎自治体である市町村の行財政基盤の強化を図ることを目的に、国が1999年から推進してきたものであるが、合併特例

法の期限である 2010 年 3 月をもって区切りとなった。平成の大合併を巡る評価は一律ではないものの(栗田, 2015)、「農山漁村地域の行政機構のリストラという色彩が非常に強い」(徳野, 2006, p.15)という指摘がみられ、過疎高齢化の深化した農山漁村においては、非常にネガティブな評価となっている。

合併によって生じた主な問題点として、旧市町村の活力の喪失、住民の声が届きにくくなっている、住民サービスの低下、旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失(総務省, 2010)がある。このような中、合併後の更なる過疎高齢化の深化により、「自助」を支える新たな「共助」の担い手として、また協働による「公助」のパートナーとして「隙間」を埋める「地域運営組織」に期待が寄せられている(総務省, 2017)。

「地域運営組織」とは、「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り組みを持続的に実践する組織」(総務省地域力創造グループ地域振興室, 2022, p.1)とされ、合併を背景に 2000 年代後半以降、全国的に地域運営組織設立の動きがひろがっている(山浦, 2017, p.2)。第二期「まち・ひと・しごと創成総合戦略」では、地域運営組織の持続的な取り組みの支援が目標の一つとして掲げられ、重要業績成果指標として 2024 年度までに地域運営組織を 7,000 団体形成すること、更に自主事業の実施等による収入確保の取り組みをする組織の割合を 6 割とすることも明記された。

さて、この地域運営組織の活動範囲は、47.6% が「小学校区」と概ね一致する(総務省地域力創造グループ地域振興室, 2022, p.62)。合併によって広域化した基礎自治体と、住民の基礎的な生活圏域である町内会や自治会の弱体化といった状況を受け、その間に位置する「小学校区」を単位とし、地域運営組織を設置することは、地域社会の再編において理に適っているように見える。しかしながら、古くは明治の合併によって指摘された自然村と行政村の不一致、そして、1960 年代のコミュニティ施策にみられる「官製コミュニティ」に対する疑義というように、その範囲の是非や「住民と行政の協働」の議論が繰り返されることになる。また、「地域運営組織」を軸とし、自治体内行政における庁内連携を行い、ガバナンスを図ろうとする様子も見てとれ、その是非も問われることとなる。

以上より、本稿では、広島県東広島市における地域

運営組織である住民自治協議会を事例として、形成過程と庁内連携の様子から、住民自治協議会(地域運営組織)を作ることが、行政にとってどのような意味を持つのかを検討する。そのうえで、市民と行政の連携についての示唆を提示する。

分析に使用するデータは、東広島市にて作成された住民自治協議会形成に関する各種資料と、同市地域振興部地域づくり推進課(2021 年 11 月 26 日)、地域共生課(2021 年 11 月 26 日)、農林水産課(2022 年 2 月 21 日)、及び危機管理課(2022 年 2 月 22 日)への聞き取りによって得られたデータである。また、住民側の取り組みとして、久芳住民自治協議会会長(2022 年 3 月 23 日)、東広島市社会福祉協議会福富支所生活支援コーディネーター(2022 年 1 月 13 日)、正覚寺住職(2021 年 12 月 10 日)にも聞き取りを行った。得られたデータについてはⅢ. 2. (5) にて使用する。

Ⅱ. 「地域運営組織」の概要

「地域運営組織」の定義は、先に示した総務省のものに従うとしても、その名称、形態はさまざまである。この点については今里悟之(2020)に詳しい。

「平成の大合併」を受け、2000 年以降、各地で「地域運営組織」の形成が広がっていったことは先に述べた通りであるが、それ以前にも、総務省の定義にみられるような活動をする組織が存在した。本稿の対象地である広島県においては、安芸高田市(旧高宮町)の「川根振興協議会」が有名である。本協議会は、地域運営組織の原型ともいわれ(作野, 2020, p.160)、広島県のホームページでも先進事例としても掲載されているほか、地域づくりの分野で各種の賞を受賞し、多くの人が視察に訪れている。

川根振興協議会が、現在のような「地域運営組織」の形をとるようになったのは 1972 年のことである。過疎と高齢化を憂い、住民たちの話し合いのもとにコミュニティの再編を行った。その動きについては中條暁仁(2006)に詳しい。川根地区は、かつての藩制村としての枠組みを持っており、上川根地区・中川根地区・下川根地区に分かれ、更にその下には 19 の集落(行政区)が存在する。中條が調査をした時点(2003 年)では、19 のうち 9 つの集落が高齢化率 6 割を超えている状況であった。

川根振興協議会では、総務・開発・教育・ふれあい・文化・農林水産・体育といった部会を設定し、コミュニティの課題解決を図っている。特徴的なこととして

は、農協の店舗が閉店するのに伴い、店舗とガソリンスタンドを譲り受け、住民の手によって営業し、また、廃校となった中学校を利用したエコミュージアムにおいて、飲食・宿泊サービスの提供をおこなった。また、高齢化した地域の中で集う場として地域でのデイサービスを提供している。現在、国が進める「小さな拠点」を先取り、複合的な活動が展開されてきた。

川根振興協議会の活動をうけ、旧高宮町、そして現安芸高田市では、地域運営組織を軸にしたまちづくりが行われている。そして、広島県のみならず他地域においても追随する形でまちづくりが展開されている²。

国レベルの政策では、地域運営組織を枠組みとして、地域における様々な課題解決の横軸をとっていこうとする動きがみられる。その様子は、「第二次コミュニティ政策ブーム」（小田切，2009，p.19）ともいえる。例えば、内閣府における「小さな拠点」においては、その中軸として地域運営組織を想定している。また、第五期の中山間地域等直接支払制度において「集落機能強化加算」が新設され、「小さな拠点づくり」につなげようという動きがみられる。地域福祉の分野においても、2017年の社会福祉法改正と、その後の2020年、「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」による社会福祉法の改正（令和3年4月1日施行）にて、「重層の支援体制整備事業」（第106条の4）が新設され、その展開の枠組みとして地域運営組織に期待が寄せられている。

表1は、山浦（2017）が行政の関与の状況によって、地域運営組織（Region Management Organization = RMO）を分類したものである。

表1 RMOの設立の種類

大分類	特徴	小分類	特徴	事例
行政関与強	・行政からの呼びかけ・提案で成立 ・設立・運営についての行政支援 ・歴史は浅い	一斉タイプ	公民館のコミセン化・職員引き上げ等が主な契機	兵庫県豊岡市 山形県川西町
		順番タイプ	年間の設立数の目安を決めそれに沿って設立	大分県宇佐市
中間	・行政は設立・運営支援の仕組みは整えるが、直接的な設立の働きかけはしない ・歴史は浅い	—	—	大分県臼杵市 豊後大野市
行政関与弱	・地域の主体的な判断 ・行政の関与弱い ・周辺への波及効果弱い ・歴史がある組織も	陳情組織タイプ	事業実施、迷惑施設設置反対、学校部会協会の活動発展	新潟県十日町市 浦田地区
		単独事業タイプ	農業、福祉、防災、地域売店、スポーツ等単独組織の発展型	山口県山口市 はほえみの郷トイトイ

（出典）山浦（2017）p.2をもとに筆者作成、一部改変

山浦の整理に従うならば、川根振興協議会のように、住民たちによって生活の必要性から作り上げられた地域

運営組織は「行政関与弱」型に分類される。対して、「平成の大合併後」に設立が見られた地域運営組織の多くは、「行政関与強」型に分類される。このような「行政関与強」型の地域運営組織の形成においては、行政側の論理が強く働き、住民側の論理が抜け落ちてしまう可能性がある。

以下では、先に示した目的に従い、「行政関与強」型に分類される東広島市の地域運営組織「住民自治協議会」を事例としてみていく。

Ⅲ. 東広島市における住民自治協議会の形成

1. 東広島市の概要

広島県東広島市は、広島県の中央部に位置する自治体であり、人口は189,039人、高齢化率は24.6%（住民基本台帳2022年1月1日）である。広島県内23自治体の中では、人口は多く（県内上から第四位）、高齢化率は比較的低い（県内下から第三位）。

現在の東広島市になるまで、2回の合併を経ている。1回目は1974年のことであり、西条・八本松・志和・高屋の4町が合併、2回目は2005年のことであり、いわゆる「平成の合併」によって、黒瀬・福富・豊栄・河内・安芸津の5町が合併し、現在の東広島市となった。



図1 東広島市の位置、旧町の位置

（出典）東広島市 HP（2022年9月22日最終アクセス）

産業は、西条盆地を有することから、山がちな広島県の中で県内一の穀倉地帯となっている。また、吟醸酒の発祥の地である安芸津、そして多くの酒蔵を有していることから、日本の三大酒都の一つとしても有名である。このように地場に即した産業形態が見られる一方で、1973年に広島大学が移転統合を決定したことに伴い、学園都市としての開発が行われてきた。また1980年代には、広島県が進めたテクノポリス計画によって、研究機関や工場の集積が行われてきた。大学も3つあり、留学生や研究者が多く居住し、国際研究学術都市とし

て、発展が期待される自治体となっている。

このように、東広島市は、漁村・農村・酒都・工業団地・学園都市といった複数の地域性を持つが、この状況が合併によってもたらされたことは言うまでもないだろう。また、同様の状況は、高齢化率にも表れている。高齢化率を旧町単位で見ると、市街地であり大学を有する西条は15.1%、工場が集積する八本松は23.7%、県立の中高一貫校・大学所在地であり新興住宅地の高屋は26.1%、大学を有する黒瀬は31.6%、というように、高齢化率は低い状況にある。対して、農村地域である志和41.4%、福富41.6%、豊栄48.1%、河内42.4%、漁村と農村を有する安芸津は42.6%となっており高齢化率は高い（住民基本台帳、令和元年度末）。高齢化率の高い地域は、当然のことながら人口減少率も高く過疎が進行しているのだが、「過疎地域自立促進特別措置法」（旧法）が令和3年3月末で期限を迎えたため、過疎地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するための新たな法律として、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（第五次過疎法）が制定されたことに伴い、東広島市は一定の財政力があると判断され、過疎地域指定から外れた。「東広島市」という一つの自治体とはいえ、旧自治体レベルでみると、その中で、地域性、高齢化率にかなりの幅があることがわかる。そして、

表2 東広島市地区別人口・世帯数

区 分	世帯数	人 口			対前月増減	
		総数	男	女	世帯数	人口
東広島市 計	88,627	189,114	94,954	94,160	832	727
西条町	39,532	81,786	41,982	39,804	615	643
八本松町	13,548	29,610	14,886	14,724	86	48
志和町	3,126	6,328	3,078	3,250	38	25
高屋町	12,701	29,958	14,756	15,202	6	▲ 37
黒瀬町	10,414	21,994	10,951	11,043	83	58
福富町	1,028	2,240	1,043	1,197	4	▲ 5
豊栄町	1,465	2,967	1,412	1,555	1	13
河内町	2,532	5,350	2,599	2,751	0	▲ 9
安芸津町	4,281	8,881	4,247	4,634	▲ 1	▲ 9

（出典）住民基本台帳（2022年4月末）

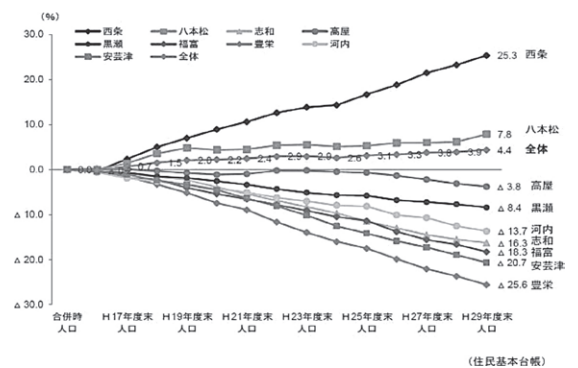


図2 東広島市における地区別人口の増減率

（出典）東広島市，2019，p.7

過疎指定の解除は、合併によって見えにくくなった旧自治体における生活困難な状況を、更に見えにくくしてしまうことが危惧されよう。

2. 東広島市における住民自治協議会

（1）住民自治協議会の形成過程

このような背景のもと進められてきたのが、小学校区を単位とした地域運営組織である「住民自治協議会」を形成するというものである。大藤文夫（2014）によると、広島県では元自治官僚である宮澤弘知事（1973-1981年）によってコミュニティ施策が強力に進められてきた。知事が交代した後、県のかかわりは弱くなっていったが、現在でも当初の施策の影響を受けている地区や基礎自治体があるとされている。県の第三期のコミュニティ施策（2001-2009）では、「平成の大合併」が進む中で、中間範囲の自治的な取り組みを支援するようになった（大藤，2014，p.268）。

東広島市における住民自治協議会の形成に際しての県とのかかわりについて、行政担当者（地域振興部地域づくり協働課）に確認をしたところ、県に相談したことはなく、県のこれまでの取り組みの影響よりは、同規模の近隣自治体（福山市や廿日市市）が、地域運営組織形成に取り組んだことが影響しているという。地域運営組織の構想は、2回目の合併をした平成17（2005）年頃より検討されてきた。研究者や商工会、区長連合会会長等がまちづくりについて検討し、その内容が、平成21（2009）年1月に、『市民協働のまちづくり指針』策定に向けての取り組みとして示された。これが第一期行動計画（平成21（2009）年度～平成24年（2012）年度）であり、この計画では、住民自治協議会の体制づくりが目的とされた。第二期行動計画（平成25（2013）年度～平成30（2018）年度）では、小学校区47地区のうち46地区に住民自治協議会が形成され、活動・実践の段階に入るとされた。そして、第三期行動計画（平成31（2019）年度～平成35（2023）年度）では、全域48地区（旧小学校区も含むため想定より1つ多くなっている）にて住民自治協議会が整備され、組織の持続・発展が目的とされている。

このように行動計画を通して地域運営組織の形成過程をみると、平成22（2010）年に、『住民自治協議会設立ハンドブック（第一版）』が出され、その三年後に出された第二期行動計画の時点（2013年）で、ほぼ全域に住民自治協議会が設立されており、行政がか

なり強力に組織化を進めてきたことが分かる。この点については、「目標として5年以内に全市域に住民自治協議会を設立しましょう」と目標を立てたが、「かなりしんどい思い」をして進めてきたと当時の担当者は話す。

(2) 住民自治協議会の概要

行動計画の第一期にあたる『市民協働のまちづくり行動計画』（2009）の7頁では、住民自治協議会について以下のように説明がされている。

●小学校区単位を基本として、住民自治協議会が設立されます。

・地域を代表する組織として、住民個人、自治会、各種団体、学校、企業などの地域づくりの主体によって、住民自治協議会が設立されます。

・地域住民や各種団体等は、住民自治協議会に参画することで、相互の連携やネットワーク化をより円滑に図れるようになります。

・住民自治協議会は、地域づくり部会や福祉部会などの部会制により、より機能的な活動を行うことができるようになります。

※従来の行政区には任意の自治会への移行が、また、行政区長には引き続き地域のリーダー役を担っていたことが期待されます。

●地域ごとの活動拠点として「（仮称）地域センター」（以下「地域センター」という。）ができます

・地域でのイベントや話し合い、寄り合いの拠点として、小学校区ごとに「地域センター」が誕生します。

・地域センターにあるパソコンやコピー機などを利用して、活動情報を発信したり、話し合いや活動のための資料を作成したりすることができます。

・住民自治協議会は、地域センター内にある事務スペースを拠点にして活動を行うことができます。

※地域センターは、地区公民館の転換、既存公共施設の有効活用、地域集会所等の活用によって、順次各小学校区に確保していく計画です。

●住民主体の決定によって地域づくりを行えるようになります。

・これまでの各種団体に補助金を交付する仕組みに代わり、地域住民が主体的に用途を決定できる「地域づくり推進交付金制度」が創設されます。

・この交付金を活用することで、重視したい事業や、地域課題の解決方法・優先順位などについて、住民主体で考えて実行することができます。

・地域における年間の収入と予算が明らかになるので、透明性と計画性をもって地域づくりを行えます。

※地域づくり推進交付金は、区長報酬（広報配布経費を除く）やこれまで各種団体等に交付されてきた補助金等を統合し、小学校区ごとの住民自治協議会に交付されます。

以上が、住民に示された住民自治協議会の内容である。

活動費については、これまで行政区や地域の各種団体に出されていた報酬や補助金を、東広島市地域づくり推進交付金として、住民自治協議会に交付する。この交付金は、「地域の課題解決や地域の特色を活かした魅力ある地域づくりを推進するための活動財源として住民自治協議会へ交付するもの」であり、「地域が自ら用途を決定し、自発的かつ自主的に活用することが基本」となる（東広島市地域づくり推進交付金の手引き）。年間、一協議会当たり、均等割73万円を基本とし、世帯割1,080円×世帯数（上限なし）、広報誌等配布加算400円×広報配布世帯数となっている。世帯数に上限がないことから、世帯数の少ないところ（100世帯ほど）と多いところ（4000世帯ほど）で差がみられるが、行政区制度があったときに区長報酬は世帯割で出していたことからそれを踏襲している。拠点がないうところは拠点加算を出し、旧過疎指定公示地域（福富・豊栄・河内の15区）には、過疎地域持続的発展特別加算として一協議会当たり10万円を交付している。

それぞれの地域で力を入れたい活動については、地域選択項目として、事業計画をたて、交付金の申請をするようになっている。項目としては①敬老事業、②公衆衛生推進事業、③定住促進事業、④ごみ減量化・資源化推進事業、⑤防災訓練等推進事業、⑥参画促進事業、⑦防災まち歩き事業、⑧情報伝達支援事業、⑨防災資機材整備事業、⑩シニアスポーツ普及事業、⑪学生交流促進事業、⑫国際交流促進事業（令和4年新設）、⑬新たな生活様式普及事業（令和4年度限定）となっている。

以上が、東広島市の地域運営組織である「住民自治協議会」の概要となる。

(3) 東広島市の住民自治協議会の特徴

東広島市における住民自治協議会形成における特徴として、行政担当者は、「行政区制度の廃止」であると話す。市民協働の在り方を模索する中で、平成17（2005）年ごろ（2回目の合併の年）に、区長連合会を組織化した。当時、まちづくりについて話す場には、

927名の区長が招集されていた。

「地域課題を何とか解決していこうという中で、九百何ぼあった区長制度では限界がちょっと見えていて、もう少し市と地域が何かしら協働してやっていかないと行政課題が解決していけないよという話になって、じゃあ、その土台をつくろうというのが発端ですね。」

2回の合併を経て、市域の拡大に伴い、当然のことながら行政区の数は増えたが、その整理がされていない状況にあった。更に「片や過疎、片や市街地」と行政担当者も表現するように、先に示した地域によって異なる地域性と高齢化率の偏りが行政と住民の協働の困難さを招いていることは容易に想像がつく。そこで構想されたのが住民自治協議会なのだが、その単位を小学校区とした理由は、他の自治体における地域運営組織の多くが小学校区単位であるということに加え、これからの地域づくりを考えた際に、若い人たちにかかわってもらうことが重要であると考えたためである。



図3 東広島市における住民自治協議会の区域図
(出典) 東広島市 HP (2022年9月29日最終アクセス)

「若い方といいますか、まちづくりを今後担っていくような方は、そこにそんなに愛着がないというか、つながりがその単位でなかったりして、今後を見ていったときに、小学校区というのが、若い世代が関わるPTAというのがどうしても大きな最初のきっかけで、そこを視野にやっていくと、どうしても小学校区というのがいいんじゃないかということで、うちの市としては小学校区というのを基本に。」

とはいえ、地域は、老若男女が生活をする場であることを考えると、当然のことながら小学校区を単位と

することについて、それぞれの立場から疑義が生じる。また、図4に示したように、住民自治協議会は、「部会」を作り、それぞれの目的に沿って、既存の地域団体が部会の活動に参加する形をとっている。だが、個々の団体が必ずしも小学校区と一致しているわけではない。特に大字をまたいでいる小学校区においては、形成においては困難が生じたという。また、新興住宅地においては、旧住民と新住民との温度差があり、なかなか結成には結びつかなかったという。

加えて、行政区廃止により、これまで市から非常勤特別職として委任されていた行政区長への報酬はなくなる。当然、行政区長にしてみれば区長としての自負もあったであろう。そのような点について疑義もみられたが、住民自治協議会の中での検討を求めた。行政区は廃止したものの、行政区の枠組みであった自治会は住民側の必要性に基づき残っているところもあり、もともと存在しないところもある。自治会長という代表に対して、行政区制度があったときのように地域の代表として位置づけるなど、それに対して報酬を支払うか否かも、住民自治協議会内での検討に任せている。

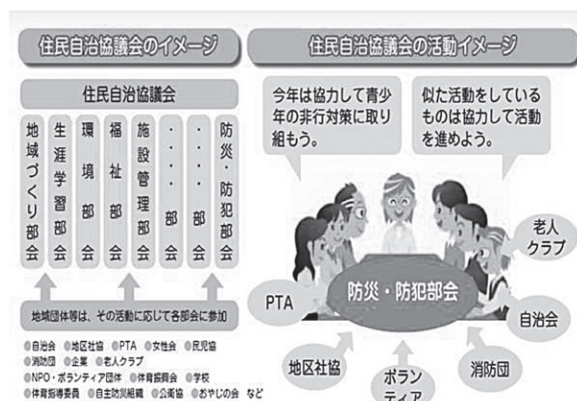


図4 東広島市における住民自治協議会のイメージ
(出典) 東広島市 HP (2022年9月29日最終アクセス)

もう一つ特徴的なものとして、学生を巻き込んだ事業の展開に対する支援がある。東広島市には、広島国際大学、近畿大学、広島大学の3つの大学がある。彼ら彼女らも住民であり、まちづくりにおいて若い力を組み込まない手はない。また、毎年度行っている「市民満足度調査」において、「住民自治協議会について知っているか」という質問に対する回答を年齢別でみると、20～29歳において、「全く知らない」が56.1%と半数を占めており（令和3年度）、この年齢層はちょうど学生にあたることから、こういった状況

を打破するためにも、事業の支援を進めてきた。

具体的な内容としては、令和3年度から広島大学において夏の集中講義を入り口として、住民自治協議会にかかわる機会を学生に提供した。交付金の選択項目の中に、学生交流促進事業として一協議会当たり8万円の交付額を準備し、「学生協働支援隊」と銘打って、謝金を出し、地域課題について一緒に取り組む仕組みを作った。だが、行政の担当者によると「なかなか難しい」と話し、学生を巻き込んだ事業の展開の難しさが見受けられる。

（４）住民自治協議会を軸とした庁内連携の様子

さて、Ⅱでもふれたように地域運営組織を軸として、様々な連携の形を模索しようとする様子が、国レベルでも、そして庁内においてもみられる。東広島市の様子について、農林水産課、地域共生推進課、危機管理課での聞き取りを通してみていく。

①農林水産課—中山間地等直接支払制度との関連

中山間地等直接支払制度とは、農業生産条件の不利な中山間地域等において、集落等を単位に、農用地を維持・管理していくための取決め（協定）を締結し、それにしたがって農業生産活動等を行う場合に、面積に応じて一定額を交付する仕組みである。第五期（令和2～6年度）より、集落機能強化加算が新設され、新たな人材の確保や集落機能（営農に関するもの以外）を強化する取り組みを行う場合に加算されることとなった。この点について、農林水産課の担当者に聞いてみたところ、「営農以外のところに活用するようになったらハードルがかなり高い加算」であると話す。そもそも「営農活動以外のところというのをどこの集落も想定していない」。集落に話をしてみても「ニーズがない、めんどくさいというところが正直なところ」であり、具体的な事例を示されても「幅が広すぎて、どういったことをやればこの加算が受けられるのか」といった疑問があるとのことであった。加算を受ける以上は目標を設定しなければならず、クリアしないと交付金返還の可能性があることから、集落としては「返還を非常に恐れている」という状況にあるという。市としても、国費・県費・市費が投入されている事業であることを考えると、きちんとした説明ができるものでなければ、集落に対して加算を付けるのは難しく、やるならば「覚悟をもってやっていかないと」と考えている。

これに対し、住民自治協議会の担当である地域振興部では、「（農業と）一緒にまちづくりをやっていったら

農水省が補助を出す、支援しますよみたいなものが打ち出されたので、うちはそういう視点では進めていってない」という考えから、農林水産課の打診を断った。

集落機能強化加算の事例として、農林水産省は、インターンシップ、営農ボランティア、農福連携、コミュニティサロンの開設、地域自治機能強化活動などをあげ、写真付きの事例として「地域運営組織と連携した高齢者世帯の雪下ろし作業」をあげているが、見守りのような取り組みであれば、むしろ集落機能加算によって対応するよりも、住民自治協議会の事業として、また、地域福祉活動として対応するのが良いといえる。とはいえ、国の政策として進められているところに、どのようにして組み込むべきかを担当課でも悩むこととなり、営農と生活の分断がみられる。

②地域共生推進課—重層的支援体制整備事業との関連

2020年には「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」による社会福祉法の改正（令和3年4月1日施行）にて「重層的支援体制整備事業」（第106条の4）が新設されたことに伴い、東広島市では、令和3年度より、社会福祉課の名称を地域共生推進課に変更した。第三次地域福祉計画においては、地域福祉活動を支える環境づくりとして、住民自治協議会を主体とした協働のまちづくり推進が掲げられている。実際に、地域福祉活動を進めていく上で、住民自治協議会はどのような役割を果たしうるのかといった点について、担当者は「協力なしには進まない部分が多い」と話す。住民自治協議会ができる前は、住民主体の組織というのは地区社協であった。しかしながら、東広島市は9町の合併によってできたため、地区社協のある地域と、ない地域が並存していた。住民自治協議会ができたことによって福祉部会が設けられ、地区社協がそのまま福祉部会になったり、また、地区社協がなかったところは協力の受け皿ができたという。地区社協と福祉部会が並存している二重構造の地区もあるが、大体9割くらいは整理されたとのことであった。ただ、実際の住民側の地域福祉活動すべてが、住民自治協議会を枠組みとして捉えられるわけではなく、町内会・自治会を範囲としているところもあれば、住民自治協議会を範囲としているところもあり、さまざまである。とはいえ、住民自治協議会ができたことによって社会福祉協議会との協力のもと、共生社会の実現に向けた活動を定期的に開催している地域もあり（2021年9月 東広島市広報）、共生社会実現において、住民自治協議会の枠組

みが有効に働き得るといえよう。

③危機管理課—自主防災組織の組織化との関連

阪神淡路大震災、東日本大震災を経て、国は地域における防災体制の構築を求めている。その核となるのが自主防災組織である。自主防災組織とは、『自分たちの地域は自分たちで守る』という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織である」（総務省消防庁、2017、p7）。災害対策基本法第5条2においては、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」と書かれており、この組織が「自主防災組織」とされ、市町村は、自主防災組織の充実を図ることが求められている（第5条）。

多くの自治体が、自主防災組織の組織率（世帯カバー率）をあげることに躍起になっている中で、東広島市では100%に近い組織率となっている。その理由は、住民自治協議会が組織化された際に、住民自治協議会を枠組みとして自主防災組織の組織化を働きかけたことにある。住民自治協議会ができる前までは、市内において自主防災組織の空白地域はかなり多く、当時の危機管理課課長の話によると、「当時の組織率は25%程度であり、県の課長会議に出て初めて現状を知った」という。「自分が課長をしている3年の間に、100%にする」ことを目標とし、資機材整備費として8千万円ほどの予算をつけてもらった。平成25.6年の話である。それまでにあった自主防災組織は、行政区単位で形成されているところがほとんどであった。100%を目指すことを考えたときに、927行政区に働きかけても「行政はもたない」ということから、住民自治協議会に組織化を働きかけたという。住民自治協議会では、ほとんどのところで防災部会が存在し、その部会を表向きに自主防災組織としたところが多い。結成の補助金は危機管理課から出されるが、その後の運営に関しては、住民自治協議会の地域づくり推進交付金の申請となる。

東広島市では、平成30年7月に起きた西日本豪雨によって大きな被害を受けたが（死者12名、建物倒壊1,400棟以上）、その前には、自主防災組織は空白地域を1つ残してほぼ100%の組織率となった。結果、豪雨の際の避難所開設等の連絡がスムーズに進んだという。ただ、この点について危機管理課の担当者は、自主防災組織ができたということよりも、住民自治協議会ができたという点が大きいという。避難所は、住民自治協議会の拠点となる地区センターや小学校の体

育館に設置された。本調査では実際の避難所運営について聞くことはできなかったが、普段の活動についての評価としては、「書類が出てきただけ」というところもあり、本来、自主防災組織に求められる「自主性」という観点よりは、管理の客体としての観点から捉えられているものと見て取れる。また、もともとあった行政区単位での自主防災組織については、その位置づけ・対応も含めて、住民自治協議会に任せている。この点を見ると、本来の「自主的」な思いのもとに成立した防災活動が軽んじられているようにも考えられる。

とはいえ、自主防災組織の組織率が100%になることで、「次なるステップ」に向かうことができると担当者は話す。このようなコメントはどこの自治体の調査でも聞かれるのだが、組織率を100%に近づけたという実績は、次なる支援につながり、防災コミュニティの構想において、重要な下支えとなる。

（5）住民側の反応

住民側の反応について、簡単に触れたい。ここで取り上げる住民自治協議会は、旧福富町にある久芳住民自治協議会である。旧福富町は、人口が2,240人（表1：住民基本台帳2022年4月末）、高齢化率が41.6%（住民基本台帳2019年3月末）である。久芳は藩制村であり、11の集落（元行政区）がある。旧福富町には、他にもかつての藩制村単位で竹仁住民自治協議会、上戸野住民自治協議会がある。久芳の人口は984名（2022年4月末）であり、市の福富支所や社会福祉協議会、小学校等があり、また道の駅やダムがあることから、福富の中でも中心的な地域となっている。

現在の会長は、市長から地域運営組織を作るという話を聞いたとき、「今さら地域をまとめる言うたって、ばらばらになっているものを、どうにもならんじゃない」と思ったと話し、「実際は、結局、市のほうがあぐらをかいて、補助基準をつくって、それに合致するんだったら市も応援するよ」という姿勢だと、市の取り組みに疑義を持っている。とはいえ、毎月第三金曜日に役員たちが集まって地域課題について話す場を設け、住民自治協議会として地域をどうしていくかといったことを考えるための基盤を作っている。

このような取り組みの中で生まれたのが「みんなで過ごそう正覚寺」である。これは、久芳地区にある「正覚寺」という寺院を会場にして、毎月第四日曜日の昼から、地域の人たちに集まる場を提供している。2021年7月から開始し、コロナで休止を余儀なくされた時

期もあったが、水鉄砲で遊んだり、餅つきをしたりなど、その時々で内容を考え、住民に集う場を提供している。焼き芋を焼いたときは、地域の人たちが芋を持ってきてくれ、様々な形で地域住民が参加する場となっている。参加者は、1回あたり20-40人くらいで、最初は高齢者の参加が多いのではないかと思っていたが、子供とその親の組み合わせが多く、地域のデイサービスの利用者も顔を出してくれる時があるという。

活動に至ったきっかけは、久芳の地区センターと社会福祉協議会福富支所が市の福富支所内にあるということから、会長と生活支援コーディネーターが、地域の課題について話す機会があり、更に、住職の妻が見守りコーディネーターをしていたことから、「お寺で何かできたらよいですね」という考えのもとにつながったことにある。地域共生社会を作っていくうえで、社協は住民自治協議会に働きかけたが、場を貸した住職は住民自治協議会についてはそれまで知らなかったという。ただ、過疎が進み、孤立が進む中で、地域の中に集まる場があるということが大切だと感じている。

もう一つ、住民自治協議会をきっかけに生まれた取り組みとして「オール福富」としてのつながりがある。福富には、前述したように久芳住民自治協議会の他、竹仁住民自治協議会、上戸野住民自治協議会がある。この3つの住民自治協議会が連合会をつくり、旧福富町の枠組みとして、交通弱者への対応の必要性を市に伝えていく取り組みをしている。

「連合をなぜつくったかというのは、交通弱者、高齢者、これらの方々を放置しておくわけにはいかないですね。～中略～ 今、検討委員会で検討いただいているのは、そういった交通弱者をどういうふうな交通網を整理したらいいのか検討してくださいということで、この間、検討委員会を立ち上げたんですよ。」

この連合会を作るきっかけは、デマンド交通について対応してきた竹仁住民自治協議会からの申し出であったと話す。福富町は合併によってなくなったが、地域を代表とする組織が、住民自治協議会として3つに再編されたことで、再度、旧町単位での連携が可能となり、地域内での合意形成が容易になったともいえる。行政区単位のまま動いていては、ここまでスムーズに事は進まなかっただろう。久芳住民自治協議会の会長は「市のほうもオール福富ということになれば、

無視できないじゃないですか」と話し、旧町の関係性を新たに構築することによって、地域課題に取り組む土台に結び付けていこうとする取り組みといえる(李・庄司, 2023)。

以上、簡単ではあるが、住民側としても「住民自治協議会」を枠組みとした新たな取り組みの萌芽が存在することを記しておく。

Ⅳ まとめ

以上、「行政関与強」型の地域運営組織である東広島市の住民自治協議会についてみてきた。

東広島市では、非常に強力に地域運営組織である住民自治協議会の形成が進められていったことがわかった。その背景には、2回の合併を経て広がる市域と、それに伴い増大した行政区への対応の困難さが存在する。旧自治体は、それぞれの地域性が異なり、高齢化率も異なることから、927行政区を相手に、一律で施策の対応をしていくことの難しさが存在する。そういった中で、927行政区を廃止し、48の住民自治協議会として再編し、この住民自治協議会を行政が対応すべき下層のコミュニティとして位置づけた。行政側の「管理」という点においては、非常にスリム化し、対応が容易になった。結果的に、多くの自治体で課題とされ、東広島市においても、これまで成し遂げられなかった自主防災組織の組織率において、ほぼ100%を達成した。また、地域福祉の分野では、地域共生社会の取り組みの枠組みとしてとらえられる地区社協が、旧町単位でみるとない場合もあり、東広島市全体で地域福祉活動を取り組んでいくときの難しさがあったが、住民自治協議会内に福祉部会が設置されたことで活動の受け皿が誕生し、問題が解消されたという。

このように全住民の生活にかかわる分野においては、住民自治協議会が枠となり、庁内連携の取り組みやすさを導いている。しかし、営農といった、ある種、特定の人々が恩恵を受ける分野においては、その連携は難しい。ここには、政策を通して国が意図することと、自治体内、更には住民が求めていることとの不一致が指摘されよう。

庁内連携のしやすさ、しにくさとは、分野によって異なるものといえるが、平成の合併により広がった市域に伴い露呈した「偏り」の「平準化」を図るという意味では、行政運営にとって、地域運営組織を作ることにより一定の意味がある、しかし、そこには「管理」の客体としての「地域運営組織」の姿が見え隠れする。地

域運営組織が「管理」の客体であることを行政も、そして住民も認めつつ、戦略的にこの枠組みをどう利用するかといった地域側の主体性が求められるといえる。とはいえ、主体性を発揮できない地域にとって、住民自治協議会を通した補助金の申請が、弱者切り捨てにならないよう、行政には住民側のエンパワメントを含めた支援が求められる。市では、協働の相談窓口として、市役所内に市民協働センターを設置したり、地区担当の係をつけたりと工夫はしているが、取り組みの効果はなかなか見えない。その意味で、東広島市においては、市と住民との連携は、スタート地点に立ったばかりであり、今後の動向を見ていく必要がある。その際、住民側が住民自治協議会の役割をどのように認識しているのか、補助金の選択において、何を重視しているのか、その選択の意図を捉える等して、行政と住民の協働を検討したいが、この点については今後の課題とする。

注

- 1 「コミュニティ活動団体広島県知事表彰」(1982)、「夢ロマン宣言 91 広島広告企画制作賞チラシ部門金賞受賞」(1991)、「清流の里づくり広島県知事表彰」(1991)、「農林水産大臣「食と地域の「絆」づくり」優良事例選定」(2010)。
- 2 島根県雲南市では、「小規模多機能自治」を手本として地域運営組織を形成した。「小規模多機能自治」とは、人口減少／縮小社会における地域自治の枠組みとして提示されたものであり、地縁型組織（自治会・町内会）・目的型組織（自主防災組織・消防団、社会福祉・交通安全などの支部、スポーツや文化、趣味のサークルなど）・属性型組織（子ども会、PTA、老人クラブ）を集約し、行政ではなく地域住民による運営によって多様な地域課題に応える分野横断型の組織が目指されている（IIHOE 編, 2016）。同様に国交省が推進する「小さな拠点」がある。

引用文献

- IIHOE 2016 ソシオ・マネジメント第3号 小規模多機能自治
- 今里悟之 2020 地域運営組織に関する覚書—農村地理学の立場から— 史淵 第157号 121-144
- 栗田但馬 2015 「平成の大合併」と地域自治組織 総合政策 第17巻 107-126

- 李賢京 庄司知恵子 2023 地域のコミュニティとしての宗教施設 — 東広島福富町久芳地区の正覚寺を事例に — 東海大学紀要 文学部 第113輯 47-65
- 中條暁仁 2006 山村コミュニティの再編成と高齢者の社会関係 村落社会研究ジャーナル 第12巻 2号 7-17
- 西村茂 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
- 農林水産省 2022 中山間地域等直接支払制度パンフレット
- 小田切徳美 2009 農山村再生「限界集落」問題を越えて 岩波ブックレット 768 岩波書店
- 作野広和 2020 地域運営組織の設立過程と地域的意義 日本地理学会発表要旨集 160
- 徳野貞雄 2006 現代山村における平成の大合併と戦略的な地域政策 熊本大学文学部論叢 第88巻 15-40
- 総務省 2010 「平成の大合併」について
- 総務省消防庁 2017 自主防災組織の手引き
- 総務省 2017 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
- 総務省 2021 令和2年度地域運営組織の形成および持続的な運営に関する調査研究事業報告書
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 2022 令和3年度 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
- 東広島市 2010 住民自治協議会設立ハンドブック
- 東広島市 2009 市民協働のまちづくり行動計画
- 東広島市 2013 市民協働のまちづくり第2期行動計画
- 東広島市 2019 市民協働のまちづくり第3期行動計画
- 東広島市 2020 地域福祉計画（第三次）
- 大藤文夫 2014 広島県の事例 山崎仁郎編 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 pp.254-312
- 山村陽一 2017 地域運営組織の課題と模索 筑波書房

付記

本稿は、JSPS 科研費 16K2125 の研究成果の一部である。