

## 雲南市の「地域自主組織」について

関 谷 龍 子

〔抄 録〕

協働型の地域ガバナンスを実現させていくための方策として、「小規模多機能自治」が複数の自治体によって提唱されている。本稿ではそのひとつである雲南市を取り上げ、「小規模多機能自治」の理念やしくみを検証する。その特徴は、自治体内の自治組織を全域で再組織化させ、従来型の地縁型組織等を地区でひとつに集約させる。そこに行政が活動拠点の整備、財政支援、人的支援などを行い、地域住民の自治力を高めようとする点にある。さらに同市を中心に、これを全国へ普及拡大させる取り組みを行っている。

キーワード：住民自治，市民協働，自治体内分権，小規模多機能自治

2000年代の大規模な市町村合併により、自治体数が減少し、合併された旧自治体の「周辺化」による衰退が指摘されている。合併の問題をひとまず措いても、今日の地域ガバナンスの主体のひとつとして、新しい組織化による地域自治組織の活動や協働のあり方が注目され始めている。

例えば、自治体合併により、旧市町村単位を中心に設置されているものとして、地方自治法に定められた「地域自治区」、及び合併特例法に基づく「地域自治区」「合併特例区」が挙げられる。地方自治法による「地域自治区」は2018年4月現在、14自治体（141自治区）に導入されている<sup>(1)</sup>。より小さな単位としては、旧村（小学校区）単位で組織化された広島県安芸高田市（旧高宮町）川根地区の「川根振興協議会」が、様々な活動を行って評価を得ている<sup>(2)</sup>。京都府南丹市美山町でも、旧村単位による「地域振興会」の活動が知られている<sup>(3)</sup>。これらは、自治体内分権、市民協働といった点でほぼ共通点を有するが、当該自治体の全域で同じ組織化が実現されているわけではない。本稿では、小学校区単位の住民自治組織を自治体全域で設置し、さらに組織の設置を全国に普及拡大させようとする島根県雲南市の試みをとりあげることにする。

## 1. 「地域自主組織」の設置

雲南市の地域運営組織は、市域内では「地域自主組織」という名称を使用しているが、一般的・対外的には「小規模多機能自治」と称されている。これは鳥根県雲南市によって命名された用語であり、定義をすれば次のようになる。

住民の主体的活動（住民の参画・協働）による住民自治を、小学校区のような比較的小さな範疇を単位とする自治体内分権により、促進しようとするものである。特徴として、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「小規模性」、様々な分野・部門が相互に連携して複合的な活動を行う「多機能性」を備えたものである。

この地域組織が生まれたきっかけは、2004年に大原郡加茂町・大東町・木次町、飯石郡三刀屋町・掛合町・吉田村6町村の対等合併により雲南市が誕生したことにある。まず、合併協議会で住民自治のあり方に関しプロジェクトチームで議論を行い、集落機能を補完する新たな自治組織の確立を目指すこととなった。合併後、6つの旧自治体を単位として6カ所の「総合センター（支所）」と「地域委員会」が設置された。地域委員会は、総合センターと一体となって地域づくりを目指したもので、地域計画の策定、地域振興事業の企画・立案・実施などを役割とし、定数20名で市民から公募された<sup>(4)</sup>。2005年の発足当初、センターごとに16から20名の委員を配していた。そして総合センター管轄内の各地区の地域活動を担う組織を、「地域自主組織」という名称で設立を呼びかけた結果、2005年～07年にかけて、市内全域で設置されることとなった。

「地域自主組織」とは、従来の「地縁型組織」（自治会）、「属性型組織」（女性グループ、高齢者の会等）、「目的型組織」（消防団・営農組織・文化サークル等）の3者をひとつの組織に集約し、役員・事務局・部会などを置くもので、この組織が「小規模多機能自治」と称されるものである。単位は概ね小学校区域で、理念的には1世帯1票制ではなく1人1票制とされる。2007年までに市全域で44の地域自主組織が生まれたが、その後、旧掛合町の3つの地域自主組織、旧加茂町の14の地域自主組織が統合され、逆に旧吉田村で新たに1つが分離独立し、2017年10月現在で30の「地域自主組織」が存在する。（表1）

表1 雲南市地域自主組織一覧 2016. 10. 31 現在

旧町村		地域自主組織名	拠点施設名	人口	世帯	高齢化率 (%)	面積 (km <sup>2</sup> )
大東町	1	大東地区自治振興協議会	大東交流センター	3,701	1,263	32.72	14.68
	2	春殖地区振興協議会	春殖交流センター	2,230	701	33.77	12.01
	3	幡屋地区振興会	幡屋交流センター	1,547	467	35.36	13.61
	4	佐世地区振興協議会	佐世交流センター	1,669	499	37.15	14.72
	5	阿用地区振興協議会	阿用交流センター	1,194	391	35.01	11.68

大東町	6	久野地区振興会	久野交流センター	577	209	43.50	28.41
	7	海潮地区振興会	海潮交流センター	1,678	537	40.82	38.36
	8	塩田地区振興会	塩田交流センター	148	63	52.70	18.76
加茂町	9	加茂まちづくり協議会	加茂交流センター	6,028	1,924	33.18	30.91
木次町	10	八日市地域づくりの会	八日市交流センター	906	400	40.95	1.09
	11	三新塔あきば協議会	三新塔交流センター	1,039	381	41.10	1.20
	12	新市いきいき会	新市交流センター	551	185	37.75	0.85
	13	下熊谷ふれあい会	下熊谷交流センター	1,072	410	25.65	2.57
	14	斐伊地域づくり協議会	斐伊交流センター	2,159	710	25.85	5.48
	15	地域自主組織 日登の郷	日登交流センター	1,548	482	38.05	20.77
	16	西日登振興会	西日登交流センター	1,097	339	40.11	13.15
	17	温泉地区地域自主組織 ダム湖の郷	温泉交流センター	475	172	49.26	18.96
三刀屋町	18	三刀屋地区まちづくり協議会	三刀屋交流センター	2,560	967	29.73	4.95
	19	一宮自主連合会	一宮交流センター	1,961	632	34.06	16.91
	20	雲見の里いいし	飯石交流センター	774	261	40.96	13.48
	21	躍動と安らぎの里づくり鍋山	鍋山交流センター	1,404	450	38.89	23.84
	22	中野の里づくり委員会	中野交流センター	534	207	43.07	23.50
吉田村	23	吉田地区振興協議会	吉田交流センター	1,017	390	45.23	58.05
	24	民谷地区振興協議会	民谷交流センター	169	54	44.97	15.00
	25	田井地区振興協議会	田井交流センター	605	206	39.83	40.93
掛合町	26	掛合自治振興会	掛合交流センター	1,471	541	35.01	20.61
	27	多根の郷	多根交流センター	470	160	44.26	12.70
	28	松笠振興協議会	松笠交流センター	347	107	40.35	18.82
	29	波多コミュニティ協議会	波多交流センター	323	147	50.46	29.28
	30	入間コミュニティー協議会	入間交流センター	265	114	49.43	28.09
計				39,519	13,369	35.73	553.37

このうち旧掛合町掛合地区については、当時の公民館1に対して地域自主組織が3つあったため、公民館の単位に一本化すべき、となり2010年に統合された。また旧加茂町については、旧自治体（大原郡加茂町）の成立が1934年と早く、それ以前の村の単位の名残がほとんどなくなっており、小中学校も旧町で1つであったところを、地域自主組織を結成する際、細分化した方がよとの判断から、14の自治連合会単位で成立したという経緯があり、1交流センターで14組織を抱えるという特殊性から、地元で検討委員会を立ち上げ、検討を重ねた結果、2015年統合に至った、ということである。そのため、市内では最も大きな人口規模の単位となっている。

すべての総合センターには、地域自主組織の支援を専任で行う職員として、2009年度から「地域づくり担当」が1名ずつ置かれ、本庁の担当部局との連絡を図りながら対応に当たっている。

2007年の市総合計画に基づき、2008年には「まちづくり基本条例」が施行された。前文に

は「まちづくりの原点は、主役である市民が、自らの責任により、主体的に関わることであり、第1条ではこの条例の目的として「協働のまちづくりをすすめる」と、協働をまちづくりの基本に据えている。

「地域自主組織」の活動は、合併後従来通り教育委員会所管の公民館をその場としていたが、2010年度から活動拠点として市長部局所管の「交流センター」に移行され、公民館時の「生涯学習」機能も含め、「地域づくり」「地域福祉」の3つの市民活動の拠点とすることになった。「交流センター」へは、市から「地域づくり活動交付金」と指定管理料が支出される。活動交付金は、地区ごとに均等割・面積割・人口割・高齢化率等の基準により算出され、これに交流センター職員の人件費を加えて配分される。1地域自主組織あたり年間平均850万円程度であるという<sup>6)</sup>。各地域自主組織では住民から会費を徴収する（世帯単位）ほか、事業を行っている地域自主組織では事業収入もある。

市では、交流センター設置に際し、どのような施設であるべきかの基準が次のように定められている。

- ①地域自主組織の活動拠点としての機能を発揮できること  
一定規模の事務室が確保できる、地域の創意工夫が活かせる施設
- ②地域住民が寄りやすい場所であること
- ③子どもから高齢者までが集える施設であること  
集会機能、バリアフリー、福祉トイレなど
- ④地域の防災拠点としての機能が発揮できること  
耐震、耐水害、避難所機能（調理室、シャワー室）

なお、地域自主組織のできる以前、各地区では地区（交流センター）単位での自治会連合組織（自治会長の連合組織）があり、その上に合併前の旧6町村単位での自治会連合組織もあった。このうち交流センター単位の自治会連合組織は現在でも残っている地区はあり、元々「地域自主組織」の役割を担っていた地区もあった。また旧6町村単位の自治会連合組織は、後段で触れるように2012年に1つの町で解散されたのを始めとして、2014年までに全ての単位で解消された。これは、行政との関係でいうと地域に「地域自主組織」と自治会連合組織の2つのルートが存在することになり、非効率であったことから、自治会連合組織の必要性が失われていった、ということである。

地域自主組織と並行して、現在でも各地区には集落単位の自治会が存在し、市域全体では約500を数えるが、地域自主組織と自治会との関係性は、自治会の地域自主組織への集約化や統合ではなく、あくまで補完性の原則に従っている。より広域で常勤スタッフの配置されている「地域自主組織」が、自治会単独では行にくいこと・行えないことを補完してゆく、という原則に立脚している。

2013年からは、第2ステージと称される、4点の制度改善による活動基盤の強化が図られた。1点目は、交流センター職員と地域自主組織の一体化である。それまでは、市が事務局を持つ交流センター雇用協議会が職員を雇用し、そこから各センターに配置される形で地域自主組織の事務を行っていたが、指示命令系統と雇用主との関係が不整合であったため、2013年度から地域自主組織が交流センターに給与を支払い直接雇用する方式に改められた。

2点目は、地域福祉組織の見直しである。それまでは、雲南市社会福祉協議会が各「地域自主組織」ごとに「福祉委員会」を設置し、そこに同社協から人件費・活動費を支出していた。また、社協が各「地域自主組織」の「福祉推進員」を委嘱し、人件費は各「地域自主組織」が支出していた。2013年度から「福祉委員会」は各「地域自主組織」の福祉部門となり、社協はこれを指導・支援するのみとなり、「福祉推進員」も社協からの委嘱を廃止し、市から推進員の役割や社協の関わり方を明示した上で一括交付金を各「地域自主組織」に支払うことになった。従来社協が組織化・委嘱を行っていた地域福祉に関する組織を社協から切り離し、各「地域自主組織」の指揮命令系統により、地域一体型の組織活動を行う形態に改められた。

3点目は「地域委員会」の発展的解消である。地域委員会は、2009年度からは定数が10～12名となり、解消直前の2012年度はすべての地域で10名と、当初と比べて半減した。これは「地域自主組織」の体制が確立し、「地域委員会」で協議する事案が相対的に減少したことが主因となっている。また2007年に「地域自主組織」の組織化が全市で完了し、それとともに地域推薦委員の割合が増加、2012年には全体の約7割が地域推薦の委員となり、公募選出の委員は1割となった<sup>6)</sup>。これは、地域推薦委員主体の方が効果的であったことを反映している。これらのことから「地域委員会」のあり方の検討を行った結果、「地域自主組織」を軸にしたまちづくりの推進が望ましいという意見が多数となり、解消されることとなった。

4点目として、これに代わり2013年度から導入されたのが「地域円卓会議」である。これは地域自主組織が関わる防災、地域福祉、生涯学習などの分野(テーマ)ごとに、地域横断的に、市担当部局との協議を行うもので、参加者が対等な立場で参加するフラット制、地域と行政の直接対話方式、組織ではなく、会議として地域課題の解決を目指す場、という位置づけとなっている。これは、異なる地域の情報をテーマごとに横断的に共有できるというメリットを持つ。情報共有をしやすくするため、全ての「地域自主組織」が一堂に会するのではなく、地域の特性に応じて、市街地同士・農村部同士などの単位で会議が開かれている。

各地区の取り組みは、2012年から毎年2回(2016年から年3回)、「地域自主組織取組発表会」という形で、地域が相互に活動を紹介し合う場を設けている。毎回一つのテーマをもとに、紹介事例からヒントを学んでおり、地域同士の学び合い、高め合い、情報交換の場ともなっている。

雲南市では既に述べたように、全域で「地域自主組織」が組織化され、特徴のある活動や成

果をあげている例もある。次節では、中山間地域の地域課題を解決するため、活動を展開して成果をあげている地区の事例をとりあげることにする。

## 2. 「波多コミュニティ協議会」の取り組み事例

雲南市掛合町波多地区は、旧掛合町の南端、飯石郡飯南町と接する山間部に位置する。2017年3月末現在人口316人、145世帯、高齢化率52.22%で、1955年に旧掛合町と合併するまでは波多村という自治体であった。合併後の1959年の人口は1404人で、その時点と比較すると現在人口は4分の1以下となっている。

地域の自治組織は旧掛合町との合併後、波多自治会と称していたが、1982年に「波多コミュニティ協議会」が設立された。旧掛合町がこの年開催された島根国体の相撲会場となり、選手・役員を民泊で受け入れたことが地域組織設立のきっかけになったという。雲南市域では前述のように、2005～07年にかけて「地域自主組織」が設置されたが、掛合地区では国体をきっかけとして、早くから自主組織の原型がつくられてきた。旧掛合町では当初から公民館組織は置かれておらず、生涯学習部門も元々「波多コミュニティ協議会」が部会を持っていた。

現在（2017年度）の組織は、役員会として会長1名、地域づくり部・施設管理部・地域福祉部・生涯学習部の各部長4名（副会長が兼務）、事務局員、幹事会として、役員に加え16ある自治会のうち3自治会を単位に1名ずつ計5名の幹事を選出、それに女性会代表2名を加えたメンバーで構成されている。役員会・幹事会とも、年6回程度開催される。また総会の構成員として、16自治会代表、各種団体代表14名が参加する。

交流センター職員（協議会事務局員兼務）は、事務局長（常勤）、主事（会計兼務、常勤）、施設管理者（常勤）、福祉・生涯学習推進員（非常勤）、集落支援員（非常勤）各1名、このほか「波多温泉満壽の湯」職員として地域づくり応援隊員（常勤）1名・パート職員8名、「さえずりの森」職員としてパート職員4名がいる。人件費は市の「地域づくり活動交付金」と事業収入でまかなっている。前述のように、職員は2013年からコミュニティ協議会の直接雇用となっている<sup>7)</sup>。

事業（経理）区分としては、コミュニティ一般事業、地域福祉事業、交流センター指定管理事業、波多マーケット事業、波多温泉満壽の湯指定管理事業、さえずりの森事業の6事業に関わっている。以下では、「コミュニティ協議会」としての地域づくりの経緯について述べることにする。

2008年3月に波多小学校が閉校となったため、閉校後の地区の方向性を把握する目的で、島根県の「中山間地域コミュニティ再生重点プロジェクト事業」の指定を受け、2008～10年の3年間、「波多いろいろプロジェクト」として地域マネージャーを配置し、地区の5つの課題を抽出し、地域づくりビジョンとして、「防災」「買い物」「交通」「産業」「交流」の5つの

重点課題を中心に活動を進めることになった。これ以降、防災・買い物・交通の分野で課題への取り組みが行われることになる。

まず「防災」については、2011年に自主防災会を立ち上げた。コミュニティ協議会の会長・副会長がそのまま防災会役員となり、地区内16自治会の会長が情報伝達係、福祉委員が避難誘導係となって避難訓練を実施、防災会本部からの情報を伝達しながら防災訓練を実施している。また、防災学習会の実施、防災マップの作成、災害時連絡網の整備、地区独自の要援護者ファイル、「くらしの安全カード」作成なども行っている。「くらしの安全カード」は独居老人などの希望者に、緊急連絡先、かかりつけ医などの情報を記載したシートを作成し冷蔵庫に貼ってもらうものである。

「買い物」については、交流センター内に「はたマーケット」を開設したことが特筆される。2014年3月に地区にあった唯一の店舗が閉店し、車を持たない高齢者に不安の声が広がった。市からの紹介で交流センター内に店舗を設置する案が浮上し、全国にチェーンストア加盟店を展開する会社から「マイクロスーパー」開設の提案があった。これを受けて開店資金調達のため「ふるさと島根定住財団」への補助金申請を行い、コミュニティ協議会総会での承認を得て、会員（住民）からの寄付も募った。更に日本政策金融公庫からの融資も受け、同年10月に開業にこぎつけた。翌年には酒とタバコの販売免許も得ている。準備期間が実質3ヶ月というスピードであり、住民からは経営面の不安もあったようであるが、この時の協議会役員が、店舗のない不便さを憂えてのことであったという。(写真1)



写真1 波多交流センター

店舗経営上、店舗投資と人件費が問題となるが、交流センターの建物を市から管理指定を受けており、市から目的外使用許可を得たこと、旧小学校の空き教室を使用することができたこ

と、コミュニティ協議会職員5名が交代で販売を対応することで人件費がかからないことが、経営を成り立たせることが可能な要因である。

現在、売場面積約50m<sup>2</sup>、取扱品目約800品目、利用者数1日平均34.6人となっており、喫茶コーナーを併設して買い物客がくつろぎ交流できるスペースを設け、外出支援や見守りにもつなげている。週1回交流センターで開催される「喫茶デー」（100円でお茶などを提供する催し、ひきこもり防止、安否確認の場）<sup>⑧</sup>に合わせ、マーケットの特売日としている。商品の仕入れ・配送は毎日行われている。（写真2）



写真 2-1 はたマーケット入口



写真 2-2 はたマーケット内部

「交通」については、地域内交通「たすけ愛号」を運行している。これは島根県「中山間地域コミュニティ再生重点プロジェクト事業」の一環として2009年度から県の費用で導入されたもので、自動車を持たない地区内の高齢・一人暮らしを対象に、波多地区内に限定して送迎を行っている。当初はボランティア運転手を登録し、前日までの予約に応じて1回200円の利用料をもらって運行していた。

現在は運転を交流センター職員が行い、交流センターの勤務時間内に限定して運用されている。2016年6月からは無料化を行った。利用目的は、マーケットへの買い物が半数近くを占め、交流センター、診療所がそれに続いている。2013年度の延べ利用者数は511人であったが、マーケット開店後の2016年度は1427人、1日平均4.9人と、3倍近くに増加している。利用はリピーターが多く、また潜在的なニーズも多いという。

「産業」「交流」については、「波多温泉満寿の湯」「さえずりの森」運営があげられる。「波多温泉」は旧掛合町の時代に町が掘削した温泉で、2002年に温泉施設となり、現在市の指定管理者となり、波多コミュニティ協議会で運営を行っている。「さえずりの森」は県の自然公園だったものが2009年に閉園となり、それを借り受けて、2010年7月からキャンプ施設を運営している。両施設ではパート職員を地元から雇用することで、雇用創出をはかっている。

「さえずりの森」では、雲南市内の小学3年生から6年生を対象に、夏期旧波多小学校に合



宿しながら、「自然体験合宿」を行っている。さえずりの森での自然体験や、マーケットで夕食の素材を買い物し自炊を行うなどの体験をするもので、合宿を経験した中高生にもボランティアとして参加してもらっている。教育委員会からの補助を受けて実施しているものである。

現在、第2次波多地区振興計画(2016～2020年度)の活動として、次の5項目を柱に地域活動を推進している。

①「たすけ愛」のしくみをつくる(地域福祉活動)

共助による安全な地域づくり体制の推進、防災体制の機能強化、「たすけ愛号」の継続

②いきいきと元気でこころ豊かに暮らす(生涯学習活動)

交流センターでの生涯学習・サークル活動の推進、サロン活動・喫茶デーの開催

③波多の素材を産業につなげる(地域づくり活動)

「さえずりの森」「波多温泉」の活用による交流の場づくり、波多マーケットを活用した地域産品づくり

④住みよい波多をPRし、I・Uターンにつなげる

地域情報を波多出身舎に届ける「ふるさと通信」会員制度、ホームページを活用した情報発信

このうち「ふるさと通信」は1口2000円で会員を募り、毎月「波多だより」を発行して送付している。2017年4月現在での会員は65名となっている。また産業振興については、波多マーケットへの商品の配送車を活用した地元野菜の流通システムを構築できないかと構想を行っているが、「産業」「交流」については、「防災」「買い物」「交通」に比べて取り組みが難しいということである。

この事例では、雲南市の「地域自主組織」導入以前から、ほぼ母体となる組織ができていた。一方「地域自主組織」への衣替えと同時期に小学校が閉校となったのをきっかけに、地域課題の抽出と取り組みが進められることになった。交流センターに事務局長ほかの職員が配置され、組織と人材配置の体制が整えられたことが、以上のような活動を推進する原動力となったことが推察される。

### 3. 「地域自主組織」の新たな展開

旧6町村単位での自治会連合組織の解消に伴い、2014年から「地域自主組織連絡協議会」において、地域の協議窓口は地域自主組織とすること、地域自主組織と市の相互の役割をより明確にすること、などの方針が出され、市側と協議の結果、2015年11月「地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書」が締結された。その内容は、地域自主組織と行政は相互に対等な立場であること、地域自主組織はその区域を包括する地域の主体者としての役割を担う

こと、情報共有・協議の場を設けることなどである。また地域の役割として、配布・回覧・周知、地域要望の把握、各種委員の推薦の3項目（「必須業務」）が、「選択業務」として地域の自主性・主体性・個性を生かす業務を、地域の要望に応じて定められることとなった。一方市の役割としては、情報の提供、研修機会の提供、人的支援、活動資金の提供、活動拠点施設の提供など6項目が定められた。これにより、地域自主組織を区域の代表者・主体者とするのが明確化された。

「選択業務」の例として、「大腸がん検診の容器の取り扱い」が挙げられる。大腸がん検診のための検査容器は有料で、市の機関でしか売っていなかったが、ある地区でグループワークを行った結果、交流センターでも取り扱うことで受診者を増やすことができるのではないかと、いう案が出され、2013年に試行をした。その結果この地区では2012年の59人から69人に受診者が増加、初めて受診した人もあった。翌年からは市全域で手挙げ方式により呼びかけることになり、2016年には30の地域自主組織のうち29で委託（無料）を行っている。

小規模多機能自治の普及推進をはかる場として、非営利組織のマネジメントを手掛けるNPO及び雲南市が主催する「小規模多機能自治を考える雲南の集い」（雲南ゼミ）を2012年から毎年2回実施している。対象は全国の自治体職員やNPOで、参加者による地域自主組織の視察・取材や研修が行われ、先に触れた住民相互の「地域自主組織取組発表会」も、この研修日程にあわせて開催されている。

現在、「地域自主組織」を推進させる上での課題は、地域の自治・運営を行うための、地縁型法人格の確立である。被雇用者の増加、会計規模の増大、公益的経済活動の増加に伴い、雇用責任・事業責任の明確化や、税制上の扱いに適した法人格の取得が課題となっている。人口縮小社会、超高齢化社会に対応できる地縁組織として、自治体内分権、住民の参画協働により自治を担うことができ、事業性の発揮・運営が可能であるような仕組みが望まれている。

現在の小規模多機能自治組織では、任意団体であるため契約行為が代表者の私的契約になる、多額の金額の扱いが個人責任になる、ある部門の公益的活動による収益を他の部門の公共的活動の原資として活用できず、みなし寄付制度が適用できない、寄付控除の対象でないため寄付金による財源確保が進まない、といった課題を抱えている。

既存の法人制度によって上記の課題がクリアできるかどうかについては次のようになる。例えば、「認可地縁団体」は財産取得を目的としているため財産保有のない団体は認可の対象にならず、各種団体等が構成員になれず表決権がない、「一般社団法人」ではみなし寄付制度が適用されない、「NPO法人」「公益法人」は他地域からの入会を拒めず、地縁区域に構成員が限定される小規模多機能自治組織にはなじまない、などの問題点を持つ。従って現行の制度では、小規模多機能自治組織に適した地縁型・統合型の法人格が存在しないということになる<sup>9)</sup>。

そこで、「スーパーコミュニティ法人」と称する新たな法人格の制度が提唱されるに至った。その規定の骨子は、根拠法令に基づき条例で規定し、市町村長の認定を法人格の取得要件とす

ること、表決権は根拠法令で民主的な運営組織であることを要件とし、条例の判断事項とすること、公共性に鑑み剰余金の分配は認めないこと、税制は公益法人並みとすること、みなし寄付金を認めること、寄付金控除の対象団体とすること、などとなっている<sup>(10)</sup>。

この「スーパーコミュニティ法人」を提唱したのが、雲南市と、三重県伊賀市、三重県名張市、兵庫県朝来市の4市である。この4市がグループとなる契機となったのが、2012年に「小規模多機能自治を考える雲南の集い」に参加したことである。参加をきっかけに雲南市側が各自治体の視察を行い、取り組みを共有できるとして、2013年度に5次にわたり4市担当者や有識者等が共同研究・協議を重ね、2014年2月報告書として提唱に至ったものである<sup>(11)</sup>。

この提唱の一環として、2014年11月から2015年2月にかけて、全国11カ所でブロック会議を開催し、計121の自治体の参加があった。またこれと並行して98の自治体を雲南市担当者が訪問し、各自治体の現状について把握を行った。訪問先は、小規模多機能自治に近い仕組みが行われている可能性のある自治体を選定して行われた、その結果、導入している自治体は全国的に広がっていること、農村部だけでなく、都市部にも及んでいること、その仕組みは概ね共通していることを把握し、課題がほぼ共通しており、情報共有の場が必要との結論が得られた。

2015年2月には全国集会を開催、142の自治体が会員となって「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」として発足させ、情報共有、連携を図ることとなった。ネットワークでは、メーリングリストによる情報交換、フェイスブックによる情報発信と共有を行っており、雲南市が事務局をつとめている。2015年以降も毎年ブロック会議を開催、ネットワーク会員自治体だけでなく、関心のある自治体の参加も呼びかけている。会員である自治体は、2017年8月現在270となっており、小規模多機能自治に取り組んでいるだけでなく、関心がある、これから取り組みたい、といった段階の自治体も参加している。

2016年1月には、121の賛同自治体との連名により、「法人制度創設に係る提言書」を内閣府特命担当（地方創生）大臣、総務大臣に提出した。その内容は、小規模多機能自治組織を制度的に位置づけるための法制度創設である。これを受け、2016年3月に内閣府では「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」を発足させ、同年12月に内閣府特命担当大臣（地方創生）に報告が提出された。また同年12月には総務省で「地域自治組織のあり方研究会」が発足、2017年7月に新たな地縁型法人制度や新たな地域自治組織の可能性について、提言がなされている。

ネットワーク会議では、これに対する全国の意見を集約し、意見書をまとめようとしているところである。

#### 4. まとめにかえて

雲南市の地域自主組織の設置と、現在に至るまでの制度改革についてみてきたが、各地区での取り組みは、とりわけ公民館から交流センターに移行してから以降、活発化してきているようである。しかしその背後には、住民の意見にも配慮せざるを得なかった事情が含まれていた。2009年、交流センター化と地域づくり担当職員の配置がセットで予定されていた。公民館の交流センター化は条例改正を伴うため、2009年に議会で議決だけ行われたが、交流センター化の方は実施を1年先送りし、2010年度からの実施となった。先送りした理由は、公民館からの転換は当時例がなく、転換を進めようとする、住民の反発が必定であり、住民に理解をはかるための醸成期間が必要であったからという。

他方、制度改革により、自然に住み間で多様な活動が展開されるようになったわけではない。これにも、行政側の制度整備や支援が十分に行われつつあったことを指摘しておく必要がある。それは主として、活動拠点の整備、財政支援、人的支援という3点からなるものであった。

活動拠点の整備は交流センターの設置であり、財政支援は「地域づくり活動交付金」を中心としているが、この交付金制度も、交流センターの移行に合わせて制度化されたものである。また、その中から交流センター職員の人件費がまかなわれていることで、地域活動に関わる人材の確保と、その位置づけがはかられている。人的支援は、地域自主組織が市の財政的支援により常勤スタッフを置ける点、また旧6町村単位ではあるが、専任の「地域づくり担当」職員の配置がなされていることで、行政側からの支援体制が確保されている点を指摘することができる。このように、行政の地域自主組織の支援に向けられる制度的、財政的裏付けが大きいことが、活動の活性化、活発化につながっているとみることができよう。市の一般会計予算規模が約300億円であるのに対し、地域自主組織に関わる予算は年間27億円であるという<sup>(12)</sup>。

旧6町村が合併して誕生した雲南市は、市街地も農村部も含まれ、事例でみたような地域の危機に直面する中山間地区もある。そのため、地域自主組織の取り組みや活動にも、多様性ととともに、不均衡がみられる場合も想定される。しかし、テーマ別の円卓会議を設け、専門分野で地域横断的に情報共有がはかられていることや、毎年地域自主組織の取り組み発表会を行い、地域間の情報共有を図っていることが、地域自主組織間の取り組みの差を埋めていくことにつながると考えられる。実際、異なる地域のアイデアを取り入れたりする例もあるという。

市内の地域自主組織では、このほかにも、毎週開く産直市に地域サロン・交流活動をあわせて実施している地区、高齢者への安否確認、見守り活動を行っている地区、健康体操の普及推進を行っている地区など、多様な活動が展開されている。太陽光発電事業を行い、その収益を地域活動に還元して配食サービスに充てている地区もある。地域の自治活動は従来の「イベント型」から「課題解決型」の活動へと変化する、と行政が理解している点に注目すべきであろう。

行政としての取り組みや経緯については述べてきた通りであるが、一方、実際に地域自主組織の運営に当たっている主体である地域や住民側がどう変化し、どう取り組んでいるのか、さらに検証してゆく必要がある。本稿では中山間地区の一事例しかとりあげることができなかつたが、事例として紹介したような農村部と、市街地地区との地域課題の相違、組織のあり方の工夫なども、今後の検討課題である。また、従来の地区社協を中心とした地域福祉の活動主体が、地域自主組織に移行された点について、その変化や影響も、検証が必要となるであろう。

他方、雲南市とともに『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』の主体となった伊賀市・名張市・朝来市の状況についても、留意する必要がある<sup>(13)</sup>。また、小規模多機能自治については都市部、とりわけ大都市部でも行われているとされているが、人口の比較的少ない農村部や地方都市と、人口密度や規模が異なり、自治会加入率の低下に直面しているような大都市部では、自治組織やしくみ、活動の内容など、一様・一律に把握することは困難である。大都市部における実証研究も、今後の課題としたい。

#### 〔付記〕

本稿に記述した内容は、2018年4月時点でのものである。調査に当たっては、雲南市役所製作企画部地域振興課、波多コミュニティ協議会事務局長、入間コミュニティ協議会事務局長の皆様に、多大なご教示、ご協力を得た。記して謝意に代えたい。

本稿は、2015年度佛教大学教育職員研修成果の一部である。

#### 〔注〕

- (1) 総務省「市町村合併資料集」による。  
<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>  
新潟県上越市の「地域自治区」に関しては、山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線』ナカニシヤ出版、2013年、瀧本佳史・関谷龍子・谷口浩司「政策自己評価と施策課題（VI）—新潟県胎内市・柏崎市・上越市の事例報告—」『佛教大学社会学部論集』50、2010年など。
- (2) 夫惠眞・金料哲「過疎山村における住民組織の自治機能の維持—広島県安芸高田市川根地区を事例に—」『人文地理』62-1、2010年、など。
- (3) 関谷龍子・大石尚子「農村地域におけるソーシャル・イノベーターとしてのIターン者」『佛教大学社会学部論集』59、2014年、など。
- (4) 「小規模多機能自治への挑戦」『アカデミア』118、2016年、市町村アカデミー。
- (5) 前掲論文。
- (6) これは、公募により一市民として参加するよりも、地域自主組織の意見を重要視したり、反映させたりするという傾向が強くなったためであるという。
- (7) 「集落支援員」「地域づくり応援隊」とも、総務省の制度ではなく雲南市独自の制度である。
- (8) 「喫茶デー」は地域福祉部が担当している。波多地区では16自治会に「福祉委員」があり、地区福

雲南市の「地域自主組織」について（関谷龍子）

社委員会の委員長が地域福祉部長を兼務している。

- (9) 『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』2014年2月，伊賀市・名張市・朝来市・雲南市。
- (10) 前掲書。
- (11) 前掲書。
- (12) 『地域活性化提言 暮らしを保つ地域運営～住民による地域運営組織の事例特集～』2017年，十六総合研究所。
- (13) 3市の地域自治システムについては，中川幾郎編著『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，2011年。

（せきや るね 公共政策学科）

2018年5月17日受理