中山間地域の自治活動における広域連携活動の意義と可能性
ー島根県旧赤来町の地域自治組織の差異に着目してー

The Significance and Possibilities of Broad-Based Community Associations in Hilly and Mountainous Areas: A Case Study of the Akagi Region in Shimane Prefecture

竹村　佑子[1]・保永　展利[2]*
[1] 島根大学生物資源科学研究科地域活性化人材育成特別コース
[2] 島根大学
Yuko TAKEMURA[1] and Nobuyoshi YASUNAGA[2]*
[1] Graduate School of Life and Environmental Science, Shimane University
[2] Shimane University, *Corresponding author

要旨

本研究の目的は、近年、集落を超えて形成されている地域自治組織の意義とその可能性を考察することである。島根県旧赤来町において複数の集落からなる地域自治組織を対象とした実態調査をもとに広域連携活動と既存の集落活動との関連から考察を行った。その結果、次の点が明らかになった。(1) 集落間で行う広域連携活動の項目数は２～９項目とばらつきがあり、広域連携活動の進展度合いに違いが見られる。(2) このような広域連携の活動性の違いには、組織内における集落の農業条件や集落での共同性、高齢化の進展度合い、組織運営における財政的問題などが関係している。(3) 直面する課題は地域自治組織ごとに異なる。一方、地域自治組織の役員の人口構成には偏りがあり、補助金額は少なく依存度は高い。これらの結果は、地域自治組織の活動を展開していく上では、組織活動を担う人材（雇用労働の確保）とそのための財政的支援、町内の地域自治組織が相互に情報交流を行える場や自治組織内の集落・住民間で情報共有する場づくりなどの他、個々の組織の条件に合わせた支援が重要であることを示唆している。

キーワード　中山間地域、地域自治組織、広域連携活動

1. 背景と目的

1.1　背景

高度経済成長期以降、我が国では地方分権改革が推進され、これまで行政が担ってきたサービスを、NPOや民間企業などの多様なコミュニティが主体となり運営することが求められるようになっている。2000年の地方分権一括法の施行により、従来の中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの転換が進められた。2002年には三位一体改革の方針が出され、2004年には市町村合併特例法が施行された。合併特例法は2005年3月までに市町村合併を推進するもので、合併市町村に対しては優遇措置がとられ、非合併自治体に対しては地方交付税を削減するなどの措置がとられた。これにより、2005年以降は市町村合併が進むが、合併を行う市町村では、編入町村の住民、すなわち、中心の市街地から離れた周辺地域の住民からこれまで受けてきた行政サービスが低下することへの不満・不安の声も上がるようになった。行政サービスの低下は住民生活の利便性の低下を意味し、周辺地域においてさらに人口減少を進行させることが危惧される。以上の問題もあり、住民自治の強化等を推進する観点から、市町村内の一定の区域を単位とする「地域自治区」を市町村の判断により設置することができるようになっている[1)]。地域自治区とは、市町村内の複数の集落を一つの区域とし、その区域で住民自治の強化や、行政と住民との協働の推進などを目的とする組織のことを指す。本研究では「地域自治組織」と呼ぶことにする。近年、地域自治組織としての協議会の設立が全国的に増加傾向にあり、大字や小学校区などの地理的領域を単位として取り組む地域が多い状況にある。

このような動きの中で、中山間地域では、人口の減少や住民の高齢化によって従来からある集落の自治機能を維持していくことが困難になりつつある。集落を超えた広域的な活動としての地域自治組織の活動が地域社会活性化や集落の維持、発展にとって新たな役割を果たすことが期待されている。

1.2　既存研究と本研究の目的

地域自治組織に関する既存研究として、坂本 [4]、吉田・中塚 [6]、星野 [1]、小田切 [3]、笠松 [2] などが挙げられる。坂本は、新潟県糸魚川市内の根知地区を対象として集落間の関係性に関する実態を分析し、地域内の有志集団と振興会が連携することなく、個別に活動を

行っているという問題点を明らかにしている。吉田・中塚は、兵庫県下における地域自治組織の規約を「団体参加型」「個人参加型」「中間型」の３つに類型化している。規約の類型が、組織設立段階の協議における提案と関係していることを明らかにしている。また、自治に関しては、既存のコミュニティに属する住民の参画が殆どであり、今後は役職外住民の参画が求められる点を指摘している。星野は、広島県旧高宮町地域振興会の事例から、小自治単位の自治力の形成条件について考察を行っている。小自治単位の自治力を形成するために、きめ細やかな行政の配慮、役場職員の高いモラル、活動の基礎となる補助金、トップのリーダーシップなどが重要であることを明らかにしている。小田切は、広島県旧高宮町地域振興会の事例から、地域自治組織の特徴と性格について、地域自治組織が従来の集落と補完関係を保っていることを明らかにしている。また、両者が補完関係を強く意識するために、従来の集落とは異なる地域自治組織のあり方が模索されている点についても指摘している。笠松は、島根県旧赤来町を対象とし、地域自治組織設立の経緯や背景について記述している。旧赤来町では、地域自治組織の設立に向けて準備委員会を設置し、準備を進めていたが、委員会が検討に費やした期間は1年半と短期的で、行政職員や住民が意思疎通を図るには不十分であることを指摘している。また、今後は、行政職員と住民が対話と理解を進め、より発展的な提案を模索する必要がある点を指摘している。しかし、設立から現在までの実態や課題などについては明らかにされていない。

このように、広域自治活動を対象とした研究は存在するが、広域自治の活動内容における地域差に着目した研究や広域自治活動と既存の集落の自治活動との間の関係に着目した研究は少ない。また、各自治組織の活動について、その活動内容を公表している団体とそうでない団体もあり、活動状態について明らかになっていないことが多い。

そこで、本研究では、中山間地域である島根県旧赤来町の地域自治組織を対象として、集落を超えた広域的な地域自治活動（以下、広域連携活動と呼ぶ）の活動性の差異、差異が生まれる要因を定性的に明らかにし、地域自治組織による広域連携活動の意義とその可能性を考察することを目的とする。

2. 研究方法

2.1　研究の視点・枠組み

図１に地域自治組織が行う広域連携活動の概念図を示した。農村地域での自治は、集落を基礎に農地などの資源の管理や生活の維持・充実のために組織されてきた[2)]。このような従来からある集落機能が高齢化によって低下していく中で、集落間を広域的に結ぶ連携による補完や都市住民などの地域外の人々と地域内の住民とを結ぶ交流機能など新たな機能が必要になっている。その一方で、各集落では単独で事業を行うことが多いことから、集落間での連携があまりとれていないことや各地域自治組織で広域連携活動の内容が異なることが予想される。

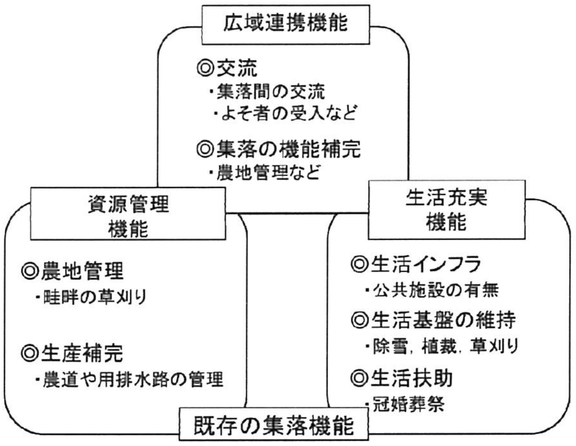

図１ 広域連携活動に関する概念図

2.2　対象地域の概要

本研究では、島根県旧赤来町（現飯南町）の自治振興協議会および自治振興会を地域自治組織として調査対象とする。地域自治組織は旧赤来町と旧頓原町の合併を機に2005年に設立された。図２で示したように、旧赤来町は飯南町の南部にあり、広島県境に位置する中山間地域である。

図２　島根県における対象地域の位置

注：農林水産省ホームページ「わがマチ・わがムラ」掲載図をもとに作成。

図 3 は明治の合併から平成の合併までの経緯を示している。旧赤来町では旧村・旧町が何度か合併を繰り返しており、そのような歴史的背景からも、地域条件によって広域的な連携活動のあり方も異なると考えられる。

図 4 は対象とした地域自治組織の位置関係を示している。谷は旧小学校区の領域で自治振興会として活動しており、それ以外の地域自治組織については大字程度の地理的領域で形成されている。2 つの大字で形成されている地域自治組織（小田真木）も存在する。

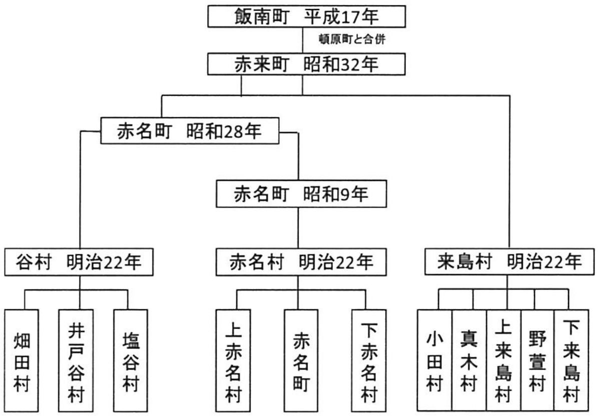

図 3　旧赤来町の合併までの経緯

注：島根県「島根県の地名鑑」をもとに作成。

図 4　地域自治組織の位置関係

注：飯南町役場ホームページ「飯南町自治区マップ」をもとに作成。

表 1 は、2010 年時点における地域自治組織の概況を示している。地域自治組織はおおむね 4〜10 の集落で構成されている。世帯数・人口に関しては、住宅が密集している市街地のある地域自治組織（赤名、野萱）で多い一方、農村地域においては比較的少ないことが分かる。高齢化率をみると、30%を超えている地域自治組織がほとんどであるが、20%や 40%の地域自治組織も存在するなど地域自治組織間で違いがある。

表 1　旧赤来町における地域自治組織の概況

	谷村	赤名村			来島村			
	谷	上赤名	赤名	下赤名	小田真木	上来島	野萱	下来島
集落数	5	7	7	10	5	4	5	4
世帯数	96	106	199	162	115	149	185	90
人口総数	251	344	465	457	339	412	555	252
65歳以上人口	110	128	170	151	137	96	214	105
65歳未満人口	141	216	295	306	202	316	341	147
1世帯あたり平均人数	2.6	3.2	2.3	2.8	2.9	2.8	3.0	2.8
高齢化率	44%	37%	37%	33%	40%	23%	39%	42%

注：総務省「平成 22 年国勢調査」をもとに作成。

2.3　調査方法

本研究では、2013 年に飯南町社会福祉協議会が作成した旧赤来町自治振興協議会および自治振興会の活動一覧資料を参考に、農林統計協会「2010 年農林業センサス農業集落カード」の集落データ、自治振興協議会および自治振興会への実態調査データを用いて対象地域自治組織の特徴や差異を分析した。実態調査は、2015 年 4 月〜6 月にかけて各自治振興協議会および自治振興会の代表者（会長）に調査票を配布し、後日、回収および聞き取り調査を実施するという形式で行った。調査票の項目と内容は表 2 に示したとおりである。

表 2　調査票の項目と内容

項　目	内　容
活動内容	設立当初からの5年間（2005〜2009年）とその後の活動状況（2010〜2015年）
活動資金	収入と支出の内訳など
構成員	役員の年齢構成、地域自治組織の運営に参加する者のうちUIターン者の数、メンバー固定化への意見など
成果と課題	これまでの成果、今後の課題、設立以前の連携活動、連携活動の必要性など

3.　調査結果と考察

3.1　10 年間の活動の特徴

上記の調査結果をもとに、地域自治組織による広域連携活動の特徴を明らかにする。表 3 は、地域自治組織設立の当初（2005〜2009 年）での活動内容と、2010 年から 2015 年現在までの活動の継続状況、およびこれまでの活動の成果についてまとめたものである。

当初は、広域連携活動の項目数が 0〜9 と地域間でばらつきがあり、当時はまだ広域連携活動をそれほど重視していなかったように見られる。特に、小田真木地区では、従来の集落活動を重視し、広域連携活動に着手していない。しかし、2005 年の地域自治組織設立以降、これまでスポーツ団が行っていた地域の祭りを「小田真木夏祭り」

へ改編し、集落全体で祭りの運営を行っている。これにより、地区内だけでなく、町内の他地区からも参加者が現れるようになっている。また、地区の廃校となった小学校を改装した「ふるさと回想館」をオープンし、地区住民の交流拠点施設としても機能している。活動項目数が少ない地域である下来島地区では、一度途絶えていた伝統行事「はやしこ」が復活している。しかし一方で、これまで取り組んできたイベントの存続が困難になりつつある。会長への聞き取りによれば、交流活動に取り組む意欲は少なからずあるものの、活動に従事する人材が不足している。そのため、近年は、同地区にある温泉施設の運営組織が中心となり、イベントを行っている。また、下赤名地区では草刈や農道の管理等は集落単独で行っており、現在も従来の集落活動で十分に対応できていることを示唆している。そのため、広域連携活動に関しては、防災、福祉、祭事、イベントといった分野についてのみ継続的に行っている。

2010 年以降も活動を継続し、かつ項目数の多い地域自治組織として上赤名、赤名、谷が挙げられる。上赤名地区では、都市農村交流事業の一環として「めんがみ山収穫祭」を毎年開催し、地区内だけでなく、地区出身で他県在住の方や人数は限られるが広島や関西からの一般参加者を招待し、リピーターも増えるなど好評を得ている。赤名地区は、以前は宿場町であった地域であり、農地は少ない。また、歴史的に火災の多い地域であり家屋が密集していることから、特に防災に力を入れて取り組んでおり防災意識が高いという特徴が見られる。さらに、人口減による商店の衰退などによって地区外に他出した子供世代が戻ってくることが難しいことなどが原因で高齢単身世帯が増えている。このことから、福祉活動にも力を入れて取り組んでいることが明らかになった。そして、地域自治組織の設立を契機に、これまで集落で行ってきた活動を、地域自治組織として引き受ける形となっている。組織設立当初からの 10 年間は同一人物が会長を務めており、地域のリーダー的存在となっている。このことが比較的多くの活動を継続している要因と考えられる。谷地区では、地域自治組織設立以前の 1981 年に「谷振興会」を立ち上げ、運営を行ってきた。このため、2005 年の「谷自治振興会」設立を機に、これまで「谷振興会」で取り組んできた項目をさらに強化することができたと考えられる。2010 年には、地区の廃校を改装した地域の交流拠点施設「谷笑楽校」をオープンさせ、農産物の加工への取り組みも見られる。これら活動項目数の多い組織では、交流活動を重視している傾向がある。交流活動は地域内だけでなく、地域外の町民を祭りに呼んだり、都市部の住民を呼んで交流会を行ったりするなどの開放的な活動が特徴と言える。

地域自治組織の設立以降、広域連携活動は少なからず行われるようになっている。中でも福祉はいずれの地域自治組織においても積極的に取り組んでおり、高齢者の参加の場づくりとしてサロンを新設した地域自治組織も見られる。以上のことから、活動回数を問わずこの 10 年間で一定の成果が表れていることが明らかになった。またそれと同時に、新規の活動項目が生まれていない地域自治組織が多いことも明らかになった。

表 3　2005 年から 2015 年にかけての活動の継続状況

		谷	上赤名	赤名	下赤名	小田真木	上来島	野萱	下来島
当初（2005～2009年）の取り組み内容		・草刈り ・植栽 ・除雪 ・防災 ・祭事 ・イベント	・農地管理 ・農道等の管理 ・草刈り ・植栽 ・除雪 ・防災 ・福祉 ・祭事 ・イベント	・農道等の管理 ・草刈り ・植栽 ・除雪 ・防災 ・福祉 ・祭事 ・イベント	・防災 ・福祉 ・祭事 ・イベント	なし（各集落で実施）	・農地管理 ・草刈り ・防災 ・福祉 ・祭事 ・イベント	・防災 ・福祉 ・イベント	・除雪 ・イベント
2010年～2015年までの継続状況	継続項目数	7	9	8	4	0	6	3	1
	新規項目数	1	0	0	0	4	0	0	1
	農地管理	-	継続	-	-	-	継続	-	-
	農道等の管理	継続	継続	継続	-	-	-	-	-
	農産加工	新規	-	-	-	-	-	-	-
	草刈り	継続	継続	継続	-	-	継続	-	-
	植栽	継続	継続	継続	-	-	-	-	-
	除雪	継続	継続	継続	-	新規	-	-	継続
	防災	継続	継続	継続	継続	新規	継続	継続	-
	福祉	-	継続	継続	継続	新規	継続	継続	-
	祭事	継続	継続	継続	継続	-	継続	-	新規
	イベント	継続	継続	継続	継続	新規	継続	継続	廃止
10年間（2005～2015年）での成果	交流機能の充実	・谷笑楽校を拠点とした都市農村交流事業の強化 ・視察での来校者数が増加 ・有志団体の活性化	・都市農村交流事業の実施 ・赤名地域全体でのイベント連携（赤名地域まちづくり連絡会）	・赤名地域全体でのイベント連携（赤名地域まちづくり連絡会）	・域内交流活動の活性化（下赤名祭り） ・赤名地域全体でのイベント連携（赤名地域まちづくり連絡会）	・域内外交流活動の活性化（小田真木夏祭り） ・地域行事への参加者の増加	・域内交流活動の活性化（異世代交流会、女性の集い等） ・来島公民館の活動強化	・福祉サロンの立ち上げ	・一時途絶えていた地域の伝統芸能（はやしこ）を、協議会活動で継承
	集落機能の補完	・既存の集落活動重視 ・農産加工の取り組み	・既存の集落活動の強化	・防災訓練の強化 ・除雪への協力 ・福祉機能の強化	・既存の集落活動重視	・既存の集落活動重視	・防災訓練の強化	・農地の少ない市街地であるため、特になし	・既存の集落活動重視（農業法人の新規設立）

注：2015 年 4～6 月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。

3. 2　広域連携活動の差異とその要因

まず、広域連携活動を構成する新たな交流活動の進展度合いと集落機能の補完度合いから地域自治組織を分類したものを表 4 に示した。谷と上赤名において広域連携活動が進展していると考えられる。谷は前述したように旧小学校区単位での活動を推進している。一方、上赤名は、赤名、下赤名とともに「赤名地域まちづくり連合会」

を結成し、合同で各種行事を計画し、実行している。赤名にある銀山街道を観光資源として地域一体的に発展を図っていることが背景にあるが、旧小学校区程度の広域での連携活動を地域自治組織間でゆるやかに行うことで、柔軟に対応している。

表4　広域連携活動の類型

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="4">新たな交流活動</td></tr>
<tr><td colspan="2">ある程度あり</td><td colspan="2">あまりなし</td></tr>
<tr><td rowspan="5">集落機能の補完</td><td rowspan="2">ある程度あり</td><td>谷</td><td>・自治会輸送活動
・有志団体による活動が盛ん
・農地については個々の自治会で管理</td><td>下来島</td><td>・既存の自治会活動が中心。活動拠点となる場もなく、交流機能がうまく機能しない</td></tr>
<tr><td>上赤名</td><td>・地域資源を活かした都市農村交流活動
・赤名地域まちづくり連絡会との広域連携活動
・自治区単位での環境保全活動</td><td>上来島</td><td>・自治区単位というよりも、公民館としての活動が多い</td></tr>
<tr><td rowspan="3">あまりなし</td><td>下赤名</td><td>・赤名地域まちづくり連絡会との広域連携活動
・既存の自治会活動の充実</td><td rowspan="3">野萱</td><td rowspan="3">・市街地等の農地が少ない集落や農地を多くもつ集落など構成されている集落に違いがあることなどから、既存の自治会活動が中心</td></tr>
<tr><td>赤名</td><td>・赤名地域まちづくり連絡会との広域連携活動
・農地が少ないため、集落機能はなし</td></tr>
<tr><td>小田真木</td><td>・夏祭り等の域内外交流活動が盛ん
・農地管理等の集落機能については、既存の自治会活動が中心</td></tr>
</table>

注：2015年4～6月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに分類。

表5は、地域自治組織設立前の2000年時点での各組織内における農道管理、農業用用排水路管理、集落の生活関連施設管理、および、イベントの企画・開催に関する共同活動を行う集落数をまとめたものである。組織設立以前から集落での共同作業や組織単位でのイベント活動の多く見られるのは、谷、上赤名、下赤名であり、表4との関連でみると、このうち谷、上赤名では、地域自治組織設立後も広域連携活動を比較的行っていることが分かる。

表5　地域自治組織設立前の共同活動の状況

		谷	上赤名	赤名	下赤名	小田真木	上来島	野萱	下来島
農道管理	共同作業により管理	3	5	0	6	2	2	2	1
	集落として管理しない	1	1	1	0	3	1	2	3
農業用用排水路管理	共同作業により管理	5	2	0	4	4	2	4	2
	集落として管理しない	1	4	1	2	1	1	0	2
生活関連施設管理	共同作業により管理	6	6	1	5	4	3	4	4
	集落として管理しない	0	0	0	1	1	0	0	0
イベントの企画・開催		5	5	1	7	5	3	2	2
	青年層中心の組織が実施	0	2	0	2	0	1	1	1
	女性中心の組織が実施	1	2	0	3	3	1	1	0
	高齢者中心の組織が実施	4	1	1	2	2	1	0	1

注1：農林統計協会「2000年世界農林業センサス農業集落カード」をもとに作成。
注2：表の数値は集落数（欠損値を除く）を示している。
注3：共同作業により管理は、農家に出役義務がある集落と全戸に出役義務がある集落の合計を示している。

表6は、各地域自治組織における集落間の広域連携活動と既存の集落活動との関連について示したものである。谷、上赤名、赤名以外の地域自治組織では、集落で取り組んでいる項目の多いことが分かる。

特に、生活や農地管理に係わる部分の草刈り、植栽、農産加工については、地域自治組織設立後も集落単独や一部の集落で取り組んでいることがほとんどであり、地域自治組織としては深く関与していない。

なお、除雪や祭事など生活充実に関しても、各集落で行われている地区が見られる。これらの地区は集落数が多いまたは集落間の条件に違いが大きい地区であり、これらの特性が広域連携活動に影響していると推察される。特に、祭事に関して集落で行っている地区があるが、これは秋祭り（対象地域では「はやしこ」と呼ぶ）において、昔からの慣習や伝統が受け継がれており、現在も各集落が輪番で行うことが関係している。練習のみ各集落で行い、秋祭り当日は地域自治組織として集落間で連携して行う地区もあり、活動形態に差異が見られる。

表6　広域連携活動と既存集落活動との関連

<table>
<tr><td colspan="2">活動内容</td><td>谷</td><td>上赤名</td><td>赤名</td><td>下赤名</td><td>小田真木</td><td>上来島</td><td>野萱</td><td>下来島</td></tr>
<tr><td rowspan="3">資源管理機能</td><td>農地管理</td><td>集落</td><td>○</td><td>－</td><td>集落</td><td>集落</td><td>○</td><td>集落</td><td>集落</td></tr>
<tr><td>農道等の管理</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>集落</td><td>－</td><td>－</td><td>－</td><td>－</td></tr>
<tr><td>農産加工</td><td>○</td><td>－</td><td>－</td><td>一部の集落</td><td>一部の集落</td><td>－</td><td>集落</td><td>有志の団体</td></tr>
<tr><td rowspan="7">生活充実機能</td><td>草刈</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>集落</td><td>集落</td><td>一部の集落</td><td>集落</td><td>集落</td></tr>
<tr><td>植栽</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>集落</td><td>集落</td><td>－</td><td>集落</td><td>集落</td></tr>
<tr><td>除雪</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>集落</td><td>○</td><td>－</td><td>集落</td><td>○</td></tr>
<tr><td>防災</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>－</td></tr>
<tr><td>福祉</td><td>有志の団体</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td>－</td></tr>
<tr><td rowspan="2">祭事</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">○</td><td>○
（夏祭り）</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">集落
（秋祭）</td><td rowspan="2">○</td></tr>
<tr><td>集落
（秋祭り）</td></tr>
<tr><td rowspan="2">広域連携機能</td><td rowspan="2">イベント</td><td rowspan="2">○</td><td>○</td><td>○</td><td>○</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">○</td><td rowspan="2">有志の団体</td></tr>
<tr><td colspan="3">※一部、「赤名地域まちづくり連合会」で活動を行っている</td></tr>
</table>

注1：2015年4～6月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。
注2：○は地域自治組織で取り組んでいる活動を示している。

表7は、地域自治組織における資源管理の実態を集落の寄り合い回数や農家数・経営耕地面積といった農業条件、農業関連の制度の実施状況、担い手の有無の観点からまとめたものである。集落の寄り合い回数や農家一戸当たりの耕地面積でみると、ある程度似通った特徴のある集落で構成されている地域自治組織ほど、広域連携活動を進展させている傾向にある。

また、農地管理に関して、農林水産省の中山間地域等直接支払制度への取り組みは、農地の少ない赤名を除い

て各集落で別々に取り組んでいることが分かる。その一方で、多面的機能支払交付金制度（旧農地・水・環境保全向上対策事業）については、赤名および下来島を除き、広域連携活動と同じ地理的領域で取り組まれている。担い手の面からみると、農地の少ない赤名を除き、谷、上赤名では認定農業者のいる集落が少なく、それ以外の地域自治組織では法人などの農地管理主体のいることが広域連携活動に影響していると推察される。

野萱は比較的農地のある集落と農地の少ない市街地を含む集落で構成されていることから、集落間で連携した取り組みに向かいにくい（集落間の連帯を生みにくい）と推察される。また、新たな広域連携活動に力を入れるというよりは公民館単位での活動を重視している組織（上来島）も見られる。

表 7　地域自治組織における資源管理実態

	集落	寄り合い回数	総農家数	経営耕地面積（ha）	農家一戸当たり経営耕地面積（ha）	中山間直払	農地・水	担い手の有無
谷	塩谷上	18	9	11	1.2	○	谷農地・水委員会	認定農業者
	塩谷下	18	11	10	0.9	○		
	井戸谷上	15	6	4	0.6	○		
	井戸谷下	15	4	2	0.6	○		
	（程　原）	12	5	4	0.9	○		
	畑　田	18	7	6	0.8	○		
上赤名	北野上	16	8	10	1.3	○	野見野環境保全組合	
	北野下	18	15	15	1.0	○		
	中区上	18	24	32	1.3	○		
	中区下					○		
	瀬戸1	20	13	22	1.7	○		認定農業者
	瀬戸2					○		
	向　谷	18	11	16	1.4	○		
赤　名	上市上	5	6	4	0.6			
	上市下							
	中市上							
	中市下							
	下市上							
	下市下							
	衣掛団地							
下赤名	東　上	12	4	3	0.6	○	下赤名環境保全組合	
	張　戸	20	12	11	0.9	○		
	東　下					○		
	千　東	15	4	2	0.5	○		
	中通1	25	11	32	2.9			農業生産法人
	中通2							
	石　次	15	5	8	1.6	○		
	福田1	20	19	26	1.3	○		
	福田2							
	福田3							
小田真木	奥真木	11	22	18	0.8	○	小田真木環境保全組合	農業生産法人
	口真木	8	15	12	0.8			
	奥小田	14	13	13	1.0	○		
	中小田	4	8	8	1.0	○		
	口小田	12	16	18	1.1	和田，高屋で別々		営農組合
上来島	上来島	12	16	25	1.6	○	上来島環境保全組合	
	安　江	12	15	26	1.8	○		認定農業者
	杉　戸	8	9	8	0.9	○		
	横　路					○		農業生産法人
野　萱	琴　麓	15	4	0	0.0	○	野萱自治区農村環境保全組合	農業生産法人 認定農業者
	塚　原	10	4	2	0.6	○		
	三日市	不明	不明	不明	不明			
	野　萱	11	12	23	1.9	○		農業生産法人
	下三日市	6	5	9	1.9	○		認定農業者
下来島	保　賀	10	9	9	1.0	○	保賀地区環境保全組合	
	松本中部	10	12	11	0.9	○	松本中部さくら会	営農組合
	松本西部	4	18	21	1.1	○	下来島美守りクラブ	
	川　尻	7	14	13	0.9	○		農業生産法人

注 1：飯南町役場提供資料、農林統計協会「2010 年世界農林業センサス農業集落カード」をもとに作成。

注 2：○は中山間地域等直接支払制度への取り組みがあることを示している。

3.3　広域連携活動の課題

地域自治組織の発足によって一定の成果が見られる一方で、課題もある。表 8 は地域自治組織の活動の課題を示している。組織によっては集落を超えて住民が集まる場所の確保や交流拠点としての整備などの課題が見られる。また、高齢化に伴って住民の移動方法などが課題となっている。公共交通の廃止で交通弱者問題が深刻化している谷では、住民主導の自治会輸送活動に取り組んでいるが、他の地域自治組織においては交通弱者への対応が不十分である。

表 8　広域連携活動の課題

	新たな交流活動	集落機能の補完
谷	・Uターン者を含む若者が、仕事以外でも地域に関わることのできる仕組みづくり	・住民の高齢化に伴う諸対策 ・地域産業として確立すること
上赤名	・上赤名会館を拠点とする施設整備、さらなる組織運営	・高齢化に伴う地区住民のニーズに的確に対応できる組織力の強化および拡充
赤名	・地区に集まれる場所（会館）がない	・独居高齢者への対応（ゴミ出し、食事、身辺整理など）
下赤名	・集落間連携や交流の機会づくり	・各自治会はそれなりに自立できているが、若者が少なく高齢者の多い世帯があり、集落活動が負担になりつつある
小田真木	・公民館活動との連携	・各集落の人口構成に偏りがあり、他にも様々な背景から自治への取り組みが困難になっている
上来島	・個々の集落が機能しなくなったとき、協議会として広域的に対処できるよう、早急に連携の準備を進める必要がある	—
野萱	・有志団体との連携	・高齢化に伴う担い手の減少 ・住民の自立
下来島	・地区に集まれる場所（会館）がない	・福祉活動に伴う、住民の移動方法

注：2015 年 4～6 月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。

地域自治組織の課題として、住民の高齢化に伴う構成員の高齢化や特定の年齢層や性別に偏ることが挙げられる。図 5 は地域自治組織の役員の年齢構成を示したものである。60 代が最も多く、続いて 50 代と、中高年の割合が高くなっている。現在の主軸である 50～60 代の役員は、数十年後には引退の時を迎えるため、現在の 30～40 代の積極的な参加が求められる。しかし、彼らは働き盛りで多忙ということもあり、地域自治組織の活動に専念できる人材が不足するという問題が生じている。図 6 には地域自治組織の役員の男女比を示した。図から分かるように、男性がその多くを占めている。しかし、女性の参加も少数ながら見られる。一部の地域自治組織では、各集落から必ず一人は女性の参加を促すなど、各地域自治組織の裁量で選出している実態も明らかになった。

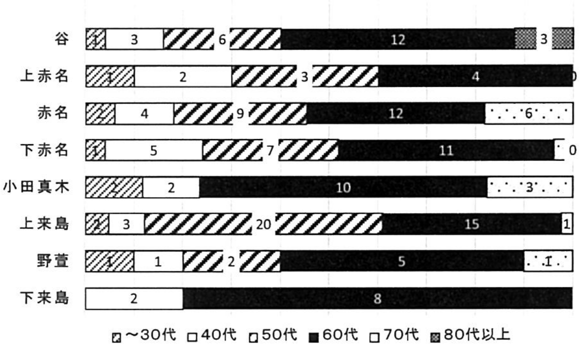

図 5 役員の年齢構成

注：2015 年 4～6 月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。

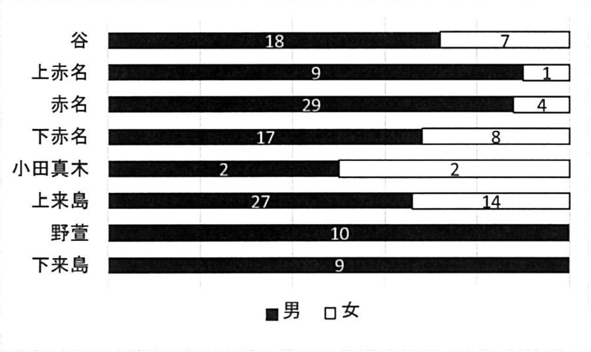

図6 役員の男女構成

注:2015年4~6月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。

今後は、現役世代の後継者となる若者の確保が課題として挙げられる。現在は、地域自治組織の取り組みが地域のUIターンに影響を及ぼしていることはほとんどないが、役員の平均年齢が高くなり、後継者問題が深刻化していく中で、将来的には地元から離れて暮らすUIターン者を地域自治組織の一員として積極的に受入れることが組織の活性化にとって必要であろう。

また、各地域自治組織では、発足以来、自治活動の振り返りがほとんどできていない。各地域自治組織において、年に数回、町政座談会が開催されているが、この会では地域自治組織以外の話題が主となるため、活動についての反省や提案を発言できる機会が少ないと考えられる。町役場は自治区長連絡会を設け、定期的に自治区長と自治活動についての意見交換を行っているものの、これでは地域自治組織のトップと意思疎通を図ることしかできない。地域自治組織の主役である住民と直接意見交換を行える場が不十分である。より発展的な自治を行うためにも、住民参加型の意見交換会を設ける必要があると考えられる。

表9と表10は、地域自治組織の収入の構成と支出の構成を示したものである。

収入の構成については、特に、補助金に占めるウェイトが高い。また、聞き取り調査の結果をもとに、予算規模と補助金額についてもそれぞれ算出したが、組織への加入世帯数の多い地区ほど、補助金額が高くなるため、自治活動に使用できる資金が多いことが分かる。しかし、谷など補助金額が少なくても活発に活動を行っている組織もある。これは、他の補助事業などで資金を確保していることによる。

支出の構成については、全体的に地域行事に多く支出している組織が多い。これは、祭事やイベントなどの交流活動において地域自治組織の役割があることを示唆している。しかし一方で、地域行事よりも、事務経費に多くの資金を充てている組織も存在している。これまでの交流活動では、町外からの参加者が少なく、地域住民の参加が圧倒的多数となり、将来的な参加者数は伸び悩むと考えられる。そのため、外部からの観光客を呼び込む対策を講じる必要があるが、情報発信には広告宣伝費が必要不可欠である。従って、必然と事務経費の支出も増加すると考えられる。

表9 地域自治組織の収入構成

	予算規模および補助金		収入の構成				
自治区	予算規模（万円）	町からの補助金（万円）	補助金	会費	寄付金募金	イベント売上	その他
谷	67.7	35.2	52%	2%	2%	27%	17%
上赤名	106.3	43.6	41%	6%	0%	7%	46%
赤名	86.7	78.0	90%	10%	0%	0%	0%
下赤名	66.1	49.6	75%	6%	0%	2%	17%
小田真木	56.5	45.2	80%	10%	0%	10%	0%
上来島	81.8	36.8	45%	10%	0%	0%	45%
野萱	65.9	58.0	88%	7%	1%	0%	4%
下来島	68.8	34.4	50%	10%	0%	0%	40%

注1：飯南町役場提供資料、2015年4~6月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。
注2：補助金額は、地域自治組織への加入世帯数をもとに算出している。予算規模は聞き取り調査で得られた収入に占める補助金割合をもとに算出している。

表10 地域自治組織の支出構成

	事務経費	生活関係	地域行事	その他
谷	10%	12%	28%	50%
上赤名	42%	18%	28%	12%
赤名	15%	20%	50%	15%
下赤名	5%	54%	41%	0%
小田真木	30%	0%	70%	0%
上来島	25%	0%	75%	0%
野萱	26%	12%	37%	25%
下来島	20%	0%	80%	0%

注:2015年4~6月における各地域自治組織への聞き取り調査をもとに作成。

3.4 広域連携活動を制約する要素

以上より、広域連携活動の内容や進展度合いには差異がみられ、活動性が高いとは言えない。広域連携活動を制約する要素には、地域自治組織として集まる拠点がない、拠点の整備（交流・宿泊施設としての整備など）が十分になされていない、農業条件や地区人口の高齢化状況など地区の諸条件が多様で地域自治組織としての連帯が生まれにくい、広域連携をまとめる・発展させる人材がいない、広域連携活動に対する町からの交付金額が人材を雇えるほどではない、組織としての活動を振り返る場がないといった点が挙げられる。このため、広域連携活動は地区の条件によって異なり、地域内外の活動をつなぐ拠点的な（あるいは多面的な）活動とはなっていな

い。また、表5でみたように、集落単位での共同作業や組織的活動の少ないことが広域連携活動を抑制している側面もある。すなわち、集落間の農業条件や共同性、高齢化状況などにばらつきがあることにより住民の危機意識や連帯意識の相違が生まれ、それが地域自治組織の活動性に影響していると考えられる[3)]。

4. まとめと今後の課題

本研究ではこれまでの研究では十分に明らかにされていない地域自治組織における集落間の広域連携活動の意義とその可能性について、広域連携活動の進展度合い、進展度合いと地区内の集落の諸条件、地域自治組織の課題との関係に着目して考察を行った。

その結果、地域自治組織設立後において、集落間での広域的な連帯が生まれつつあるものの、旧来の集落活動が継続されている地域も多く、組織間での広域連携活動の進展度合いに違いが見られた。このような活動性の違いは、組織内における集落間の農業条件や高齢化、共同活動、組織運営における財政的問題などと関係していることが明らかになった。

集落の人口が減少していく中、地域自治組織の活動を通じて集落を超えた住民の連帯を形成していくことは、中山間地域の生活を維持していく上で重要である。一方、地域自治組織の活動は主に補助金によって支えられている。自治組織として自立するために、どのように活動を維持すべきかを検討することが重要と考える。対象地域では、地域の活動を各集落で行うのか、それとも地域自治組織で行うのかについては、各地域自治組織の判断に任せられている。立地条件、集落間の条件差をはじめ、地域自治組織間で歴史や慣習も異なる。また、広域連携を行うことによって役員の負担が増えるなど、少なからずデメリットも生じている。

旧赤来町は、現在、合併して飯南町となっているが、町全体でみると、地域自治組織としてのまとまりは旧小学校区、大字単位、組単位など多様であり、まとまり方に違いが大きい。活動の進展度合いも異なる。また、町が支給する補助金も少ないことから、高齢化していく中で従来の集落自治を行いながら地域自治組織としての活動を行うことには限界があり、地域外との交流に向けた活動は目に見えた効果につながっていないことから住民参加や住民理解が得にくい状況も見られる。町としては、地域自治組織の活動を展開していくための人材配置（雇用労働の確保）ができる程度の交付金の支援や町内の地域自治組織が相互に情報交流を行えるような場づくり、自治組織内の集落・住民間で情報共有する機会の充実を行っていくことが重要と考える。広域連携活動の制約となる要因は地域自治組織ごとに異なるので、組織の現状に合わせた細かい支援を検討していく必要があろう。

最後に、本研究で明らかにした結果をもとに、より効果的な広域自治のあり方について検討していくことが必要である。以上の点については今後の課題としたい。

謝　辞

本研究の遂行に際しては、飯南町役場職員の方々や旧赤来町各自治区の自治振興協議会および自治振興会の方々に多大なるご協力を頂きました。記して謝意を表します。

註

1) 地域自治区は、①地域自治区（一般）、②地域自治区（特例）、③合併特例区の3つに分類される。①は、地方自治法に基づく制度で法人格がなく、全市町村が設置可能である。住民自治の充実の観点から、区を設け、住民の意見をとりまとめる地域協議会と事務所を置くこととし、一般職の事務所長を置くことができる。②は、合併特例法に基づく制度で法人格がなく、市町村合併を行った自治体が合併時のみ設置可能である。また、市町村から選任された特別職の区長（地域行政運営に関して優れた識見を有する者）を置くことができる。③は、合併特例法に基づく制度で法人格を有し、市町村合併を行った自治体が申請できる。主な相違点として、地方自治法に係わる①は設置期限がないのに対して、合併特例法に係わる②および③は設置期間を定める必要があることが挙げられる。また、①は市町村内の全域に設置しなければならないが、②および③は合併した旧市町村において範囲を指定して設置することができるという特徴もある。

2) 本研究における集落は、農林水産省「農林業センサス」における農業集落と同じ意味で用いる。すなわち、自然発生的に存在する地域社会で、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位と捉える。中国地方、九州地方、東北地方などでは、この農業集落がいくつか集まって一つの地理的領域（大字）を形成してきたという特徴がある（坂根［4］pp. 216～220）。

3) 農林統計協会「2010年世界農林業センサス集落カード」における年齢階層別農家世帯員数から集落ごとの農家世帯員の高齢化率を求め、各地区の平均と標準偏差を比較した。その結果、下赤名は各集落の高齢化率がやや低く集落間のばらつきがあまりないこと、一方、谷

や上赤名は高齢化率が全体として高く、集落間の高齢化率のばらつきが大きいことを確認された。

引用・参考文献

[1] 星野敏, 2004, 「小自治単位（集落・旧村）における自治力の現状と再生方向, 農林業問題研究, Vol. 39, No. 4, pp. 332-344.

[2] 笠松弘樹, 2005, 「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―」, 島根県中山間地域研究センター研究報告, No. 1, pp. 59-63.

[3] 小田切徳美, 2006, 「農村における地域自治組織の特徴と性格」, 協同組合奨励研究報告, No. 32, pp. 81-92.

[4] 坂本誠, 2013, 「糸魚川市根知地区における広域的マネジメントの必要性と可能性」, JC 総研レポート, Special Issue 特別号 24 基―No. 2, pp. 3-5.

[5] 坂根嘉弘, 2011, 『日本の伝統社会と経済発展』, 農山漁村文化協会.

[6] 吉田直史・中塚雅也, 2010, 「地域自治組織の規約の類型と活動展開」, 農村計画学会誌 Vol. 28, No. 4, pp. 420-425.

Abstract

The purpose of this study was to examine the significance and possibilities of broad-based community associations.

Using data obtained from an investigation of the community associations in the Akagi region of Shimane prefecture, we analyzed the characteristics of community displayed by broad-based associations organized by multiple communities, which are known as Shuraku.

The findings are as follows.

First, although almost all the broad-based associations implemented activities on public welfare, disaster prevention, intercommunity communication through event, the number of cooperative activities by the communities with which these associations engaged ranged from two to nine.

Second, the activities carried out depended on whether a high degree of homogeneity existed among the communities served and on whether each community has uniquely maintained cooperation activities. In addition, it also depended on degree of aging of population in the region and financial problem.

Third, the associations were stratified by age group, and almost all of them were highly dependent on public subsidies.

These findings suggest that it is necessary to foster coordinators who can carry out the wide-ranging activities of these associations effectively, and are skilled in cooperating with heterogeneous communities and external institutions.