Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-27

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」と地縁組織の再編問題 : 「小規模多機能自治」と「地域自治組織」の法人化問題について

藤岡, 秀英

(Citation)
國民經濟雜誌,218(6):1-14

(Issue Date)
2018-12-10

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/E0041660

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/E0041660

KOBE UNIVERSITY

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」と地縁組織の再編問題

——「小規模多機能自治」と「地域自治組織」の法人化問題について——

藤　岡　秀　英

国民経済雑誌　第 218 巻　第 6 号　抜刷

平 成 30 年 12 月

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」と地縁組織の再編問題*

――「小規模多機能自治」と「地域自治組織」の法人化問題について――

藤　岡　秀　英

本稿では，「平成の大合併」から全国的に広がり，「地方創生総合戦略」のなかで新たに位置づけられてきた「地域自治組織」，「地域運営組織」，「小さな拠点づくり」の一連の地縁型組織の政策的含意を整理することからはじめ，2018年 6 月の現地調査をふまえながら，島根県雲南市での「小規模多機能自治」と「地域自主組織」の成果と課題を明らかにする。なお，「新しいコミュニティづくり」に必要な原則は，(1)「自由な参加」と(2)「目的・機能的な活動」，(3)「政策的支援」である。これらの視点から「地域自治組織」の法人化について検討している。

キーワード　地方創生，小規模多機能自治，地域自治組織，地縁組織，コミュニティ

1　は　じ　め　に

全国的に周知されているように，島根県雲南市は，住民自治を推進しながら地方創生政策に取り組む先駆的な自治体である。「地域自主組織」への住民の理解を求め，市内全域で30の地域自主組織を設立し，住民による自治活動を育てている。活動課題の設定は，それぞれの地域自主組織によって異なり，子育て支援，高齢者の安否確認，地域文化を守り，生涯学習にもつなげていく活動など多岐にわたっている。すべての「地域自主組織」は雲南市から予算配分を受けているが，さらに指定管理者制度や委託事業に取り組むところも少なくない。雲南市から交付される予算と独自の事業収入をもとに，「地域自主組織」は，事務局スタッフをはじめ住民の雇用も生み出している。

私は，9 年前，2009年 4 月10日に「雲南市地域委員会」に招かれ，「町づくりの原点を捉え直す理論と実践について」と題して講演をさせて頂いたことがある。その際，町づくりの原点とは，「人格の自由」と「自己実現」を目指す活動であるとの議論をおこなった。経済社会政策という学問的視点に立てば，「新しい町づくりの原理」は，次の 3 点に要約できる。

(1)「自由な参加」にもとづく活動（楽しいこと，面白いこと）

（2）「目的・機能的な活動」であること（介護，子育て，農地・環境整備など）
（3）「政策的支援」により地域を育てること（呼び水としての資金補助）

私にとって，これらの原理的な考え方は現在も変わらない。今回，2018年６月の訪問調査の目的は，この９年間，雲南市の「地域自主組織」がどのような成果をもたらしてきたかを確かめることにあった。そして，雲南市では，2007年の合併以来，少なくとも上記の３つの原理のうち（2）と（3）については概ね実現されていることがわかった。冒頭に書いているように，地域自主組織の住民が主体となって，それぞれ異なる形で地域課題が設定され実際に具体的な活動を展開している。「地域自主組織」は，雲南市から安定した予算を受け取り，さらにコミュニティ・ビジネスを通じて雇用を生み出している点でも全国の他の地域での活動と比較して数歩先の実績をあげている。

ただ，今回の視察調査を通じて，改めて「地縁組織」（自治会・町内会）の役割について，それが（1）「自由な参加」にもとづく活動であるか，という点を再検討する必要があると考えた。一般的に，新しいコミュニティづくりには，とくに中山間地域では「地縁組織」の役割が不可欠であるとされる。雲南市の「地域自主組織」もまた，「地縁組織」である。しかし，自治会・町内会といった「地縁組織」はその前提として住民全員が構成員となるため，会費による貢献や活動に参加することも「義務」づけられる。集団主義であり，年功序列型の階層秩序のなかで高齢男性が役員を担うところがほとんどである。

第１に，こうした古い体質の組織が，自由な発言ができる民主的な組織になることができるのだろうか。

第２に，都市部に限らず自治会，町内会への加入率は低下傾向にあるなかで，これからもやはり「地縁組織」が地域社会の意思決定を握り，住民全員への半強制的な自治会費の支払いと「奉仕活動」への参加を要請する関係が続けられるのであろうか。

第３に，高齢者の安否確認をはじめ，移送や配食といったサービス事業，新たな地域課題としての「子育て支援」「引きこもりへの働きかけ」「障がい者の社会参加」など，多様な課題にどれほどの対応が可能であろうか。

これらの素朴な疑問には，雲南市役所の職員や地域自主組織のリーダーにとって，今では簡単に応えることができるであろう。

第１の地域の意思決定については，「１世帯１票」ではなく「１人１票」とすべきこと。若い人たちが議論に参加できる場を定期的に設けること，男性だけでなく女性の参加，とくに役員会への女性参加率を高めることで「地縁組織」も新しく華やかになるにちがいない。

第２の「会費徴収」は，自治会・町内会への参加を働きかけるときに，その役割と意義を理解してもらうことが肝心である。会計報告の透明性を確保することは言うまでもない。

そして，第３のさまざまな「新しい地域課題」については，すべてを「地域自主組織」で

対応することはもとより不可能である。地域社会には，社会福祉協議会，NPO 法人など多様な公的活動を担う団体・組織がある。「地域自主組織」が行政組織，社会福祉協議会，各種の社会福祉法人，NPO 法人といったさまざまな地域団体と連携することで，包括的な課題解決に道が開けるであろう[1)]。

このように「地域自主組織」は，これからの地域課題に対応できる機動的な地縁組織として発展していくことができるであろうか。都市から中山間地域へ逆に転入する若い世代が増えるだけの魅力をそなえた地域社会を創っていくことができるであろうか。

本稿では，政府と全国の自治体が取り組む地方創生総合戦略のなかで，とくに「地域自主組織」にかんする政策構想を検討することから，上記の 3 つの問題を含めて「地縁型組織」の可能性と課題を議論してみる。

2 『まち・ひと・しごと創生総合戦略』における「地縁型組織」の役割

内閣府の『まち・ひと・しごと創生総合戦略　2017年改訂版』（以下，「創生総合戦略」とする）の柱として「小さな拠点」と「地域運営組織」が掲げられている[2)]。「創生総合戦略2017年改訂版」では，「『小さな拠点』の形成等により持続可能な地域をつくるため，『地域デザイン』に基づき，地域住民自らが主体となって，地域住民や地元事業体の話し合いの下，それぞれの役割分担を明確にしながら，生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について，多機能型の取組を持続的に行うための組織（地域運営組織）を形成することが重要である」と書かれている[3)]。

しかし，「創生総合戦略」のなかに「地域自主組織」や「地域自治組織」という言葉は見当たらない。これら一連の用語が錯綜している原因は，「平成の大合併」のなかで旧自治体の範囲を基本単位として「地域自治区」「合併特例区」「地域自治組織」の設立が容認された経緯にさかのぼる[4)]。

2.1 「平成の大合併」と「地域自治組織」

「第27次地方制度調査会」による『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（平成15年11月13日）では，基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための仕組みとして，「地域自治組織」を設置できることが提案された。この答申をふまえて（1）「地方自治法」が改正され，一般制度としての「地域自治区制度」と，（2）「合併特例法」のなかでも合併に際して設置される地域自治組織の仕組みとして「合併特例区」が設けられた[5)]。これら「地域自治区」と「合併特例区」のいずれにも，住民自治を高めるために住民の意見をとりまとめる「地域協議会」の設置が義務づけられ，地域協議会の構成員は，市町村の長が選任することとされている。「合併特例区」は合併後 5 年間の期限付き枠組みであり，

平成26年度ですべてが廃止となっている。

他方，「地方自治法」のなかに作られた「地域自治区」の規定は今日まで残されている。平成30年現在，全国で「地域審議会」は84審議会，「地域自治区」は141地域自治区が存在している[6)]。このように「地域自治組織」は，地方自治法にある「地域自治区」を指す用語であったが，「地方自治法」にもとづかない，それぞれの基礎自治体の「条例」による「地域自治組織」が形成されてきている。そして，島根県雲南市でも，地方自治法に則った「地域自治区」を設置するのではなく，独自の用語として「地域自主組織」の名称を用いている。

2.2 「地縁組織」と NPO 法人の関わり：「協議会型住民自治組織」への関心

一方で，自治会・町内会への加入率の低下が進む中，他方では，高齢社会，子育て支援，大規模な自然災害にたいする防災・減災など，地域社会に求められる多様な新しい課題に，基礎自治体による政策対応，財源問題による対応能力の限界が認知されていく。

「公益財団法人・日本都市センター」は，これからの基礎自治体行政と地域コミュニティ，NPO 法人を含めた地域のさまざまな団体が，どのような連携をはかって「公共サービスに求められる質と量の高度化」に対応していくことができるかというテーマで一連の調査研究に取り組んでいる。国内外の地域自治，住民自治にかんする大規模な調査研究は，「協議会型住民自治組織」の必要性と課題を明らかにすることを目的として，包括的・体系的に執りおこなわれている[7)]。その考え方・理論は，名和田是彦による2015年 2 月17日の「小規模多機能自治推進ネットワーク会議設立総会」での講演にわかりやすくまとめられている[8)]。

名和田是彦の議論をはじめ「日本都市センター」の一連の研究報告書では，「地縁組織」を土台とする地域住民による主体的な取り組みへの期待が，新しいコミュニティづくりの方向性として「協議会型住民自治組織」という用語で示されている。

そこでは，自治会・町内会に中心的な役割を担わせながら，地域のさまざまな組織，民生委員児童委員協議会，青少年関係の協議会，スポーツ推進委員の協議会，老人クラブ，子ども会，PTA，さらには地域で活動しているテーマ型の市民活動団体や NPO 法人，さらにそこに働く人，学ぶ人，活動する人も含めて，「当事者」にする，という。留意すべきこととして，自治会・町内会の「地縁組織」だけを基盤とすると，「当該地域の全員が会員」になっていることが前提となる。しかし，自治会・町内会に加入しない人が増えているなかで，全員参加の条件は，逆に「民間組織の弱点」となると考えられている。だから，「『都市内分権』の住民代表組織」では，自治会・町内会の代表だけでなく，当該地域で事業活動を展開する，社会福祉協議会，社会福祉法人，NPO 法人，さらに民間事業者まで巻き込んだ「協議会型自治組織」を確立し，この代表組織によって，「集合的意思決定」（参加）をとりおこない，具体的に「公共サービス」（協働）を実行していく「地域運営」を担うことが提唱されてい

る。このように「参加」と「協働」の2つの政策理念が車の両輪になっている形態が，日本都市センターが示す「都市内分権」の特徴である。[9)]

なお，日本都市センターによる「協議会型住民自治組織」の政策構想は，すでに多くの自治体で取り組まれている事例を集約したカテゴリーであり，新たに法制度化することを提唱しているわけではない。自治体によっては，すでに条例によって地域の住民自治組織に一定の予算と権限を与えているところも少なくない。それらのさまざまな事例を集約して，これからのコミュニティづくりの方向性として特徴づけたものである。

私は，全国の基礎自治体の約半数で試みられている，「住民自治組織」のバリエーションから，多くの地域では基本的には「自由参加」であることに意味があると考える。他方で，どの自治体でも，「協議会型住民自治組織」は，自治会・町内会を基盤としていることから，そこでの集合的意思決定の民主性については，旧態依然の「むら社会」の構造的な問題が残されているのではないかとの懸念がある。

2.3 「地域自治組織」の「法人格」をめぐる課題

「協議会型住民自治組織」に数えられる組織のなかには，基礎自治体から委託事業を受け，また，指定管理者となって公共施設の維持管理に「収益事業」として取り組むところが全国的に増えている。「地縁組織」が事業者として，さまざまなコミュニティ・ビジネスに参入する例も多くなってきた。その際，課題となるのがどのような「法人格」を取得するかである。これまでのところ地域住民の組織としては，NPO 法人，一般社団法人が一般的であった。しかし，これらの法人格では「地域自治組織」には不十分であるとのことから，新たな法人格の制度化を求める社会運動が展開されている。

雲南市長の速水雄一氏は，2015年に立ち上げられた「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」の代表でもある。速水市長は，翌年2016年1月20日には，121の賛同自治体との連名により地方創生担当大臣，総務大臣へ，「地域自主組織」が「法人格」をもつことを新たに制度化するための「法人制度創設に係る提言書」を提出している。[10)]その主たる目的は，小規模多機能自治の担い手にふさわしい新たな法人制度を創出することであり，「スーパーコミュニティ法人」と呼ぶ新たな制度も提唱している。[11)]

その意図するところは，現時点では，法人格のない「地縁組織」が，地域社会の質的・量的に高度化した新たな課題に，具体的な事業として取り組むためには，(1) 基礎自治体から予算を配分されるだけでなく，(2) 住民から会費（賦課税）や寄付金を徴収し，さらに (3) 金融機関からの融資を受けることも必要になる。これらの資金をもとに，(4) 財産区や公民館の維持管理だけでなく，コミュニティ・ビジネスを展開するための資産（建物・設備等）も保有しなければならない。そのために新たな法人格（スーパーコミュニティ法人）が必要

であるという。

この提言書を受けて，2017年７月，総務省の「地域自治組織のあり方に関する研究会」が『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』を取りまとめている[12)]。そこでは，上記の一連の錯綜する用語の意味を整理するために法人格の各種制度について精緻な議論が展開されている。なお，この報告書に先立って，2015年１月「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」の提言書が出された直後の３月には，総務省地域力創造グループ地域振興室から『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』（平成27年３月）が出されている[13)]。さらに，翌年2016年12月13日には，小田切徳美氏を座長とする，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（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局）が『地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－』を提出している[14)]。

内閣府や総務省では，「地域自治組織」という用語に慎重に対応する姿勢が明白である。その代わりに「地域運営組織」という用語を「創生総合戦略」の柱にもすえてきている。この「地域運営組織」の定義について，2016年12月の上記報告書では，以下の３点で明らかにしている。「地域運営組織は多様であるが，その基本的要素は，①行政上の組織ではなく，法的には私的組織に属すること，②経済活動を含む地域の共同事業を行うこと，③一定の区域を基礎とした組織であることと整理することができる[15)]」。

2.4 「地縁型組織」の課題

『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』の要点を簡潔にまとめるなら，政府は「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」による提言内容の「地縁組織」に「スーパーコミュニティ法人」といった新たな法人格を制度化することには慎重であるべきとの見解である。

地方制度調査会等で「地域自治組織」として議論されてきたものは主として「公法人」であり，他方，地域創生事業の主体となる「地域運営組織」は NPO や株式会社も含まれる「私的法人」である。逆に，「地縁組織」に「公法人」としての人格を与えることには問題が多すぎるからである。だから，2017年12月に改定された「創生総合戦略」にも，「小さな拠点」とこれを担うための「地域運営組織」がさまざまな地域課題に取り組む「私的法人」として盛り込まれている。

「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」が提言する新たな法人格「スーパーコミュニティ法人」が，さまざまな「地域運営組織」を巻き込んだ「公法人」を目指しているとすれば，今の法制度の下では，自治会・町内会を旧自治体単位で束ねる「特別地方公共団体」になるしかない。そうなれば「昭和の大合併」前の「むら社会」を再現して，「法人格」をもち，必要な財源を確保する「賦課税」徴税権を行使し，地域のルールを定める「条例制定」

までも可能になる。これによって今日の質的にも量的にも拡大しているさまざまな地域課題に対処していくことができるようになるのだろうか。

島根県雲南市であれば，「地域自主組織」をさらに求心力のある組織として育て，地域の雇用問題から高齢者問題，子育て，教育まで視野に入れた「新しい住民自治」を実現できるとの見通しがあるかもしれない。

3　雲南市の「地域創生政策」

島根県雲南市は，2004年（平成16年）11月 1 日に，大原郡大東町，加茂町，木次町，飯石郡三刀屋町，掛合町，吉田村の 6 町村が新設合併して誕生した。2007年（平成19年） 7 月雲南ブランド化プロジェクトを開始し，プロジェクトシンボルを『幸運なんです。雲南です。』と掲げている。

2008年（平成20年）11月 9 日 速水雄一氏が無投票で雲南市長に再選。

2012年（平成24年） 4 月，平成17年から続いていた財政非常事態宣言の解除を発表。

雲南市のホームページをみると，「子ども」「若者」「地域自主組織・大人」の 3 本の政策があることがわかる。その土台となっているのが，「小規模ながらもさまざまな機能を持った課題解決型の住民自治」（小規模多機能自治）であり，30箇所の「地域自主組織」が担っている。

3.1　新たな 6 つのチャレンジプロジェクト[16)]

さらに具体的には，「新たな 6 つのチャレンジプロジェクト」がある。

プロジェクト①地域や NPO 等との協働による質の高い教育の実践への挑戦[17)]

プロジェクト②大学機関と連携した課題解決型人材の育成への挑戦

プロジェクト③課題解決型人材の誘致・育成による若者チャレンジ創出への挑戦

「多分野において，課題解決型人材の誘致・育成，地域課題とのマッチング，ビジネス展開支援を推進する「中間支援組織[18)]」を育成・確保し，市内外の志ある若者の育ち合いの促進と課題解決型ビジネスモデルの創出に取り組みます」。

プロジェクト④産業振興センターの機能強化による新たな雇用創出への挑戦

プロジェクト⑤移住定住推進体制の強化による子育て世代の UI ターン促進への挑戦

プロジェクト⑥産業振興センターの機能強化による新たな雇用創出への挑戦

ここで「地域自主組織の法人化による持続可能な地域づくりへの挑戦」が掲げられている[19)]。

「買い物支援など活動の幅が広がる地域自主組織の新たな法人制度を創設し，活動の継続性や事業化による発展的展開を支援するとともに，活動拠点施設の多機能化をすすめ，地

域課題解決に向けた多様な取り組みを推進します[20]」。

3.2　行政と「地縁組織」，NPO 法人，民間事業者との連携

雲南市の「地域創生政策」をみれば，先にあげた「協議会型住民自治組織」とは，質的にも規模においても異なることがわかる。行政組織をあげて「地縁組織」である「地域自主組織」と強く連携しながら，そこに東京圏の NPO 法人をはじめ，民間事業者など，さまざまな団体・組織が関係している。

3.2.1 「日登の郷」地域自主組織[21]

2018年 6 月に訪問調査をおこなった「日登の郷」地域自主組織は，JR 西日本の観光列車「瑞風」の乗客を，築140年の古民家を利用した田舎料理倶楽部「かやぶき」に招いて「田舎料理」を提供する事業に取り組んでいる。2017年度には，年間70日余りの営業で500万円を超える売り上げがあった。 1 日平均， 7 万円以上の売り上げである。また，「日登の郷」の特徴として，「ふるさと教育」のなかで，『修身教授録』で知られる「森信三」と親交が深かった日登中学校の初代校長「加藤歓一」氏の教育理念が今も受け継がれている。訪問調査のときには，森信三が日登の郷の加藤氏のところに滞在したとの記録も拝見できた。

3.2.2　鍋山地区地域自主組織

次に，鍋山地区にある地域自主組織「躍動と安らぎの里づくり鍋山」では，世帯数：405世帯，人口：1,360人が31箇所の自治会を構成している。65歳以上が561人（高齢化率：41.25％）である。そこでは，18の主要事業がおこなわれている。2011年から継続されている「子育て支援事業」では，放課後の子ども教室を開設・運営している。2012年からの「まめなか君の水道検針事業」では，市役所から「水道メータの検針事業」を受けて，「要支援高齢者への声かけ」をおこなっている。同じく，2012年から高齢者の生活安心事業として「まもる君のまかせて支援事業」では「携帯キッズ電話」を使って「緊急時の連絡」を可能にし，この電話機で遠方の家族とも連絡がとれるようにした。「雪かき応援隊事業」は2015年から「安心生活応援隊事業」に拡張し，2013年から「交通弱者支援事業」（デマンド型タクシー活用促進対策）とファミリーマート移動販売車の地区内巡回販売と連携した「買い物弱者支援事業」をおこなっている。

これらの「地域自治組織」の事業は，行政の下請けによる「画一的事業」ではない。それぞれの地域の課題を見据え，「できること」「やりたいこと」を事業化している。さらに行政からの委託事業をからめて収益化しながら「人件費」をまかなっていること，コミュニティ・ビジネスを展開していることなど，雲南市の「地域自主組織」の事業展開は，地域ごとにさ

まざまである。

3.2.3　海潮地区振興会

海潮地区振興会は，1963年 8 月27日に設立され，2005年 7 月，雲南市地域自主組織として最初に登録されたところである[22)]。主だった事業だけでも，2006年から「子育て支援事業」として幼稚園放課後の預かり保育事業，小学 1 年生から 5 年生の 7 割が通う「うしお児童クラブ」の運営，雲南市から温浴施設「桂荘」の指定管理を受けている。結婚のための出会いを演出する「ほたると恋探し」（2017年から）では，伝統芸能の「神楽鑑賞」，山王寺の棚田展望，そばうち体験をメニューとしている。他にも，ため池百選に選ばれた「うしおの沢池」整備事業，観光ルート整備事業，田舎暮らし体験ツアー，UI ターン呼びかけ大阪交流会，夜神楽大会がおこなわれている。地域福祉活動として「緊急時避難時連絡先カードの備え付け」「原子力防災訓練」等，その事業活動は，地域の課題と目されるほぼすべてのテーマに広がっている。

3.2.4　株式会社吉田ふるさと村

「株式会社吉田ふるさと村」は，急速に進む人口減少と高齢化から「旧吉田村」に消滅の危機感が高まり，地域産業の振興と雇用の創出のために，1985年「旧吉田村」による第 3 セクター方式で設立された。現在は，雲南市が資本金の25％，19の法人・団体が48％，個人の出資が27％，総資本6,000万円の企業となっている。

主たる事業は，全国で「たまごかけ醤油」ブームを巻き起こした「おたまはん醤油」をはじめとする「杵つきもち」「おにぎり味噌」，ドレッシングなどの「特産品の開発及び製造・販売」である。そこに「雲南市民バス」「水道施設工事業」「野菜と原木椎茸の栽培」「旅行商品の企画・販売」「飲食店の経営」「観光案内・土産販売・稲わら細工体験施設の運営」と多種多様な事業が続いてくる。

また，この吉田村は奥出雲地方に位置しており「菅谷たたら」がある。日本で唯一現存する「たたら製鉄」の遺構，「菅谷たたら高殿」も観光資源として活用されている。ただし，もし，旧吉田村の時代からこれまでに何も取り組みがなければ，「菅谷たたら高殿」も朽ち果て，ただきれいな川と森が残されていただけであろう。それが今では，先にあげた JR 西日本の観光列車「瑞風」の乗客の人気スポットになっている。

3.3 「地域自主組織」の法人化

今回，雲南市の「地域創生事業」がどのように進んだかを確認するために，9 年ぶりの訪問調査を実施した。とくに，「地域自主組織」を法人化し，将来的に「地域自治組織」へと

より高度な住民自治組織に導こうとする道筋を確かめることが目的であった。今回の調査を通じて「地縁組織」である「地域自治組織」の実績は予想を超えるものであり，「公法人」を必要とする具体的な根拠も理解することができた。

他方，先に議論したように，内閣，総務省は，「地縁組織」に特別な権限を与える「スーパーコミュニティ法人」には慎重な構えである。しかし，雲南市の「地域自主組織」の事業をみるかぎり，基礎自治体との連携はもとより，民間企業，NPO 法人など，地域内外の団体・組織との連携を土台に，それぞれの地域の住民にとって必要かつ「可能な事業」に着手している。さまざまな事業をさらに発展させるためには，金融機関から融資を受ける必要もある。行政からの委託事業，指定管理事業を展開するには，事故や失敗による「負債」が発生するリスクもある。地域自治組織が事業に失敗し，多額の負債を背負うことになったとき，代表者 1 人の責任では対応できないことは言うまでもない。

こうしたリスクに対応するには，コミュニティ・ビジネスを担うグループを，「地域自主組織」から分離・分割して，それぞれを「株式会社」「一般社団法人」「NPO 法人」として別に設立する方法がある。内閣府・総務省の見解がこれにあたるであろう。つまり，「小さな拠点」は，各種の「地域運営組織」が必要な法人格を取得して担当すること，逆に，現行制度では「地縁型の法人は認可地縁団体のほか，一般社団法人，特定非営利活動法人，株式会社等によっても実現可能である。もちろん，法人格を取得せず，任意団体として地縁型の組織を設けることも可能である」としている[23)]。さらに，総務省の同じ報告書では，「『地域自治組織』の新たな法制度としての実現可能性を検討・検証し，基本的な制度設計のイメージを整理したが，概括すれば，

- 内外のガバナンスを強化し，事務と構成員の設定が柔軟な「公共組合」
- 住民のイニシアティブによって設置・運営される，「簡素な特別地方公共団体」

が考えられることになる[24)]」。

その上で，総務省の報告書の結論部分では，次のように書かれている。

「ここで検討してきた地域自治組織は個人の意思にかかわらず，構成員として加入し，費用を負担することを求めるものであるが，本研究会においても，昨今，都市部を中心に地域の住民でも自治会，町内会等に加入を希望しない人は増加しており，こうした個人の意思はできる限り尊重されるべきとして，導入に向けて検討する場合には慎重な視点が求められるとの意見があった。

本研究会では，このような懸念を踏まえつつも，……中略……むしろ，ここで検討してきた地域自治組織は，個人の意思にかかわらず，構成員として当然に加入し，費用を負担する団体について，適正な枠組みや，地域の住民や構成員の権利保障について必要なルールを設定することにより，こうした団体のあり方の合理化，透明化を図るものと考えるべきである

との意見が大勢を占めた。……中略……地域の住民，土地所有者等の権利保障に十分に配慮する法制の下，選択肢としてこのような地域自治組織を導入することは必要ではないかとの多くの指摘があったものである[25]」。

4　むすびにかえて

雲南市の取り組みを確認して，「地縁組織」に「スーパーコミュニティ法人」のような公法人としての人格を与えることに一定の理解を示すことはできる。ただし，私にとっては冒頭で述べた「自由な参加」が新しいコミュニティづくりの原則である。

雲南市の「地域自主組織」もまた住民全員が構成員となる「地縁組織」である。この点では「自由な参加」にもとづく活動とは言い難い。自治会費の徴収，地域での清掃，美化活動をはじめとする地域環境の維持・管理，防災・防犯などの従来，自治会・町内会が担ってきた取り組みへの参加が前提とされるからである[26]。もっとも，もし私が雲南の市民であれば，「地域自主組織」の活動に進んで参加できるのではないかとも思う。それは，地域社会の人たちと「顔見知り」になれる，「視界の相互性」にもとづく体験を共有できる文化が育まれていると感じるからである[27]。

逆に，人口が数千人から数万人に上る都市部において，自治会・町内会の活動に積極的に参加したいと考える若い人は少ない。コミュニティの問題は，その面積と人口規模によっても条件がまったく異なってくる。人付き合い，社会関係を育むには時間的・空間的制約が伴う。高田保馬の「結合定量の法則」は，コミュニティの最適規模を考える上で必要な視点であろう。顔も合わせたことのない自治会・町内会の役員からの要請を信頼できるであろうか。ましてや人間関係には「相性」もある。たまたま居住している地域の自治会・町内会の考え方や周囲の人たちとのムードになじめないとすれば，そこで自治会費を支払い，地域活動に参加したいとは思えない。

総務省『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』が一貫して懸念を示していることは「個人の意思に反した強制参加」と強制的な「賦課税の徴収権限」の問題である。日本の経済社会には，まだ「むら社会」の慣習が根深く残されているからである。

中山間地域の古い地縁社会では，自治会・町内会への会費は年間数万円にのぼり，日曜・祝日におこなわれる「奉仕作業」も大きな負担である。地縁組織の一員としての金銭的負担，労働奉仕，さらに年功序列の上下関係を嫌って，若年層が都市部へと転出する動機につながることもある。もちろん，逆に，故郷の地域での親密な人間関係に惹かれて田舎暮らしを求める人びともいる。一概に，地縁組織を否定することは誤りである。しかし，どの地域でも「スーパーコミュニティ法人」を認めるという制度化は受け入れられない。

そもそも「平成の大合併」の目的は何であったのか。国家全体の財政支出を削減するため

の「三位一体改革」の流れから，基礎自治体を 1 万人規模にまとめる方策であった。ところが，今回の「地方創生政策」を通じて，より狭い地域，つまり旧自治体レベルの地域における「住民自治」が必要であると再認識されてきた。そこで再び，本来の地域コミュニティの範囲を「小学校区」や「中学校区」といった広がりとして再認識されてきたにすぎないのではないか，シューマッハーの『スモールイズビューティフル』を再読すべきではないかとの議論もある。

「地縁組織」を「公法人」に引き上げ，住民自治を拡充すべきとの政策構想については，まず，その前提として古い地縁社会の問題，「むら社会」の因習が払拭されねばならない。そのあとに，再びコミュニティの意味を問い直し，新たな「自由なコミュニティ」を構築する必要があるのではないだろうか。この意味で，コミュニティづくりには「否定の否定」による弁証法的な視点からの取り組みが必要とされていると思われる。

注

＊　2018年 6 月19日から21日にかけて，雲南市の地域自主組織の視察調査をおこなった。雲南市役所地域振興課，板持周治課長，大谷吾郎氏をはじめ，雲南市役所の皆さんには，この10年間の「地域創生事業」について詳細な説明をして頂きました。地域自主組織「日登の郷」の佐藤弘之会長，室下茂安事務局長，「躍動と安らぎの里づくり鍋山」の秦美幸会長，「海潮地区振興会」の錦織忍会長，加本恂二参与，山根和幸主事，「吉田ふるさと村」観光事業部の石原秀寿課長には，貴重な時間を割いて頂き，それぞれの地域自主組織の活動内容，事業内容についてご紹介頂きましたことにこの場をお借りして厚く御礼申し上げます。

1）「地域自治組織」と NPO との連携の可能性については，栗本裕見，橋本理：「福祉 NPO と地域自治組織の連携システムに関する調査研究」，『全労災協会，公募研究シリーズ』（26），2012年12月，参照。

2）平成26年12月27日に閣議決定された，元の『まち・ひと・しごと創生総合戦略』には，「地域運営組織」「小さな拠点」についての記載はない。

3）『まち・ひと・しごと創生総合戦略　2017年改訂版』，p. 97 より引用（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h29-12-22-shiryou1.pdf，2018年 6 月10日閲覧）。

4）旧市町村を単位に，合併後 5 年以内の期限付きで「合併特例区」を設置することができた。

5）「第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（平成15年11月13日）では，基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための仕組みとして，『基礎自治体内の一定の区域を単位とし，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として，地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである』とされ，この答申を踏まえて地方自治法が改正されて，一般制度としての地域自治組織の仕組みとして地域自治区制度，合併に際して設置される地域自治組織の仕組みとして合併特例区が設けられた」（総務省　地域自治組織のあり方に関する研究会：『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』，2017年 7 月，p. 1 脚注 2 より引用）（http://www.soumu.go.jp/main_content/000495508.pdf，2018年 6 月20日閲覧）。

6）総務省：「地域審議会・地域自治区・合併特例区一覧（平成30年 4 月 1 日現在）」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000253454.pdf，2018年 6 月29日閲覧）。桒田但馬：「「平成の大合併」と地域自治組織― 検証・評価のための上越市における基礎調査―」，『総合政策』第17巻第 1 号，2015年，pp. 107-126 参照。

7）「公益財団法人・日本都市センター」の一連の調査研究報告書は，以下のサイトで閲覧することができる。http://www.toshi.or.jp/?cat=64

8）名和田是彦：「コミュニティ法人の歴史と展望」（2015年 2 月17日小規模多機能自治推進ネットワーク会議設立総会），この講演のなかで名和田は，「都市内分権」とこれを推進するための「協議会型住民自治組織」（日本都市センターによる用語）をわかりやすく解説している（http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/sansei/service_jigyo/pdf/001_s01_00.pdf，2018年 6 月28日閲覧）。

9）以上の政策構想は，名和田是彦の講演のなかで簡潔に紹介されている，同上，参照。そのなかで「このような組織を，日本都市センターの研究会では，「協議会型住民自治組織」とよびました」とある。

10）名和田是彦：「第 1 章協議会型住民自治組織の類型と合意形成過程の一般化」，『都市自治体における市民参加と合意形成― 道路交通・まちづくり・コミュニティ ―』，公益財団法人・日本都市センター，2017年 3 月。このなかで「雲南市・朝来市・伊賀市・名張市のいわゆる 4 市協議体による『スーパーコミュニティ法人』の制度化の提唱 4 から，『小規模多機能自治推進ネットワーク会議』の設立と展開に至るまで，日本都市センターでも関心を持って研究してきた」とある，p. 33 より引用。

11）「小規模多機能自治への挑戦」，『アカデミア』 vol. 118，平成28年夏号，pp. 42-47（http://www.jamp.gr.jp/academia/pdf/118/118_09.pdf，2018年 6 月22日閲覧）より。

12）総務省：『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』（前掲書）。

13）この報告書には，「地域自治組織」は大阪府豊中市での例示で紹介されているだけであり，「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」の提言には触れられていない（http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei09_02000035.html，2018年 6 月21日閲覧）。

14）この報告書の p. 2 の脚注に「地域運営組織と類似する概念として『地域自治組織』がある。現行法制度上は，地域自治区（地方自治法第202条の 4 等）や合併特例区（市町村の合併の特例に関する法律第26条等），地域審議会（市町村の合併の特例に関する法律第22条等）がこれに該当し，地域運営組織とは異なって行政上の組織に位置づけられている。また，最近では，『地域自治組織』は，法制度上の意味とは別に，地域運営組織と同様に地域住民による私的な組織を指す用語として用いられることがある。

　なお，住民自治組織，地域自主組織など，地方公共団体によって名称が異なっているが，小規模多機能自治推進ネットワーク会議では，近年，同様の仕組みによる組織を小規模多機能自治組織と称している」と紹介されている（http://www.cao.go.jp/regional_management/effort/experts_meeting/index.html，2018年 6 月21日閲覧）。

15）同上，p. 5 より引用。

16）雲南市ホームページ（http://www.co-unnan.jp/about-challenge.php，2018年 6 月10日閲覧）。

17）「教育系 NPO と協働し，学校・地域・家庭，さらに教育課題の解決を志す若者や大学インター

ン生など様々な支援者と共に多様なキャリア教育プログラムを展開し，グローカルリーダー（※）の育成と学力向上に取り組みます。※ふるさとを愛する心（ローカル）とグローバルな視点の両方を併せ持つリーダー」，雲南市ホームページ，同上より引用。

18）「行政と地域の間に立ち，そのパイプ役として中立的な立場で適切な判断と指導力を持ってNPO 法人やまちづくり団体による活動を支援する組織」，前掲の雲南市ホームページより引用。

19）板持周治：「島根県雲南市における地域自主組織と小規模多機能自治の歩み」，『むらの困りごと解決隊－実践に学ぶ地域運営組織』，農村漁村文化協会，2017年，pp. 180-189 を参照のこと。

20）前掲，ホームページより引用。

21）「日登の郷」は，21自治会（集落）で構成され，世帯数：419，人口：1,581人，高齢化率：35.9％。

22）15の自治会から構成され，世帯数：500世帯，人口：1,700人，高齢化率：41.4％。

23）総務省：『地域自治組織のあり方に関する研究会報告書』（前掲書），p. 23 より引用。

24）同上，p. 45 より引用。

25）同上，p. 50 より引用。

26）また，自治会・町内会の「地縁組織」が日本特有の「市民社会の二重構造」を支えてきたことと，それが国家の政策手段として利用されてきた問題については，Robert Pekkanen（2006）：*Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, Stanford Univ Pr.（邦訳：佐々田博教訳『日本における市民社会の二重構造』，木鐸社，2008年）に詳しく論じられている。

27）拙著：「第 8 章　蔵内社会学にもとづく新しいコミュニティ論」，『社会政策のための経済社会学』，高菅出版，2012年，では，現象学的社会学の考え方から「社会の本質」を「視界の相互性にもとづく体験事実」として明らかにしている。