

# 協働施策導入に伴う地域住民組織の再編

## — 予備的考察 —

大藤文夫\*

Reorganization of Local Residents Organization with the Introduction of Regional  
Collaboration — Preliminary Consideration —  
Fumio OOTOU\*

協働施策は、もともと 1990 年代の後半以降、市民活動団体・ボランティア・NPO と行政との連携として導入されたが、平成の合併に合わせて、多くの基礎自治体（以下、自治体）で地域協働として導入された。地域協働は一定の範囲（単位）を設定し、多様な主体（住民、地域住民組織、市民活動団体・ボランティア・NPO、企業、行政など）が連携し、まちづくりに取り組もうとする施策である。よって現時点では、自治体で用いられている用語としての協働は、地域協働と解してよい。本稿でも協働はこの意味で用いる。

協働施策の背景には、住民ニーズの多様化・複雑化、地方分権の進展、市民活動の高揚、そして財政逼迫がある。また平成の合併は、旧自治体という一つの自治の単位がなくなることであったので、それに代わる住民自治の仕組みをどうつくるかは重要な論点であった。

広島県では地域自治区は設けられず、地域審議会が 4 つの新自治体で設けられたにすぎない。またその地域審議会の活動も、「あまり活発でない」と自治体で評されている（泉 2012）。他方で、広島県では多くが旧合併自治体あるいはその下位に、新しい地域住民組織が戦略的単位として設けられた。そのことは旧来の地域住民組織を、協働という方向で再編成することにつながる。

広島県内で協働施策を導入しているいくつかの自治体の協働「構想」を検討した結果、協働施策導入に伴う地域住民組織の再編に係わる要点は次の 3 点といえる。①住民、地域住民組織の「主体性」の強調、②協働を行う戦略的単位の設定と各主体の役割分担、③担い手育成である。

協働、主体性、協働の戦略的単位、担い手育成

### 1. 協働施策の導入

協働施策では住民、地域住民組織の主体性があてにされている。たとえば自治基本条例や協働関連条例の中で、その主体性を位置づけることがしばしばなされてもいる。しかし

---

\*広島文化学園大学 社会情報学部 (Faculty of Social information Science, Hiroshima Bunka Gakuen University)

そのような期待があったとしても、まちづくりの現場では担い手不足が指摘されている。

振り返れば、もともと自治会・町内会等（以下、自治会）を基盤とする地域住民組織の行政協力・要求の関係が、多くの自治体でつくられてきた。戦前、戦中、戦後もその時代での特有の仕組みはあっても、その関係自体は継続してきた。それは地域住民組織の重層的な構成の中でなされ、地域住民組織の主体性を行政に接続することであった。そしてこの接続は、市民活動団体・ボランティアにおいてもみられたところである。いずれにせよ、それらの活動は地域共同管理機能（中田 1993）の一環であるので、協働施策においてもまた、特有の仕方で組み入れられることになる<sup>1</sup>。

しかし協働施策に込められている主体性や役割分担が、まったく新規につくりだされるとは想定しがたい。これまでに蓄積してきた地域自治の実践にもとづかざるをえない。協働施策では、しばしば単位自治会と自治体のあいだに新しい地域住民組織が戦略的単位として設けられているが、蓄積にもとづいて、改めてそこでは主体性や役割分担がつくられることになる。したがって協働施策の導入は、地域住民組織の再編というプロセスをたどることになる。

また主体性、役割分担というものは、担い手がいて初めて実現できるという性格のものである。よって協働施策は担い手育成という課題を強くもつことになる。以下、広島県内島嶼部の江田島市、中山間地域の庄原市、安芸太田町の「構想」としての協働施策の議論を取り上げ、上記3点の意味を確認する。

## 2. 広島県江田島市

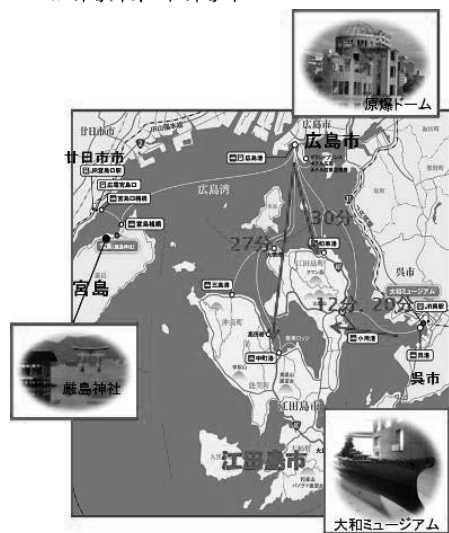


図1 江田島市の位置

出典：江田島市 IP  
江田島市の紹介

### (1) 江田島市の概要

広島県江田島市は、2004年に江田島町、能美町、沖美町、大柿町が合併して誕生した。図1にあるように、江田島市は広島湾にある江田島、能美島とその周辺に点在する島々からなり、広島市からは海上約7.5キロメートル、呉市からは海上約6キロメートルの位置にある。呉市とは、音戸大橋・早瀬大橋で結ばれている（江田島市IP 江田島市の紹介）。

人口は、1947年の63,560人をピークに、減少し続けている。2020年4月1日時点で人口

<sup>1</sup> 協働施策の特有性（要点）は、ア)行政以外の主体も公益を追求する（公共性を担う）ことを認めたこと、イ)まちづくり事業のPDCAの各過程に各主体が参加すること、ロ)各主体の連携に当たって、各々の違いを活かすこと（コラボレーションの側面）、エ)事業目標が一致するかを問うこと、カ)そのための前提としての対等性（パートナーシップの側面）の保障（大藤2019）、そしてキ)地域住民組織の代表性（意見表明）の保障にある。

は 22,632 人、高齢化率は 45.57%となっている（江田島市 2015a: 2, 江田島市役所統計）。社会増減は、1975 年～2006 年は約 400 人～600 人程度の転出超過で推移していたが、2007 年以降は転出、転入ともに減少している（江田島市 2015a: 9）。産業面では、工業については、従業者数、製造品出荷額等ともに減少傾向（同: 22）、商業については、商店数、従業者数、年間商品販売額ともに減少傾向（同: 23）にある。

## （2）協働の構想

このような江田島市にあって、まちづくりの方法として協働施策がとられている。『新市建設計画』（2004 年）では「中央主導型の行政システムから分権型の行政システムへの変革の中で、住民主体の特色ある地域づくりを推進し、住民と行政との協働による真の地方分権の中心的な担い手として十分対応できる『新市』の建設を目指す」（江田島町・能美町・沖美町・大柿町合併協議会 2004: 1）とされている。それは『江田島市総合計画』（2007 年）に盛り込まれ、行財政運営における参加と連携による協働のまちづくりを基本とするという市長挨拶が記載されている（江田島市 2007: 市長挨拶）。

このように住民主体、行財政運営における参加という用語が使われ、江田島市においても、協働施策は住民の主体性をあてにするものになっている。また図 2 にあるように、江田島市が内部での協働、外部との協働（交流）<sup>2</sup>をまちづくりの方法にすることが示されている。都市像は「自然との共生・都市との交流による『海生交流都市』えたじま」が掲げられている（同: 16）。『江田島市第 2 次総合計画』（2015 年）でも、基本的な考え方は変

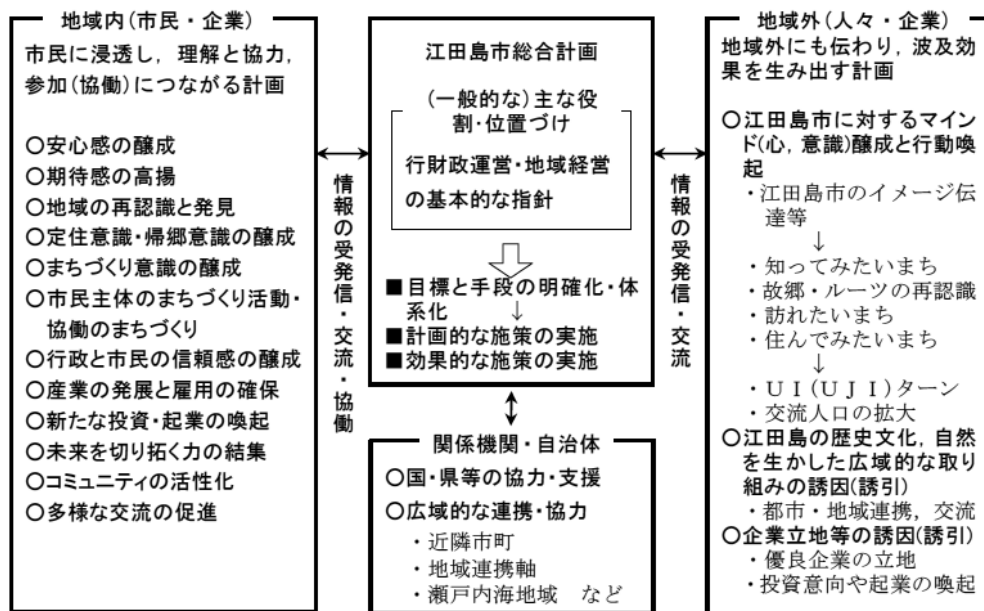


図 2 総合計画の役割・期待

出典：江田島市（2007: 4）から抜粋

<sup>2</sup> 図 2 では「交流」の用語が用いられている。「交流」と「協働」は異なるが、交流は協働への前段階と解することができるので、江田島市は協働をまちづくりの方法としているとみなす（大藤 2020）。

ならず、「協働と交流で創りだす『恵み多き島』えたじま」を都市像に掲げている（江田島市 2015b: 16）。

まとめると、「内部での協働、外部との協働」というのが江田島市のまちづくり方法の特徴といえる。住民の主体性をあてにするのが協働であるが、それが内部だけでは困難な場合に、外部との協働の志向が生まれる。人口減少地域ではしばしばみられることである。江田島市の課題状況を考えると、このような協働への志向は自然なことである。

また上記の新しい戦略的単位の設定について、内部での協働に関しては、「まちづくり協議会」が設立されている。江田島市では、合併前は各地域で「区長会」、「区会」、「部落長会」、「協力員」と呼ばれていた組織を自治会に統一した（広報えたじま第 74 号 2010: 3）。その自治会に期待されていることは、地域コミュニティを維持し、明るく住み良いまちにすることであり、活動例として a) ささえ合いの活動、b) 広報紙などの配布、c) 親睦行事の実施、d) 防災・防犯、e) 環境美化が挙げられている（江田島市IP 自治会への加入について（お願い））。

さらに自治会を再編してまちづくり協議会をつくった。まちづくり協議会の主な構成団体は、自治会を含めて、女性会、老人クラブ、民生委員児童委員、PTA、子ども会、自主防災会、消防団、交通安全協会、漁業協同組合、食生活改善推進員協議会などである（江田島市IP まちづくり協議会について）。その組織イメージは図 3 のように示されている。そこには、行政とまちづくり協議会の関係が「対等」とされている。また部会体制を取ることが例示されており、自治会より大きな単位での役割分担として構想されている。

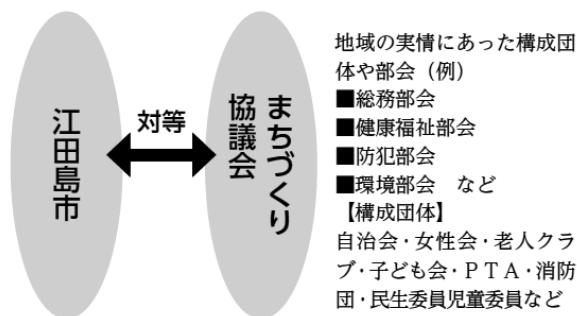


図3 まちづくり協議会の組織イメージ

出典：広報えたじま第 74 号 2010:3

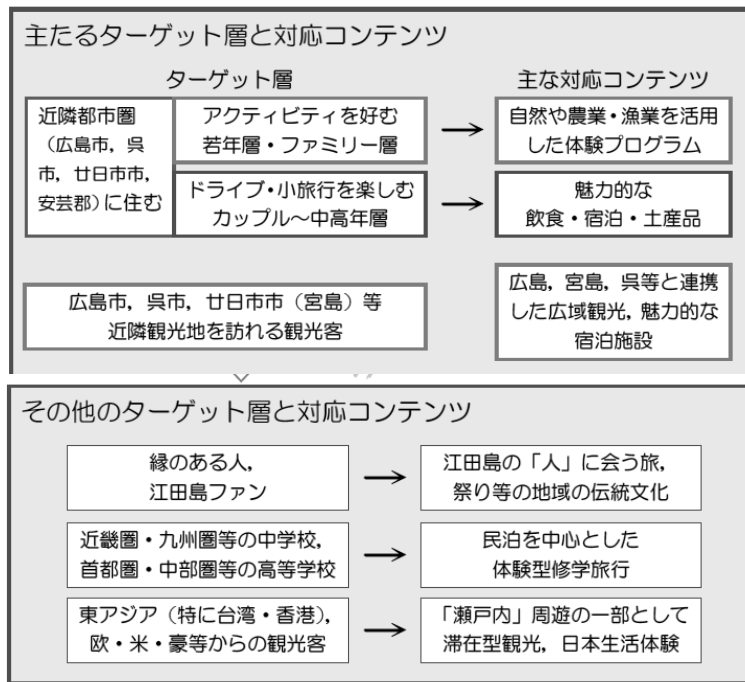
活動内容は f) まちづくり協議会独自のイベント、g) 地域の伝統行事の継承、h) 「住みよい」環境づくり、i) 地域福祉の向上などである（同）。総合的な活動が挙げられているが、いずれも地域での連携・協力が強調されている。協働の住民側の単位をここに設定していることがわかる。

江田島市では、単位自治会がそのまま、まちづくり協議会となっている場合と、複数の自治会がそうになっている場合とがある。後者は、単独自治会では上記の期待される活動を行いにくなっているのがその理由と推測できる。いずれにしても、自治会+α（上記の諸団体）がまちづくり協議会の姿である。

また外部との協働については、1) 体験型修学旅行の受入れと、2) 観光産業化がある。体験型修学旅行の受入れについては、2010 年から講演会、体験モニター、民泊受け入れ家庭の登録を行い、2011 年に取り組みの母体組織として「江田島海生体験交流協議会」が設立された。体験型修学旅行の目玉は「民泊体験」、「江田島海生交流体験」という体験プログラムである。それは特別にあつらえたものではない、日常の、地域生活の体験である。修学旅行生にも受け入れ家庭にも好評であり、いわゆる「交流」事業として、住民の心の

活性化を生みだしている。

また観光産業化について、江田島市では観光客のターゲットと対応コンテンツを図4のようにまとめている（江田島市 2017: 16）。そこに示されているように、江田島市が想定する観光は、「体験する観光」（同: 23）である。「見る」にとどまらず、体験する（味わう）ためには、ハードはもとより、体験する仕方を伝えるインタープリター（ガイド）が必要である。体験型修学旅行については既に述べたが、伝統文化・芸能の保存・体験活動の推進（同: 23）も挙げられており、そこにおいても住民参加は大いにありえる。



そしてこのような協働を進める組織として、「観光戦略チーム『一歩』」がつくられている。一歩は、市民ボランティア、市、市観光協会、市商工会、観光関連団体、事業者などが一体となり、観光振興に取り組む組織である（江田島市IP 江田島市観光戦略チーム「一歩」による取り組みについて（報告））。外部との協働を狙った、全市レベルでのアソシ

図4 観光ターゲットとコンテンツ 出典：江田島市（2017: 16）から抜粋

エーションである。

江田島市の協働の戦略的組織は、内部の協働を志向するまちづくり協議会と、外部との協働を志向するアソシエーションである。それらが事業展開する中で、どのような主体性をもった担い手が育成されるのかが注目される。

### 3. 広島県庄原市

#### (1) 庄原市の概要

広島県庄原市は、2005年に、旧庄原市、西城町、東城町、口和町、高野町および比和町が合併して誕生した。県の北東部にあって、いわゆる中山間地域の自治体である（図5）。その大きな特徴は、面積が1,246.49km<sup>2</sup>（近畿以西では最大）と広大であることである。人口は1960年時点で81,162人であったものが、2021年1月31日時点で34,145人、高齢化率43.3%となり、過疎、高齢化が進んでいる（国勢調査、庄原市統計）。

『庄原市の概況』（2020年）によれば、基幹産業は農業であるが、担い手の高齢化が進

んでいる。商業面では、郊外大型店、大手チェーン店、大都市圏への消費者流出などにより、商店数、年間販売額が減少し続けている。なお入込観光客数は、松江自動車道開通によって、過去最多の 225 万人（2015 年）となっていたが、その後、減少している（庄原市 2020）。

『庄原市長期総合計画』（以下、『総合計画』と表記）には「“げんき“と“やすらぎ“のさとやま文化都市～人と地域が輝く、美しい日本のふるさと～」という都市像が謳われて



図 5 庄原市の位置

出典：庄原市HP 市のプロフィール

いる（庄原市 2006: 49）。他方で、深刻な問題として人口の減少，基幹産業（農林業）の衰退，財政状況の悪化が挙げられている。このような現状で，将来像にたどり着くためのまちづくりの基本政策の一番目に，「協働の力で 笑顔が輝くまち（自治・協働）」が挙げられている（同：19-37,62）。

協働は脱行政主導を目指すまちづくりの方法であるが，庄原市では「地方分権社会の進展」（市町村合併，権限移譲の動きとともに，住民自治組織の設立，育成支援の必要性），「行財政改革の推進」

（最少の経費で最大の効果を挙げる）（同：10）という文脈で語られている。そして協働を進めるためには，これまで培われてきた「市民・地域が支え合う」という意識の高揚と，行政・市民が協働する姿勢，協働できるシステムが重要とされている（同：63）。このように庄原市にあっても地域協働は分権（地域内分権も含めて）時代の，そして財政逼迫の時代のまちづくりの方法論である。

## （2）協働の構想

庄原市の協働施策への転換の要は，一言でいえば，自治振興区の設立である。それが戦略的単位である。まず合併に向けての議論から，それがどう構想されたかを確認しておく。

『新市建設計画』（2004 年）には，第 4 章 新市建設の基本方針 第 1 節 新市まちづくりの理念 1. まちづくりの視点として，「●協働の視点 住民・行政の協働と補完に基づき，住民自治によるまちづくりを重視します」（庄原市・比婆郡 5 町・総領町合併協議会 2004a: 18）と指摘されている。

既に「住民自治」が明記してあるが，その住民自治組織の基本的な考え方として，図 6 が示されている。この図から読み取れることは，旧来の行政と住民組織（行政区）の関係が上下関係的（下請け的・一方的）なものであり，それを対等・双方向的なものに転換し，その場合の住民組織側の受け皿組織を「自治振興区」にしようとしていることである。その地域住民組織の考え方は次のように説明されている（同：88）。

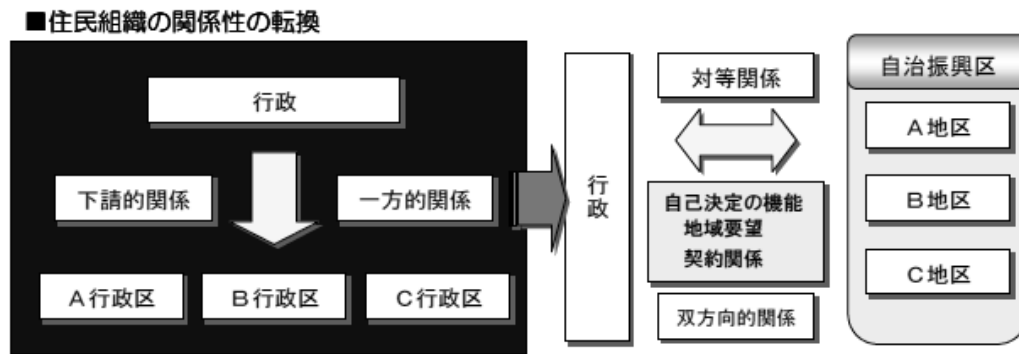


図6 住民組織と行政の関係性の転換 出典: 庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会(2004a: 88)

- 1) 自治振興区は、住民が主体的に活動する任意組織である。
- 2) これまで行政業務の一部を担ってきた行政区・区長制度は自治振興区への移行を検討。
- 3) 自治振興区の構成は、(行政区)、小集落、常会、老人会、女性会、青年会、子供会、ボランティアグループなど地域全体を包括する構成。
- 4) 自治振興区の役割は、a) 住民意見に基づく地域づくりの推進(住民の意見や要望を地域で反映し、自らの意思と責任による個性的な地域づくりを推進)、b) 各組織間の企画調整・連絡調整(自治振興区内の各地域・団体・グループの諸事業の企画調整、各機関との連絡調整)、c) 行政との連携窓口(地域要望を行政施策へ反映する、政策形成過程参画のための行政との連携窓口を設置)である。

1) は住民自治というキーワードに係わるものである。上下から対等へという点でいえば、自治振興区は住民が自ら選んだ(任意組織)ものとしてとらえ返されることになる。例えば行政との協力関係があったとして、それは命じられたものではなく、住民が主体的に担うものとなる。同時期につくられた『新しい! コミュニティスタイル「自治振興区」推進プラン』(以下、『「自治振興区」推進プラン』)には、「住民自治の本質に立ち返り、『自らの住む地域は、自ら創る』という視点にたち、地域が活力と共に失いかけた住民自治を取り戻すため、住民が主体的に参画する」(庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会自治振興推進プロジェクトチーム 2004: 2)とある。

2) については、そうするために行政区から自治振興区へという制度変更を行うということである。第9回の合併協議会(2004年10月26日)の資料(『行政区等の取扱いについて』)には、当時の行政区等の現状として、概略、以下のような状況が示されている。

#### ア) 行政区について

当時の1市6町で、一律に行政区は設置されている。その設置規定はあるところと、ないところがある。区長を非常勤特別職と位置づけているところと、そうでないところがある。任期はあるところと、ないところがある。また報酬は多寡があり、費目も異なっているが、一律に支払われている。補助金はあるところと、ないところがある。また業務につ

いては、行政との連絡調整が共通であるが、地域の活動にも触れてあるところもある<sup>3</sup>。

#### 1) 自治振興区について

この時点で、自治振興区と呼ばれる地域住民組織があるところもあれば、ないところもある<sup>4</sup>。ただしその単位（範囲）は様々である。事業については、存在するところでは、自主的な地域活動を行い、また事業計画をつくっているところもある。また行政からの支援では、金額は異なるが、補助金、交付金が出ているところがある（庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会資料『行政区等の取扱いについて』 2004）。

このように、当時の1市6町は足並みがそろっているわけではない。ただし、一律に行政区があり、また行政区から自治振興区へ転換するという方向性は一致している。例えば、『「自治振興区」推進プラン』には、自治振興区の業務内容について、これまでのように地域（行政区長）が行政の補助的な業務を担うのではなく、区長制度を廃止することにより地域と行政の役割分担を見直し、地域のことは地域が、行政の行うべきことは行政が責任をもって実施していくとされている（庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会自治振興推進プロジェクトチーム 2004: 5）。

また第9回合併協議会（2004年10月26日）では、自治振興区では、地域の経営という視点で連携して地域の住民自治を实践するという趣旨の説明がなされている（庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会 2004b: 9）。また自治振興区長を新市の非常勤特別職とすることは考えていないと説明されている（同: 11）。

3) 自治振興区の構成については、以下の組織図（図6）が挙げられている。複数の地区をまとめたもので、役員を有し、活動を行う実行組織（部会）をもっている。しかしこの組織がどの範囲のものなのかははっきりしない。

『「自治振興区」推進プラン』には、自治振興区の規模（範囲）の項目があり、「現状の住民自治活動の範囲を基底とする日常の生活圏であり、地域の課題に対して、住民が利害や意見を調整しながら、地域で自己決定し、解決に向けて活動できる範囲がひとつの基準として考えられ[る]」とある。具体的な規模としては、「現在の行政区単位・集落の連合単位・大字単位・地区公民館単位・旧小学校区単位・消防団の分団活動範囲等の他、大きくは、合併前の旧市町単位まで考えられ[る]」としている（庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会自治振興推進プロジェクトチーム 2004: 3）。

このように、例示されている範囲は幅があるが、ポイントは住民が利害や意見を調整しながら、地域で自己決定し、解決に向けて活動できる範囲であり、小さすぎても活動資源（人、財源）が不足し、大きすぎても調整、決定ができないということになる。つまり住民参加、住民自治の実がとれる範囲である。

<sup>3</sup> ここには行政が位置づけた「行政区」としての活動が示されているのであって、自治的な活動は必ずしも示されていない。地域住民組織は、例えばA自治会とA行政区という二つの看板をもつことがしばしばある。むしろ自治的活動を行っていることで、行政区としての活動が行いやすくなっている。

<sup>4</sup> この時点で自治振興組織と呼ばれる組織があるのは、旧庄原市では105、旧西城町18、旧高野町11、旧総領町7である。

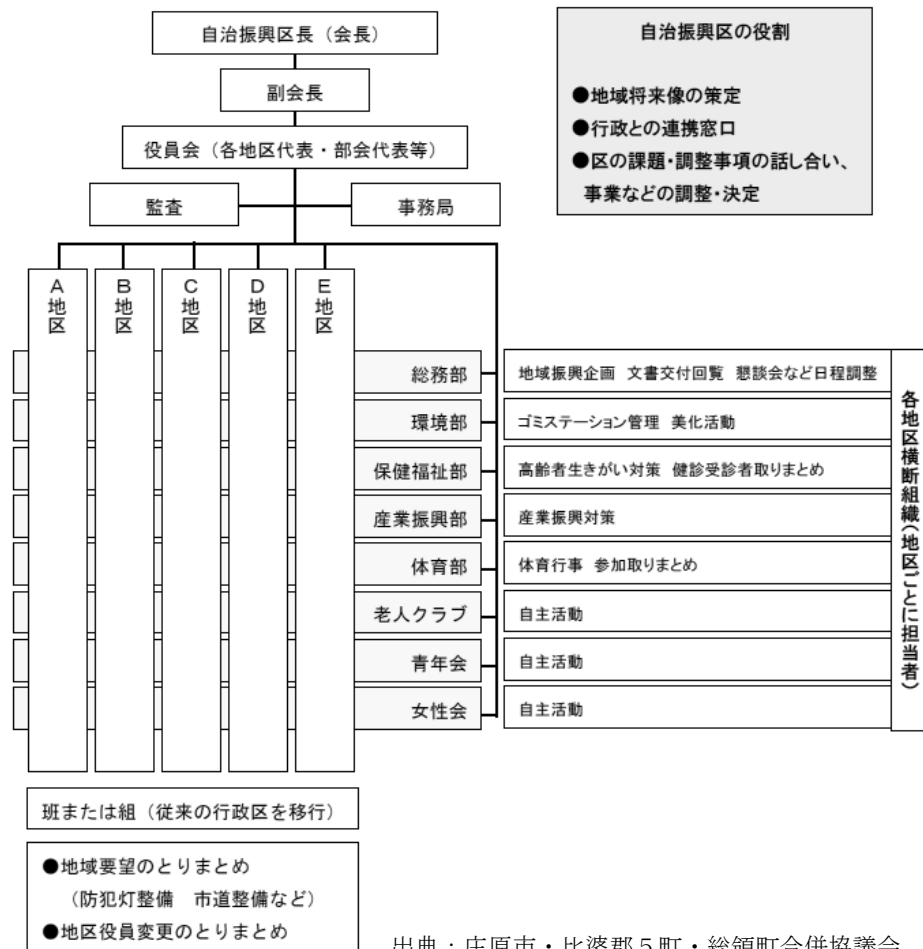


図7 自治振興区の組織（例）

出典：庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会  
自治振興推進プロジェクトチーム（2004：3）

4) は自治振興組織に期待される役割である。『「自治振興区」推進プラン』には、自治振興区の機能として「行政との協働の関係づくり」「コミュニティ機能の低下・地域の連帯意識の希薄化への対応」「地域の担い手づくりや人材の確保・育成」などの地域課題に対し、行政との協働により、地域を経営するパートナーとしての役割とある。行政の補助機関である行政区と、大きく異なると指摘してある（庄原市・比婆郡5町・総領町合併協議会自治振興推進プロジェクトチーム 2004：2）。

なお『「自治振興区」推進プラン』には自治振興区の活動内容として、その主な取り組みとしては、「地域内の生活環境の整備」「地域文化の保全・創造」「地域資源の保全と活用」「連帯意識の醸成と相互扶助」など、総合的な地域づくりの実践と、地域の次代を担う人材の育成が掲げられている（同：4）。

このように、1) 自治振興区は住民が主体的に活動する任意組織、2) 行政区・区長制度の自治振興区への移行、3) 自治振興区の構成、4) 自治振興区の役割といった点で、標準化方向が示されている。しかし具体的な単位（範囲）は標準化が困難であることも示され、次のステップで固めていくとされている（同：12）。合併当初 102 あった自治振興区は、現在では 22 に再編されている。この再編の中で、どのような主体性をもった担い手が育成されたのかが注目される。

#### 4. 広島県安芸太田町

##### (1) 安芸太田町の概要

安芸太田町は 2004 年に、旧加計町、旧筒賀村、旧戸河内町の三町村が合併して誕生した（図 7 参照）。地域の大部分が森林であり、恐羅漢山や三段峡をはじめ、美しい山容を誇る西中国山地国定公園など豊かな自然環境に恵まれた地域である（安芸太田町 2006: 5）。広島県の中北部に位置し、広島市までは車で 1 時間程度の距離である。



図 8 安芸太田町の位置

1955 年（23,312 人）以降、人口減少が続  
き、2000 年には 1 万人を割り、2021 年 1 月  
末で、人口 6,004 人、高齢化率 51.0%である。  
（国勢調査、安芸太田町統計）。

産業面について、安芸太田町の域内総生産  
は 1999 年度～2001 年度にかけて 400 億円  
前後で推移していたものの、その後はほぼ一  
貫して減少を続け、2007 年度には 300 億円  
をも下回っている（安芸太田町 2010: 4）。

『第二次安芸太田町長期総合計画』（以  
下、第二次総合計画）では、「豊かさあふれ つ  
ながりひろがる 安芸太田～ほどほど便利 と

出典：山県郡西部三町村合併協議会（2004: 5） びきり幸せ 笑顔かがやく里山のまち～」とい  
う都市像を掲げたうえで、定住促進と人材確保・育成、産業の活性化、暮らしやすさの向  
上、コミュニティの活力向上をリーディング施策として掲げている（安芸太田町 2015:  
36-47）。ここで直接取り上げるのは、コミュニティの活力向上についてである。

##### (2) 協働の構想

安芸太田町は、合併当初ほぼ旧町・村相当単位で構想されたまちづくりの単位を、それ  
らの下位 にある 48 の「自治振興会」に求めるようになった。自治振興会はいわゆる自治  
会・町内会である。

###### 1) 第一次総合計画－旧町・村相当単位での協働のまちづくり

『安芸太田町長期総合計画』（以下、『第一次総合計画』）では第 2 部第 5 章 まちづくり  
の基本方針の中で、6 みんなといっしょ ～自立のまちづくり～を挙げている。そこには  
住民参画のまちづくりの推進の項目があり、「住民、民間、ボランティア組織、行政などの  
連携により住民が自分たちのまちづくりについて考え、取り組む体制を整備し、住民自治  
の確立をめざします」（安芸太田町 2006: 47）とある。住民自治という場合、どのレベル・  
単位での自治なのかが問われるところであるが、この時点では各自治振興会は設立されて  
おらず、旧町村相当の枠が尊重されている。

地域づくり座談会（加計周辺地域、安野地域、筒賀地域、戸河内地域）が行われ、地域づくり構想も示されている。また座談会は、今後も継続する旨が述べられている（同：110）。この時点で、住民自治に係わる一つの単位として、地域（旧町・村相当）が想定されていたことになる。なお安芸太田町では地域審議会は設けていない<sup>5</sup>。

地域づくり座談会は、『住民自治』を進めるために……それぞれの地域住民が自らの地域のあり方について、自由に発言できる雰囲気の中で語り合い、合意形成する場として、いわゆるワークショップ手法を取り入れ」（同：118）で行われた。

各地域の座談会を概観すれば、各地域の良いところ、良くないところが抽出され、それに基づき、重点テーマが引きだされている。もちろん重点テーマが引きだされる現状、問題点そしてその対策、提案も議論されている。

## 2) 「行政区」制度から「自治振興会」制度へ

協働を展開する際には、その単位をどこに置くかが重要である。何らかの地域住民組織がその機能を果たすことになる。その機能には、自治とともに、行政協力・要求の機能も含まれる。

この点に関して、安芸太田町は、2008年に地域住民組織の位置づけ、及び行政の支援方法の変更を行っている。それは「行政区」制度から「自治振興会」制度への変更であり、「自治振興会制度は、現在の行政区制度に代わるもので、地域自治の確立と地域の活動能力の維持・向上を基本方針に、地域自治振興交付金や地域担当制と併せて地域コミュニティの支援体制を強化する目的で創設」（広報安芸太田 NO.041 2008: 2）されている。これによって、全体として54行政区が48自治振興会になった（同）。

自治振興会は当時の地域住民組織の総称であるが、行政と、より直接的に、より対等な関係が築けるようにとの意図で設けられている（同）。対等な関係については、自治振興会という呼称にうかがえる。ただそれでもって行政協力・要求活動が否定されているわけではない。自治振興会はこれまでと同様に、行政協力・要求活動を引き継いでいる（「安芸太田町自治振興会設置規則」（2008年施行））。

地域自治振興交付金については、各種補助金制度を地域自治振興交付金制度（2010年施行）へ移行させたものであり、自治振興会が行う地域自治事業及び行政協力事業に要する費用の一部を支援するためのものである。合計額が自治振興会に一括交付され、使途は自治振興会が決める（同）。その点で、自治振興会の自由度は高まった。以前の区長、連絡員の個人報酬は廃止され、その経費も交付金に一本化される。

また地域担当制の主旨は、「町民と行政が協働するまちづくりを推進するため、町の職員が各地域のまちづくり活動に参画し、町民による自主的なまちづくりの発展に寄与でき

<sup>5</sup> 設けていない理由は、「地域別懇談」や「自治会長会議」などの広聴活動で、地域住民の意見が新町村の施策に反映される。また長期総合計画などを変更する場合は、地域の委員等で構成する「審議会」を設けて諮問することから、特定の地域が不利益となる変更が行われる恐れはないとしている（山県郡西部三町村合併協議会 2003: 30）。

るようにすることであり、そのために、地域の会議、行事等に積極的に参加するよう努めるとされている（安芸太田町地域担当制実施要綱（2006 施行））<sup>6</sup>。

こうして現在の「自治振興会」制度になった。自治振興会制度の導入は、地域住民組織における行政協力・要求も含めて、地域自治の確立と地域の活動能力の維持・向上を強化したいという意図であった。

### 3) 未来戦略会議の提言

その後、安芸太田町未来戦略会議<sup>7</sup>が設置され、地域社会を再構築することを目途に、提言がなされた。その中で、自治振興会が『地域マスタープラン』を行政との協働で作成すること、また地域担当制を確実に機能させることが示された（安芸太田町 2011: 2）

この点に関して、会議内の「集落再生・町民活力向上部会」の議論を紹介する。まず課題（概要）としては以下のことが議論された。少し長くなるが、引用する。

安芸太田町の住民自治に関しては、住民において、自発的にリーダーになろうとする人が少なく、他人まかせの雰囲気根強い。また、行政においても、合併後に各支所の体制が整っておらず、住民の現状や問題の把握も十分に行っていない。

このような状況のもと、高齢化の影響もあって地域活動が活力を失いつつあり、町内での住民の交流も不十分になっている。また、若者の働く場や住宅を確保するなどの定住対策が不足しており、高齢化に拍車をかけている。さらに、町内での情報発信（自分たちの町の魅力について共通認識をもつことなど）、町外への情報発信（豊かな自然や田舎暮らしの良さなど）も適切に実施できていない（安芸太田町 2011: 17）。

次に強み（概要）としては、以下のことが議論された。

安芸太田町の住民自治の強みは、その舞台となっている自然景観・環境の素晴らしさによるところが大きい。

このような素晴らしい自然景観・環境の中で、住民が地域をつなぎ、守り、育む活動を自発的に展開する基盤が形成されている。地域を守る活動としては、農村を守るボランティア活動や企業がみられるほか、伝統芸能の継承も盛んである。人のつながりが強く、人材を育てる仕組みもあり、これらは農作業、自治会、シニアクラブ、消防団などをベースとしている。町と住民の共同体制もできているほか、病院や学校などの生活インフラも整備されている。

このような状況のもと、町内では将来の活力につながる源泉がみられる。具体的には、

<sup>6</sup> 具体的活動としては、(1) 住民自治活動の促進に向けた支援、(2) 地域課題の解決に向けた助言、協力、(3) 町政情報の提供、(4) 町民の町政に対する意向及び苦情の把握、(5) 前各号に掲げるもののほか、町長が必要と認める事項が挙げられている。

<sup>7</sup> 会議メンバーは町民代表、町議会代表、町内経済団体、外部有識者、町役場からなる。

住民が自発的に開始した祭・イベントがあるほか、子育て環境も充実しており、これらを活かした都市との交流も活発化している（同：19）。

このように、課題と強みが指摘されている。総合的にみると、強みを活かしてきれていないところが課題といえよう。それは住民に対しても、行政に対しても向けられている。では強みを活かすためには、協働のまちづくりの単位はどこがふさわしいのだろうか。

安芸太田町未来戦略会議は、その単位として自治振興会を提案している。これは大きな方向転換である。自治振興会は『第一次総合計画』にあった、旧町・村相当より、下位の単位である。

#### 4) 第二次総合計画－自治振興会を単位とした協働のまちづくり

『第二次総合計画』には、リーディング施策（まちづくり戦略）の推進として、「テーマ4 コミュニティの活力向上」が挙げられている。そこで、コミュニティの伝統の継承と組織体制の見直し、地域マスタープランの周知・推進、自立をめざすコミュニティ振興の推進、地域主体の自主防災活動の推進が指摘されている（安芸太田町 2015: 46-47）。

コミュニティについての現状認識として、「本町では、48 の自治振興会のもとにコミュニティ自治活動が展開されていますが、過疎化や高齢化が進んでいる自治振興会では、担い手人材（リーダー）不足、若年層の地域コミュニティ活動への関心低下などを背景として、コミュニティ活動の硬直化や停滞が課題となっています」（同：136）とある。つまり、協働のまちづくりの単位として自治地振興会を認めるが、その充実が必要であり、ツールとしてのマスタープラン作成及び地域担当者による支援が示されている。

安芸太田町の場合は、自治振興会を戦略的単位とした協働のまちづくりという再編の中で、どのような主体性をもった担い手が育成されたのかが注目される。

#### 4. 担い手育成という課題

以上、3つの自治体の協働「構想」をみてきた。いずれも地域住民組織の再編として、新しい戦略的単位が設けられ、そこで役割分担の実行、主体性をもった担い手の育成が期待されていることが確認できた。全ての自治体に当てはまるということではないが、協働施策の導入は地域住民組織の再編を伴い、そこには①住民、地域住民組織の「主体性」の強調、②協働を行う戦略的単位の設定と各主体の役割分担、そして③担い手育成という要点があることが指摘できる。

これらの要点は、相互に関連しあった課題としての性格をもつものである。例えば①についても、要求するだけ、あるいは条例に書かれるだけでは実効性はないので、②がどのようなものになされ、結果として③が達成されることで、①も実効性をもつことになる。よってとくに②の実行が中心的に検証されるべきである。

本稿は「構想」レベルでの確認にとどまっている。平成の合併がスタートして十数年が

経過している。各自治体では「構想」が実行に移されていることも間違いない。その過程で、構想がどう実現され、あるいはされなかったのか、またどう修正されたのかを検証していくことが必要である。その点については今後の課題としたい。

#### 引用・参考文献

- 安芸太田町，2006，長期総合計画。
- 安芸太田町，2008，広報安芸太田 NO.041。
- 安芸太田町，2010，安芸太田町未来戦略策定調査報告書
- 安芸太田町，2011，安芸太田町未来戦略策定調査報告書
- 安芸太田町，2015，第二次安芸太田町長期総合計画。
- 泉祐子，2012，広島県基礎自治体における平成の大合併後の地域自治に関する調査 新潟県との比較分析，第 34 回兵庫自治研集会 第 8 分科会 都市（まち）と地方の再生とまちづくり。
- 江田島市，2007，江田島市総合計画。
- 江田島市，2010，広報えたじま第 74 号。
- 江田島市，2015a，江田島市 人口ビジョン。
- 江田島市，2015b，第 2 次江田島市総合計画。
- 江田島市，2017，江田島市観光振興計画。
- 江田島町・能美町・沖美町・大柿町合併協議会，2004，新市建設計画。
- 大藤文夫，2019，地域協働管理の研究 ―地域協働管理の主体についての調査・研究―，広島文化学園大学博士論文。
- 大藤文夫，2020，外部の者との協働―地域おこし協力隊の活動から―，社会情報学研究, Vol.21。
- 庄原市・比婆郡 5 町・総領町合併協議会，2004a，新市建設計画。
- 庄原市・比婆郡 5 町・総領町合併協議会 自治振興推進プロジェクトチーム，2004，新しい！コミュニティスタイル「自治振興区」推進プラン。
- 庄原市・比婆郡 5 町・総領町合併協議会，2004b，第 9 回会議録。
- 庄原市，2006，庄原市長期総合計画。
- 庄原市，2020，庄原市の概況。
- 中田実，1993，地域共同管理の研究，東信堂。
- 山県郡西部三町村合併協議会，2003，第 3 回会議録。
- 山県郡西部三町村合併協議会，2004，山県郡西部新町建設計画。

#### 引用・参考ホームページ

(江田島市HP)

- ・江田島市の紹介

<https://www.city.etajima.hiroshima.jp/cms/articles/show/937> 最終閲覧 2020 年 11 月 27 日.

- ・まちづくり協議会について

<https://www.city.etajima.hiroshima.jp/cms/articles/show/7023> 最終閲覧 2020 年 11 月 27 日.

- ・自治会への加入について（お願い）

<https://www.city.etajima.hiroshima.jp/cms/articles/show/6972> 最終閲覧 2020 年 11 月 27 日.

- ・江田島市観光戦略チーム「一歩」による取り組みについて（報告）

<https://www.city.etajima.hiroshima.jp/cms/s/articles/show/6694> 最終閲覧 11 月 27 日.