

〈論 文〉

地域運営組織による地域的合意形成と 財政民主主義の実質化の可能性 —愛媛県西予市の事例から—

江 成 穰*

概 要

本稿は、地域運営組織が住民自治を担い、財政民主主義の実質化を促す主体としてどのように機能しうるかを検討するものである。先行研究では、地域運営組織に「民主主義の学校」としての役割が期待される一方で、行政による下請け化の懸念、住民の「自治疲れ」、そして「強い個人」への過度な依存といった課題が指摘されてきた。本研究では、愛媛県西予市の地域づくり組織の実践事例に基づき、制度・政策の設計と地域住民の主体形成の実態を分析した。その結果、交付金や地域任用職員制度、地域おこし協力隊との連携などにより、西予市の地域づくり組織は前述の課題に一定程度対応していることが明らかとなった。一方で、担い手の不足や参加住民の多様性、財源の持続性などの課題も残されている。地域運営組織における学習と実践は財政民主主義の深化に寄与する可能性を有するが、そのための制度的・財政的基盤を整備することが重要である。

キーワード：地域運営組織，財政民主主義，住民自治，主体形成

I 地域運営組織への期待と課題

1 地域振興の担い手としての地域運営組織

地方圏を中心とした急速な人口減少と少子高齢化は、地域経済の急速な衰退のみならず、地域の社会的・文化的活動の維持困難化すらも引き起こしている。人口減少に加えて後期高齢者などの地域活動を担う余力の少ない住民の増加によって、地域の課題は増える一方でそれに対応する余力は低下している。またこれら農村地域や過疎地域を抱える基礎自治体も、扶助費を中心とした義務的経費の増大やインフラ維持管理の必要性に迫られ、地域レベルの諸問題に丁寧に対応していくことが困難になってきている。

このような状況において地域課題への対応や新たな地域振興への取り組みを展開していく主体として、地域運営組織に期待が集まっている。総務省は地域運営組織を「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組を持続的に実践する組織¹⁾」と定義している。この組織は、従来型の町内会・自治会などの地域団体の単なる組み換えや再編ではなく、より課題解決志向型の新たな地域運営のプラットフォームとなる必要性が高いことが強調されている。

* 京都府立大学公共政策学部講師
yenari@kpu.ac.jp

1) 総務省地域力創造グループ地域振興室（2025），p.2。

カーボンニュートラル都市に向けた取り組みや、そのための地域レベルでの再生可能エネルギーの利活用などを実践していくためには、地域内での利害調整を含んだ合意形成を図る必要がある。また、地域側が主導的に再生可能エネルギーの導入を図るといった実践も重要となる。地域運営組織はその定義上、地域内での調整と合意形成を図る協議機能と、協議内容に基づく実行機能を有している。地域内の合意形成及び合意に基づいた実践を担うプラットフォームとしての地域運営組織が、地域での新たな合意形成が必要な場面において有効に機能することが期待される。

2 地方自治・財政民主主義の実践主体としての地域運営組織

地域運営組織の担う、地域内での利害調整による合意形成（協議機能）と合意に基づく実践機能が発揮される過程は、地方自治の主要な構成要素である住民自治の実践過程であると言える。地域運営組織の先進地域である島根県雲南市が、一連の政策を小規模多機能自治の実践と評していることから、地域運営組織に関する取り組みが住民自治の実践であることがうかがえる。この住民自治の実践は、「民主主義の学校」とも呼ばれる機能を有している。宮本（2016）はこの機能について、「住民が身近か（原文ママ）な政治に参加することによって、学習し、体験し、政策判断をし、さらに政策提言ができる²⁾」ことの重要性を強調し、「民主主義の基盤をつくるといってよい³⁾」と評価している。

このように地域運営組織は、住民自治の実践を介して住民自身を民主主義の担い手として育成する、民主主義の学校として機能することが期待される。また、地域運営組織の導入・運営に際しては、地方自治体に対する複数の地方財政措置が行われていることに加え、市区町村からの助成金・交付金等を運営資金としている組織が全体の85.2%となっている⁴⁾。住民自身が財政執行の現場に直接参加することは、財政民主主義の文脈から考えても有意義であろう。

ここで住民自治と財政民主主義の関係性を整理しておこう。「民主主義の学校」論に従えば、地域住民が地域課題を発見し、対応策を議論・実践し、または行政に対する政策提言を行うという、一連の住民自治の実践過程を通じて地域住民が民主主義の担い手として育成されると理解できる。この民主主義の担い手には、当然に財政民主主義の担い手も含意されていると考えられる。つまり住民自治の実践過程を通じて、財政民主主義の担い手が育成されうるという関係性が想定される。

以上を踏まえれば、地域運営組織が住民自治の実践の場として機能することで財政民主主義の担い手を育成し、財政民主主義の実質化が図られるのである。山積する地域課題に対して住民自身による積極的な活動展開を求めることを通じて、住民自身の民主主義社会における市民としての成長を促すのである。そしてその成長は、地域社会レベルにおいてもさらなる課題への対応や新たな取り組みの展開といった形で発揮されることとなる。

3 地域運営組織の抱える課題

ここまで、住民自治及び財政民主主義の実践の場としての地域運営組織の可能性・重要性を確認してきた。しかし、このような理想的な地域運営組織の機能が現実に十分発揮されうるものである

2) 宮本（2016），pp. 22-23。

3) 同上，p.23。

4) 総務省地域力創造グループ地域振興室（2025），p.60。

かという点に関しては、いくつかの疑念を呈さざるを得ない。第一に、地域運営組織が住民自治に基づく地域運営のプラットフォームとしてではなく、行財政の効率化のための手段として利用される懸念がある。坂本（2017）は、一部の地域運営組織が支所や出張所の機能を代替する行政の下請け組織として利用されていることを指摘している。これは、行政主導で設立された組織において住民による自律的な運営が促されず、従来行政が担っていた窓口業務などを低賃金または無償で地域運営組織が担うこととなるケースである。住民生活に必要な「サービスの廃止か住民委託による存続かの二者択一を迫られ、引き受けざるを得ない状況に追い込まれるケースも散見される⁵⁾」状況にある。

また、地域運営組織のガバナンス体制に関しても一定の検討が必要である。江成（2025）では、組織体制の不透明性と世代やジェンダーなどのバランスに課題があることを指摘している。地域運営組織の多くは既存の自治会・町内会を母体や構成組織とした任意団体である⁶⁾ため、世帯主である高齢男性が中心の組織となりやすく、女性や若年層などの意見が反映されづらい可能性が考えられる。地域運営組織に投入される公金の管理も含めた、地域を代表する組織としてのガバナンス体制の整備は課題の一つである。

地域運営組織の機能を単なる地域振興の手段ではなく、より積極的に住民自治を拡充し財政民主主義を実質化させていく手段として捉えれば、これらの課題に対応していくことが求められる。ただし、このような経路での財政民主主義の実質化に対しても、一定の懸念が示されている。詳細は次章で検討するが、掛貝（2025）は、地域運営組織のような参加と熟議に基づく財政民主主義の実質化についての議論が市民・住民に求めるハードルは非常に高く、「強い個人」「強い市民」のような前提に立脚していると指摘している。その上で「こうした前提に強く依存してしまうことは、参加や熟慮・熟議についての楽観論とも捉えかねられない⁷⁾」ことに疑念を呈している。

この2つの懸念点は、密接に関連していると考えられる。地域運営組織が住民による自律的な組織ではなく行政の下請け組織となった場合、住民間での地域課題の共有や発見、課題に対する対応策の検討、対応策実施に際する利害調整、これらに基づく対応策の実践などがほとんどなされなくなってしまう。そうなれば、多くの住民の自治的な能力が向上することも困難になり、地域運営組織のガバナンスは「強い個人」中心とならざるを得ない。逆に自律的な運営による住民自治の拡充は、財政民主主義の実質化に貢献するものとなる可能性が考えられる。

地域内の資源を活用した再生可能エネルギーの導入など、地域レベルでの新たな取り組みを展開するためには、地域の自治的な取り組みに基づいたものとなることが望ましいと言える。もちろんこれらの取り組みの実践に関しては、行政が策定した計画を下請け組織である地域運営組織に委託する形態も考えられる。しかし、地域内での合意形成を伴わないそれらの行動は持続可能な取り組みとはなりづらいであろう。自律的な地域運営組織による地域内での合意形成と実践を通じて財政民主主義を実質化していくことが、地域運営組織の継続的な取り組みの面でも重要であると考えら

5) 坂本（2017），p.46。

6) 総務省地域力創造グループ地域振興室（2025）によると、地域運営組織の64.2%が自治会・町内会やその連合組織を母体としており、78.5%が自治会・町内会を構成団体としている。また、構成団体ではないが活動に協力しているケースも10.9%存在しており、大半のケースで地域運営組織と自治会・町内会には強い関係性が存在すると言える。

7) 掛貝（2025），p.37。

れる。

II 地域運営組織の懸念点に関する先行研究

1 地域運営組織の自律性と下請け組織化

地域課題への対応を意図した制度である地域運営組織であるが、その設立の目的・きっかけは、「地域での共助のニーズの高まりや身近な生活課題への対応（53.6%）」以上に「行政からの働きかけによる設立（行政による関連制度の導入への対応等）（68.1%）」が多くなっている⁸⁾。住民による共助の組織と定義される地域運営組織ではあるが、その設立・制度設計段階から住民主導での取り組みが展開されるケースは少数派であり、行政からの提案や支援を受けながらの設立となる場合が多い。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（2016）においても「①地域住民の当事者意識の醸成，②地方公共団体等のサポート，③組織の設立を促す要素（財源・制度・人材）等の条件整備を行政が積極的に進めることが必要である⁹⁾」として、行政の積極的役割が重視されている。

このように行政が主導的な役割を果たしながら制度設計・活動展開がなされる地域運営組織は、当然に行政の政策意図に強く影響される形で組織体制や活動内容が決定される。そのため、行政が地域運営組織に期待する役割が住民自治の拡充ではなく、行財政効率化のための下請け組織の結成であれば、地域運営組織の自律性は大きく損なわれることとなる。

また、多くの地域運営組織の母体・構成団体となっている自治会や町内会といった既存の地域組織は、戦後一貫して行政との融和的な関係性の下で活動を展開してきている。現在の自治会・町内会制度は、戦時体制下に行政の末端機関と位置づけられていた隣組の解散を踏まえ、民間の任意団体として再興されたものである。しかし「じつは戦後も、行政と地域組織は『持ちつ持たれつ』の『ずぶずぶの関係』を継続¹⁰⁾」してきており、行政の下請け機関的機能を持っていた。

行政学における公務住民論をベースに広義の公務を担う地域住民や組織の類型化を行った金井（2015）は、このような実態を踏まえて地域団体を2つの種類に類型化している。行政との上下関係の中で下請けの役割を担う下請型公務団体（公務団体Ⅰ）と、行政と対等・協力の関係を築いて協働を目指すボランティア団体やNPO団体など（公務団体Ⅱ）である。また、これらの団体の担い手となる住民も公務住民Ⅰ（減私奉公住民）と公務住民Ⅱ（ボランティア住民）に類型化され、地縁型の地域組織の担い手は公務住民Ⅰ、つまり下請け的に行政の業務を担う住民であるとしている。

また金井は、より多くの義務を半強制的に担わされる、徴用という関係性も存在するとしている。公務住民Ⅰ・Ⅱはあくまでも自発的に公務に関与する存在であるが、徴用は義務的に公務に従事する必要性に迫られる存在である。金井はこれら公務の担い手の類型を整理した上で、「今日でも、地域自治組織なるものに期待が行くのは、この地縁型団体が、公務住民を動員する管路になる

8) 総務省地域力創造グループ地域振興室（2025），p.44。なお，調査は複数回答である。

9) 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（2016），p.5。

10) 乾（2017），p.54。

と考えられているから¹¹⁾」であり、それは「徴用の機縁になりかねない¹²⁾」とも指摘している。ここで動員される公務住民とは、主体的に行政と対等な関係性を築こうとする公務住民Ⅱではなく、行政の下請けとして機能する公務住民Ⅰである。そしてその下請けは、次第に地域住民に対する強制的な行政負担の押し付けになりかねないと指摘しているのである。

既に確認したように、下請型の地域運営組織は住民自治の拡充に対しては望ましいものではない。これに対して江成（2025）では、愛媛県西予市の事例分析に基づいて、地域運営組織が公務団体Ⅱ型の団体として運営されうること示した。地域運営組織の性質は、行政の政策意図と組織体制の工夫、担い手となる住民の多様化などによって変化すると考えられる。公務団体Ⅱ型の性質を持ち行政と対等な関係に基づいて協働を図る自律的な地域運営組織であれば、住民自治の拡充に資する可能性も高い。しかし、それを可能とする地域運営組織側の体制や行政側の政策、財政システムなどについての研究蓄積は不十分であり、より詳細な検討が必要となる。

2 財政民主主義の実質化と地域運営組織

ここまで確認してきたように地域運営組織には下請け組織化の懸念は存在するが、住民自治の拡充に向けて有効に機能しうるものではある。では、その住民自治の実践過程を通じて財政民主主義の実質化を図る際の課題はどのようなものであろうか。従来の財政学における財政民主主義は、予算についての議会での議論を介した、主権者による間接的な財政・政府のコントロールとして説明されてきた。この形式的な議論のみでは、現代財政の中核的規範である財政民主主義を有効に機能させることは困難である。しかし従来の財政民主主義の議論では、この教科書的な説明以上に財政民主主義の内実を詳細に検討する議論は限定的であり、「共有の基盤たりうる財政民主主義の概念が、十分に深化させられてこなかった¹³⁾」状況となっている。

ただし重森暁や池上淳は、学習や人間発達を軸に財政民主主義の実質化についての考察を行っている。例えば重森は、従来の財政学における財政民主主義の議論を、財産権に基礎をおく近代財政民主主義と生存権に基礎をおく福祉国家型財政民主主義に整理した上で、「財政運営の主人公としての国民の統治権・自治権と生存権・発達権に基礎をおく財政システム¹⁴⁾」の構築が必要であることを主張している。その上で地方自治の「民主主義の学校」としての機能を前提に、市民参加やボランティア組織と行政との協働などを通じて「国民の自治的財政運営能力を高めていくことによって、人間発達型財政民主主義への展望が次第に開けていく¹⁵⁾」という展望を示している。

また池上は、主権者である市民を「学習人」とであると仮定して財政民主主義についての言及を行っている。学習人とは、予算や政策の決定などに関しての主体的学習と意思決定を行う存在であり、その学習と行動によって「財政を正義の視点から制御しうるルール」が絶えず作り出される¹⁶⁾」としている。重森も市民を「自らその能力を発揮して財政運営に参加し、学習しながら自治

11) 金井（2015），p.43。

12) 同上。

13) 掛貝（2025），p.16。

14) 重森（2009），p.17。

15) 同上，p.18。

16) 池上（1990），p.313。

能力と政策能力を高め、人間的発達を遂げていく主体的存在¹⁷⁾」としている。

これらの議論は官本憲一の内発的発展論における、参加と学習を通じて地域課題への対応や地域の社会経済発展を目指す主体的存在としての地域住民とも共通する市民への理解であると言える。地域における諸活動の実践や実践のための学習過程を経て、財政民主主義を担う主体形成が促され、その実質化につながるという理解である。

しかしこれらの財政民主主義の実質化過程への理解に対して掛貝（2025）は、参加や熟議に基づく民主主義には「自治疲れ」を筆頭とした内在的なアポリアが存在することを指摘している。「自治疲れ」のアポリアとは、住民自治が拡充すればするほど地域住民が主体的に担うべき領域が拡大し、住民への負担が増大することによって活動自体の継続が困難になってしまうという問題である。掛貝（2025）は智頭町の百人委員会などを事例に、住民による参加と熟議に基づく財政民主主義のハードルの高さを指摘し、「熟議のコスト、自治疲れの問題は、なにか万能薬があるというわけではなく根本的な解消には至っていない¹⁸⁾」と指摘している。

また参加や学習といった高いハードルを求める議論に対して、「『強い個人』『強い市民』頼りの議会外での財政民主主義は、運動内部のマイノリティを周縁化し、十分にニーズを反映させることができない可能性がある¹⁹⁾」としている。実際に行政学における住民参加の議論では、蒲島・境家（2020）が住民参加に階層性バイアスが存在することを指摘している。また行政と住民の協働は、既に行政とネットワークを築いている人ほど招き入れられやすく、既存の不平等を再生産しているとの指摘も存在する²⁰⁾。

地域運営組織のような地域レベルでの財政民主主義の実践は、これらの課題が立ち現れやすい構造であると考えられる。これに対して掛貝（2025）においては、スイスでの直接民主主義などの実践に基づき、「①公開性の確保と限界、②コンセンサスの追求と限界、③異議申し立ての尊重²¹⁾」の3点の重要性を、暫定的な財政民主主義の実質化のための参照点として強調している。しかしこの議論においては、地域レベルでの自治的な活動の実践やその過程における自治と民主主義の主体形成についての検討が不十分である。従来の参加と熟議に基づく財政民主主義論に対して示されている「自治疲れ」のアポリアや「強い個人」への依存という理論的課題を踏まえつつ、日本の地域レベルにおける住民自治の実践の意義を再検討する必要がある。

Ⅲ 研究目的と分析対象

1 研究目的

ここまで確認してきたように、地域運営組織の活動が有効に機能し住民自治の実践や財政民主主義の実質化に貢献するためには、いくつかの課題や疑問が存在する。第一に実践レベルでは、地域運営組織と行政との関係性が焦点となる。自律的な運営がなされ、住民の自発的な取り組みを行政

17) 重森（2009），p.17。

18) 掛貝（2025），p.34。

19) 同上，p.38。

20) 詳細は Turnhout et al.（2020）を参照のこと。

21) 掛貝（2025），pp. 187–188。

が支援する形態であれば、地域レベルでの合意形成及び実践主体としての地域運営組織は有効に機能すると考えられる。しかしその反面で、行政による下請け組織化が進めば、地域運営組織は地域内の自律的な主体として地域住民の合意形成を図ることは困難になるであろう。そこで行われるのは合意形成に向けた“議論”ではなく、地域運営組織を介した行政から住民への業務の“説明”である。

また、自律的な運営が可能となったとしても、「自治疲れ」のアポリアや「強い個人」への依存という課題に対応しうる制度設計がなされなければ、地域運営組織を介して財政民主主義の実質化を図ることは困難になる。それはすなわち、地域運営組織による地域マネジメントが住民の合意に基づくものではなく、一部の個人によるものに変質してしまうことを意味する。これらを防ぐためにも地域運営組織の実践事例を詳細に検討し、その現状と課題を正確に明らかにすることは必須の作業となる。そこで本研究では、愛媛県西予市における地域運営組織の実践事例を基に、理論的に指摘されている課題の実態と対応策をヒアリング調査から明らかにする。この事例分析から、地域運営組織による地域マネジメントのあり方についての検討を行うことが本研究の目的である。

2 分析対象と政策の概要

愛媛県西予市は県の南西部・南予地域に位置する自治体である。同市は、2004年4月1日に東宇和郡明浜町・宇和町・野村町・城川町、そして西宇和郡三瓶町の5町が合併した市であり、面積は愛媛県内で2番目に大きい514.35km²となっている。地理的には東西に約49km、南北約24kmと東西に長く、市西部は宇和海に面したりアス式海岸、東部は四国中央部の四国カルストを有するなど地理的多様性に富んでいる。市域が大きく高低差もあるために市内の移動も容易ではなく、中心市街地や市役所本庁舎へのアクセスに自家用車が必須となる地区も多く存在している。

市の総人口は2020年国勢調査時点で約3万5千人、2015年比▲9.1%の急速な人口減少が発生しており、高齢化率も44.0%まで上昇している。進展する人口減少と少子高齢化は、各地域における地域活動の担い手不足を発生させ、地域レベルでの課題対応が困難化してきた。また合併当初は、旧町役場に設置した支所の機能を充実させた総合支所方式を採用していたが、2011年度より本庁に一定の機能集約を進めた本庁-支所方式へと支所の運用が変更された。行政の機能集約によって、各地域の組織や住民と行政の物理的・心理的距離が拡大し、地域組織・住民と行政の連携が困難化することが懸念された。

地域レベルでの担い手不足と行政との連携の困難化は、共に地域の課題対応能力を中心とした自治能力の低下を招く。そこで西予市では、支所の運用方式を変更した2011年度より、新たな地域組織を中心とした地域づくりを支援する「地域発『せいの地域づくり』事業」を開始した。そして、当該事業によって設立された地域組織が、西予市において地域運営組織の機能を担っている「地域づくり組織」である。地域づくり組織は従来型の自治会・町内会とは別に、図1に示されている27の旧小学校区を単位に設立され、現在まで活動を継続してきている。本研究においてはこの地域づくり組織を主な分析対象とする。



図1 西予市域と地域づくり組織の位置

出典：西予市まちづくり推進課提供資料。

Ⅳ 事例分析—地域運営組織の実践上の課題と対応

1 西予市における地域づくり組織の制度概要

地域づくり組織を推進する事業である地域発「せいの地域づくり」事業は、「地域住民の主体性を重視した地域主権の概念を取り入れ、『自分たちの地域を、自分たちの手で』を基本理念とする、自主・自立に向けた地域の取り組みにより、暮らしやすく個性豊かで活力に満ちた地域づくりを推進することを目的²²⁾」としている。この事業目的からも、西予市は地域づくり組織が住民自治を基盤とした自律的な組織として機能することを期待していると考えられる。しかし既に確認したように、仮に地域づくり組織が西予市の意図の通り自律的な組織として機能したとしても、「自治疲れ」のアポリアや「強い個人」への依存という課題が出現しうる。そこで本章では、西予市における政策展開と諸課題への対応から、これらの課題の有無と対応の可能性についての検討を行う。

地域発「せいの地域づくり」事業の地域レベルでの事例分析に入る前に、事業の基本的構成についての確認を行う。開始当初の当該事業は、地域づくり組織に対する交付金の配分という財政面の支援を中心としていた。交付金総額は8,500万円程度²³⁾であり、均等割・人口割・面積割の各指数によって按分することで、各地域の地域づくり組織への配分額が決定される形式がとられた。この交付金は、事業開始時にそれまで各地域組織などに交付されていた補助金を付け替える形で新設されたものである。用途の限定される補助金ではなく、地域づくり組織による比較的自由的な執行が可能な交付金とすることで、地域づくり組織としての自律的な意思決定と取り組みの実践が可能となる制度である。

財政面の支援に加えて、相談窓口となる地域担当職員が1地区あたり2-4名程度配置された。地域づくり組織の資金面に加えて、行政との連携面を支援することによって、地域づくり組織を有効に機能させようとしたことがわかる。また、多くの地区において地区公民館に配置されていた公民

22) 西予市（2011），p.1。

23) 正確には2011年度が7,500万円、2012-14年度が8,500万円、2015年度が8,270万円となっている。2016年度以降は後述する。

館主事が、地域づくり組織の運営に関する助力を求められて協力することとなった。これは一連の政策の中に位置づけられた動きではなかったが、実際には交付金という財政面の支援、地域担当職員という行政との連携を図る窓口に加えて、公民館主事という現場レベルでの人材面の支援が提供されたことになる。

2 地域づくり組織導入初期の課題

財政・人材の両面で自治体からの支援が行われた地域づくり組織であるが、その導入に際してはいくつかの混乱や課題が発生した。地区ごとに人口などの状況や地域づくり組織の体制が異なっているが、多くの地域に共通の課題も存在した。具体的な課題としては、地域づくり組織の組織形態や意思決定方法、主要メンバーの偏り、予算作成と会計管理などがあげられる。

第一に、地域づくり組織の組織体制については、既存の地域組織や地区内で展開されてきた地域活動の差異が大きいことから、市から各地区に対して具体的な組織体制は提案されなかった。そのため、多くの地区において組織体制をどのように構築するかという点が課題となった。特に既存地域組織である自治会・町内会との関係性についての統一の見解が示されなかったため、既存地域組織との関係性は多くの地区で議論となった。

この点に関しては、多くの地区において自治会の代表者が地域づくり組織の副会長や理事となる形態が採用された。例えば高川地区の高川地域づくり会では、自治会の連合組織である総務区の区長が地域づくり会の副会長に就任するほか、自治会長が理事などとして地域づくり会に参画する形態となっている。また消防団や婦人会などの既存組織についても、その代表者が理事などとして地域づくり組織に参画している。このような組織体制によって、既存地域組織との密接な連携が可能となっている。

第二に、既存地域組織と密接な関係性を持って地域づくり組織が設立された結果、組織の理事者などの主要メンバーを担う住民の属性が固定化されることとなった。具体的には、世帯単位で構成される自治会・町内会の会長が地域づくり組織の副会長や理事者を兼任することで、組織の主要メンバーが世帯主である高齢男性中心となった。もちろん予算・決算の承認をはじめとした重要な意思決定に関しては、全住民が参加可能な総会などでなされる地区がほとんどであるため、主要メンバー以外の住民も意見を述べる機会は存在する。しかし、日常的な合意形成・意思決定の場において女性や若年層などの意見を取り入れることが困難であることや、最終的な意思決定の権限を一部の属性の住民が握ってしまうことは課題であるといえる。ただしこの点に関しては、従来の自治会・町内会と同様の構造であったために、少なくとも地域づくり組織の導入初期段階において問題視されることは少なかった。

第三に、地域づくり組織に対して比較的用途の自由な交付金が配分されることとなった結果、地域づくり組織による予算作成及び会計管理が重要となった。しかし地域住民がボランティアに活動する地域づくり組織において、行政と同水準での会計管理などを行うハードルは高く、運営上の課題となった。この点に関しては、適正な会計管理を担保するために、地区内で勤務する行政職員である公民館主事による支援が複数地区で行われた。しかし地域づくり組織の会計管理は公民館主事の担当業務ではないため、行政との役割分担の明確化や地域づくり組織側の事務局機能の強化という課題が残ることとなった。

導入初期段階の課題の整理から、先行研究で指摘されていた懸念点のいくつかが西予市の地域づ

くり組織においても確認できる。特に重要な点として、地域づくり組織と既存地域組織の関係性をベースに、合意形成や意思決定に関わる主要メンバーが世帯主である高齢男性に偏ってしまった点があげられる。これは能力や活動量によって自然と一部メンバーに権限が集中してしまう「強い個人」への依存とはやや文脈が異なるが、掛貝の指摘する「運動内部のマイノリティを周縁化し、十分にニーズを反映させることができない可能性²⁴⁾」を含んでいると理解できる。

また、行政の下請け組織的に機能してきた既存地域組織を構成団体として持ち、主要メンバーも既存地域組織と重複する状況では、地域づくり組織のみが自律的な組織として機能することは難しいと考えられる。加えて地域づくり組織の自律性を担保する観点からは、会計管理などに関して公民館主事などの行政職員に頼らざるを得ない状況となってしまった点も大きな課題であると言える。特に予算策定や会計管理などの組織の財政に関する点については、それを担うことのできる事務局機能を有することができなければ、自律的な組織運営は困難であろう。

3 地域づくり組織の担い手の多様化と事務局機能強化

地域づくり組織の設立当初からの課題として、担い手の偏りと事務局機能の脆弱さが確認されたが、これらについては制度の導入から15年近くが経過する中で一定程度の対応がなされてきている。まず導入当初は問題視されることが少なかった担い手の偏りであるが、地域づくり組織の活動展開の中で複数の地区においてその弊害が問題視されるようになった。特に自治会長などを副会長や理事者として地域づくり組織に参画させていた地区において、活動の継続性・発展性に関する課題が認識されるようになった。

西予市内の自治会・町内会の多くは、会長を1~2年程度の任期付きの役職としており、なおかつ地域内の各世帯主が持ち回りで担当するいわゆるあて職として運用していた。そのため地域づくり組織の副会長や理事者も短期で交代することに加えて、地域に対する問題意識や活動意欲の低い住民も理事として地域づくり組織に関わることとなっていた。地域づくり組織内の理事者は、組織の実働部門である部会の長となる地域も多く、この理事者が地域活動に対する意欲に乏しく短期で交代するような状態は、地域づくり組織の活動全体の停滞要因となっていた。

そこで複数の地区において組織体制の改革が進められ、既存の地域組織である自治会・町内会を構成団体としてその会長などをメンバーに加えつつも、新たな人材の追加や役職の交代などによって問題対応が図られた。特に実働部門については、当該事象に対する問題意識をより明確に持ち、積極的に活動可能な人材の追加がなされた地区も多い。また会長をはじめ組織自体の世代交代が図られた地区も存在しており、多くの地区において地域づくり組織の活動を担う人材の多様化が進められた。

また事務局機能の強化に関しては、2023年度より地域任用職員の雇用財源が市から地域づくり組織に交付される交付金に上乗せされることとなった²⁵⁾。この雇用財源は1組織あたり300万円程度と決して大きな金額ではないが、地域づくり組織の事務局を担う人材を安定して確保することが可能となっている。雇用形態や勤務形態は様々であるが、大半の地区で地域任用職員の雇用が進ん

24) 掛貝 (2025), p.38。

25) 一部の先行地区では、2020年度より試験的に雇用財源の上乗せ交付が開始されており、2023年度より全地区に交付されることとなった。

であり、従来公民館主事に依存することも多かった会計管理なども専任職員によって担われるようになっている。

なお地域任用職員として雇用されている地域住民の大半が、当該地区に居住する女性主婦層である。事務などの女性が働きやすい職場が少ない地域において、地区内で勤務可能な事務職である地域任用職員が貴重な受け皿として機能していると言える。また、高齢男性中心の組織体制となっている地域づくり組織に現役世代の女性が積極的に関わることで、構成員の多様化にも貢献している。新たな属性の職員の加入によって、従来の地域づくり組織では把握できていなかった地域課題の把握などが進んだ地区も存在している。人材の多様化によって従来の活動では周縁化されてきた属性の意見が反映されつつあると言える。

4 地域づくり組織における住民自治の主体形成

地域づくり組織の担い手となる人材の多様化と事務局機能の強化という初期段階からの課題への対応に加えて、より積極的な活動展開を促すための施策も展開されている。まず地域づくり組織の主要財源となっている西予市の交付金は、2016 年度に拡充される形で制度改革が行われた。具体的には、従来同様に一定の按分比に基づいて各地区に配分される基礎型交付金に加えて、より積極的な活動展開を支援する手上げ型交付金が創設された。手上げ型交付金とは、受給を希望する地域づくり組織による申請と審査に基づいて交付が決定される、いわゆる競争的資金である。これまでの地域活動の展開を踏まえ、より積極的に地域課題への対応を図る際などに活用されている。なお、手上げ型交付金の導入に際して交付金総額は 1 億円に引き上げられており、現状ではこのうち 7,000 万円が基礎型交付金、3,000 万円が手上げ型交付金の予算となっている²⁶⁾。手上げ型交付金の導入によって、自律的に地域課題への対応策を検討し実践する地域づくり組織の活動に対して、積極的な支援が展開可能となっている。

地域づくり組織が手上げ型交付金などを活用した積極的な活動展開を見せる地区においては、資金以上に地域課題に対応する担い手の不足が問題となるケースが存在する。その様な場合に西予市において積極的に活用されている制度が、地域おこし協力隊である。地域おこし協力隊とは「地方自治体が都市住民を受け入れ、地域おこし協力隊員として委嘱し、一定期間以上、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援などの各種の地域協力活動に従事してもらいながら、当該地域への定住・定着を図る取組²⁷⁾」であり、3 年間の活動期間中は隊員の給与等が特別交付税として措置される制度となっている。西予市は 2024 年度末時点で愛媛県内では最も多い 31 人の協力隊員を受け入れる²⁸⁾など、同制度を積極活用している。そしてその隊員の活動が、地域づくり組織と密接に連携しているのである。

西予市における地域おこし協力隊の受け入れシステムについては江成・白石（2023）にて詳細に報告をしているが、その大きな特徴の一つに地域づくり組織を中心とした協力隊の受け入れがあ

26) より正確には、手上げ型交付金が導入された 2016 年度は予算総額 9,000 万円で基礎型交付金 5,400 万円、手上げ型交付金 3,600 万円であった。2017-19 年度は予算総額 1 億円で基礎型交付金 6,000 万円、手上げ型交付金 4,000 万円、2020 年度以降は現行の予算配分となっている。

27) 総務省（2025a），p.1。

28) 総務省（2025b），p.4。

る。西予市においては「市が主管する事業以外の地域協力活動で地域おこし協力隊を導入する際には、協力隊のミッションの決定から着任後の生活及び活動の支援、そして任期終了後の定住に向けた支援まで、一貫して地域づくり組織を主体とする制度²⁹⁾」が構築されている。

地域おこし協力隊の着任までの具体的なフローは、地域づくり組織による地域おこし協力隊支援団体認定申請書の提出から始まる。同申請書は地域づくり組織の活動展開の中で地域おこし協力隊の導入が望ましいと組織が判断した際に、地域づくり組織自身によって作成されるものであり、「協力隊員の行うべきミッションや任期期間中の活動計画、地域づくり組織による各種支援などが記載され、協力隊導入の基本的枠組みが示され³⁰⁾」ている。この申請書の内容を基本に市担当課と地域づくり組織との協議が行われ、内容をブラッシュアップした上で地域おこし協力隊の募集が行われる。また隊員の選定においても、面接審査を地域づくり組織が担うほか、着任前の生活基盤準備なども組織が担っている。隊員の着任後は、地域づくり組織の活動展開の中で隊員の存在をうまく活用することが求められる。また、協力隊員に支給される活動経費の管理も地域づくり組織が担っている。これらの取り組みによって、地域活動の担い手が減少する中でも行政に過度に依存することなく、地域が自律的に地域活動を展開していくことが可能となっている。

このように西予市では、手上げ型交付金の創設と地域おこし協力隊の導入という2つの取り組みによって、資金面と人材面で地域づくり組織への支援を強化している。地域づくり組織が、より自律的かつ積極的に活動を展開することが可能となる環境が構築されてきているのである。

またこれらの活動を通じて、地域づくり組織とそれを担う住民自身が住民自治の主体として育成されている点も重要である。手上げ型交付金・地域おこし協力隊の両制度の申請に当たっては、地域の現状と将来像を踏まえて制度導入の意義を説明するための申請書の作成やプレゼンテーションなどが求められる。地域づくり組織の内部において地域の将来に関する学習がなされ、地域活動の意義や目指すべき将来像についての議論がなされなければ、これらのハードルを越えることも困難である。また資金や人材の導入後も、これらの資源を有効活用するための努力が求められる。地域活動を展開していく各局面で地域づくり組織に対して一定のハードルが設けられており、それらのハードルを越えていくことで地域づくり組織とそのメンバーの成長が促されていると理解できる。

これらの活動をより積極的に支援するために、西予市の行政組織の改革も並行して進められている。近年の特に重要な改革は、2023年度に行われた地区公民館の地域づくり活動センター化である。これは地区公民館などを社会教育法の適用外となる地域づくり活動センターに変更することで、より広範な地域づくり活動を支援することを可能とした改革である。多くの地区では、同センター内に地域づくり組織の事務局スペースも確保されており、センターを中心とした積極的な活動展開が促されている。

この改革に際して、各地区公民館に配置されていた公民館主事もセンター主事へと名称が変更されたが、同時に配属される職員の性質も変更されている。旧公民館主事は行政職員の中でも若手中心であった。これに対してセンター主事は係長級を中心とした中堅職員となっており、その業務経験や専門知識を活かして、地域づくり組織などと対等な立場で連携を図ることが重視されていると言える。「経験豊富な係長級職員と地域づくり組織の事務局を同一施設に配置することで行政と地

29) 江成・白石 (2023), p.77。

30) 同上。

域づくり組織のより密な連携を図り、地域レベルからの政策形成を実現させようとしている³¹⁾」と評価できる。

5 小括—西予市における地域づくり組織の活動展開と今後の課題

ここまで西予市における地域づくり組織の活動展開と、それに対する支援政策の展開過程を確認してきた。設立当初には、活動の担い手の偏りや事務局機能の脆弱さといった課題が確認された地域づくり組織であるが、多くの地区においてそれらの課題への対応が進んできている。近年の地域づくり組織に対する政策は、地域住民による自律的・主体的な活動展開を行政が積極的に支援するという基本的な構図の下で進められていると言える。市は手上げ型交付金や地域おこし協力隊の導入などに際して、地域づくり組織の内部における学習を促しており、それが住民自治の主体形成につながっていることが確認された。行政の下請け組織ではなく、自律的な小規模多機能自治の担い手として地域づくり組織が一定程度機能していると評価できる。

また、地域づくり組織の設立当初には一部の属性の住民に権限が集中することで、地域内のマイノリティや合意形成の場に参画しにくい属性の住民の意見が反映されづらい構造にあったが、担い手の多様化によってこの課題も解消されつつある。地域運営組織が、地域内の多様な意見を受け止め合意形成を図るプラットフォームとして機能しつつあると評価できる。ただし、活動により積極的な人材が多く参加するようになったことによって、「強い個人」への依存が発生する可能性は否定できない。地域住民に対するアンケートや多くの住民の参加するワークショップなどによって、広く地域住民の意見を集約する取り組みの重要性が高まっていると言える。

なおヒアリング調査の限りにおいては、「自治疲れ」のような現象は確認されていない。これは第一に、地域任用職員の導入によって事務局機能が強化され、会計管理などの事務負担を無報酬で担わざるを得ない状況が解消された影響が大きいと考えられる。また、地域おこし協力隊員も含めた人材の新規追加や世代交代が行われていることも影響しているであろう。ただし、先行研究で指摘される地域活動に関するアポリアが制度的に解消された状態にはないため、一定の注意を払う必要がある。

最後に、地域づくり組織の活動展開に関する今後の課題として、安定的な財源確保の必要性を確認する。現在の地域発「せいの地域づくり」事業の事業費は、地域づくり組織への交付金と地域任用職員の雇用資金を合わせて、毎年1億9,000万円程度となっている。当該事業の財源は、主に過疎債のソフト事業分及び地域振興基金からの取り崩しが充てられている。このうち西予市の地域振興基金は合併特例債を活用して積み立てられてきたものであり、特例債の発行が終了した現在では新規の積み立ては行われていない。基金への追加的な積み立てのないまま取り崩しが続く現在の状態が継続すれば、長期的には基金は枯渇するため、同等規模の事業の継続のためには代替財源が必要となる。

西予市においてもこの課題は意識されており、2024年度より「ふるさと納税の寄付先に27の地域づくり組織を指定できる仕組みを設け、その寄附金の一部を基礎型交付金として地域に上乗せ配分する『地域版ふるさと納税制度』を創設³²⁾」するなど、新たな財源確保のための取り組みが展開

31) 江成 (2025), p.83。

32) 西予市 HP 「【報告】西予市内地域づくり組織の活動紹介」

されている。しかし同等程度の財源をふるさと納税のみから確保できるほど西予市への寄付額は大きくなく、財源確保の課題は解消されていない。この問題に対応するためには、地域づくり組織を中心に市の他事業も含めた包括的な財政の見直しが求められる可能性も考えられる。

V 結論—地域運営組織による合意形成と財政民主主義の実質化の可能性

本研究では、地域運営組織の機能に関する先行研究の整理を踏まえ、実際の地域運営組織の機能と課題について、愛媛県西予市の地域づくり組織の実践事例から検討を行った。先行研究においては、地域の利害調整や合意形成を担う住民自治の実践の場、ひいてはそれらの活動を通じた「民主主義の学校」の実践の場として、地域づくり組織の機能に期待がかかることが確認された。その反面で、地域づくり組織が行政の下請け組織として扱われた場合には、これらの機能の実現が困難になる懸念も確認された。また、自律的な組織として機能したとしても、「自治疲れ」のアボリアや「強い個人」への依存が進んでしまえば、財政民主主義の実質化につながることは困難であることが確認された。

以上の先行研究の指摘を踏まえた上で西予市の地域づくり組織の活動を確認した結果、いくつかの懸念点は実践上の課題としても確認されたが、地域づくり組織の制度と支援政策の工夫によってその多くが改善されていた。まず西予市においては、地域づくり組織を行政に過度に依存しない自律的な小規模多機能自治の担い手として機能させるための施策が展開されてきている。使途の比較的自由な交付金の安定的配分や地域任用職員を中心とした事務局機能の強化は、地域づくり組織を自律的な組織として運営するための資金面・人材面での基礎となっている。

さらに重要な点は、地域づくり組織の主体的・自律的な活動展開を行政が支援する中で、地域づくり組織の内部における学習が促されている点である。具体的には、手上げ型交付金の獲得や地域おこし協力隊の導入といった、地域づくり活動をより積極的に展開するための方策の実践に際して、一定水準での申請書作成やプレゼンテーションが地域づくり組織に求められることとなっている。各地域づくり組織では、それらの準備に際して地域づくり活動の向かうべき方向性や意義などが議論され、確認されることとなる。その過程において、地域づくり組織の活動に参画する住民自身も地域課題やその解決方法に関しての学習を行い、地域の将来像に関する見識を深めている。地域づくり組織の活動を通じて地域住民の学習が促され、住民自治の担い手としての主体形成が促進されていると評価できる。

このような地域住民による学習を前提とした住民自治の担い手の育成への期待は、従来の直接参加・熟議型の財政民主主義の議論の枠組みから大きく逸脱するものではない。そのため、先行研究において指摘されている「強い個人」への依存を招きかねないという懸念は、依然として存在するであろう。地域活動に参画する住民に対して学習という一定のハードルを乗り越えることを求めているため、それが可能な状況にある「強い個人」のみ継続的に活動が可能になるのである。しかし、地域活動の担い手不足が深刻化する西予市などの地方圏の事例においては、地域課題に対する多少の問題意識と学習意欲さえ有していれば、貴重な担い手として積極的な参画が求められるようになっている。むしろ深刻な担い手不足の状況下で、そういった「普通の住民」による地域活動の展開過程の中で、自然に学習機会が用意され、担い手としての成長が促されることが重要となっている。地域運営組織の自律的な運営と諸活動の実践を介した学習過程の存在が、財政民主主義の実

質化のためには重要であると考える。

最後に、西予市の地域づくり組織の課題においても紹介したが、地域運営組織に関する財源面の課題についての確認を行う。現状では一定の水準の財政支援を受けている地域運営組織であるが、長期的には西予市において懸念されるような財政面のリスクに直面する可能性が考えられる。その際には、地域運営組織に対する交付金や支援の存続可否が議論されることとなるが、地域運営組織に対してはその議論においても主体的な役割を期待したい。つまり、住民にとって身近な地域の諸活動の存続問題を契機に、地方自治体の財政状況に対するより強い関心を持ち、地域レベルで財政に関する議論を積極的に行うことが可能となれば、地域運営組織は財政民主主義を実質化する重要なプラットフォームとして機能することになる。深刻な地方財政問題に向き合うためにも、財政民主主義の深化を図ることが重要である。

謝辞

本論文は、大林財団 2023 年度研究助成「人口減少下における『カーボンニュートラル都市（CN 都市）』構築のための主体と合意形成のあり方に関する国際比較研究」による研究成果の一部である。本研究への支援に対し、財団に謝意を表したい。

また西予市まちづくり推進課及び各地域づくり組織の関係者の皆様からは、ヒアリングに際して詳細なご教示を頂くことができた。この場をお借りして、感謝申し上げたい。

参考文献

Turnhout, E., T. Metze, C. Wyborn, N. Klenk and E. Louder, “The Politics of Co-Production: Participation, Power and Transformation”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2020, 42, pp. 15–21.

池上惇『財政学』岩波書店、1990 年。

乾亨「地域住民組織は必要か・未来はあるか」『都市問題』2017 年 10 月号、2017 年、pp. 49–66。

江成稜「地域運営組織の機能と懸念：公務住民論・公務労働論からの試論」『政策科学』32 巻 4 号、2025 年、pp. 73–89。

江成稜・白石智宙「地域運営組織による地域おこし協力隊の活用可能性：愛媛県西予市における実践から」『松山大学論集』35 巻 1 号、2023 年、pp. 63–83。

掛貝佑太『財政民主主義の地平』有斐閣、2025 年。

金井利之「公務住民側面から見た自治体・空間の関係」『自治総研』438 号、2015 年、pp. 27–47。

蒲島郁夫・境家史郎『政治参加論』東京大学出版会、2020 年。

坂本誠「中山間地域における地域社会の「空洞化」と地域運営組織の役割」『都市問題』2017 年 10 月号、2017 年、pp. 36–48。

重森暁「現代財政の特質と財政民主主義」（重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編『Basic 現代財政学 第 3 版』有斐閣、2009 年）、pp. 1–20。

西予市、2011、「地域発『せいよ地域づくり』事業実施要領」https://www.city.seiyo.ehime.jp/kakuka/seisaku_kikaku/machi/chiikidukuri/koufukin/14722.html（2025/6/17 最終閲覧）。

西予市 HP「【報告】西予市内地域づくり組織の活動紹介」https://www.city.seiyo.ehime.jp/kakuka/seisaku_kikaku/machi/chiikidukuri/chiikidukurisoshiki/15969.html（2025/5/12 最終閲覧）。

総務省、2025a、「地域おこし協力隊推進要綱」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html（2025/6/17 最終閲覧）。

総務省、2025b、「地域おこし協力隊隊員数（令和 6 年度末時点）」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html（2025/6/17 最終閲覧）。

総務省地域力創造グループ地域振興室, 2025, 「令和 6 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」 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html (2025/6/17 最終閲覧)。

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, 2016, 「地域の課題解決を目指す地域運営組織 最終報告」 <https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/index.html> (2025/6/17 最終閲覧)。

宮本憲一『日本の地方自治その歴史と未来 増補版』自治体研究社, 2016 年。