

## 合併市町村における地域自治組織

～多様な地域と行政との連携について～



岩手県宮古市 山口 翠

### 第1章 はじめに

宮古市では、従来から高齢化と人口減少が進んでいたが、過去10年の間に市町村合併と東日本大震災という2つの「事件」が起こり、地域コミュニティの多様化・複雑化がすすむこととなった。

行政側の組織は合併したが、町内会・自治会のような住民主体の地域自治組織は広域化せず、合併前の旧町村単位のまま変わらずに活動している現状がある。

そのような中、合併各地区の地域コミュニティの構造について整理し、地域と行政との間に、どのような関係を構築すれば持続的な地域づくりが可能となるかを明らかにするとともに、合併の結果として存在する宮古市の今後の可能性について考察したい。

### 第2章 宮古市の概要

#### (1) 地理・人口 (別添資料 表1)

宮古市は、岩手県の沿岸部ほぼ中央、本州では最東端に位置している。東に太平洋を、西は北上山地を仰ぎ、市の西側は県都盛岡市と隣接している。(図1)

平成17年に「宮古市」「田老町」「新里村」が対等合併して誕生し、平成22年に「川井村」を吸収合併した。その結果、総面積が約1,260平方kmとなり、岩手県で最大(東北では山形県鶴岡市に次いで2番目、全国でも11番目)の面積を持つ市となった。

図1 宮古市の位置



出典：岩手県宮古市 市勢要覧

図2 合併町村位置図



出典：岩手県市町村概要 (平成17年)

市の9割が山林であり、市内を移動する際は起伏とカーブの多い山道を通るため、最遠の宮古市中心部から川井地区中心部まで車で約1時間がかかる。(図2)

市の東西では、車で約2時間(走行距離で80km)、南北1時間20分(40km)もかかる広さがあり、この合併各地区(田老・新里・川井地区)と市街地との距離の遠さが

市としての相互連絡や各種対応の妨げとなっている。

また、平成26年現在において、宮古市は岩手県沿岸部の市町村では最多の人口とはいえ、高齢化が進み、人口は減少傾向にある。(別添資料 表1・図1)

特に(別添資料 表1)から分かるとおり、山間部の新里・川井地区では過疎化が進んでおり、海岸部の田老地区では、東日本大震災による大規模な被災の為、人口流出が特に顕著である。被災により田老地区から転居した人の多くは、宮古地区へ流入している。

このように人口ベースで見ても、宮古市の中でも特に周辺の合併各地区の地域コミュニティにおいて衰退が見られる。

## (2) 復興の中での地域課題

宮古市は平成23年の東日本大震災で被災し、死者517名、住宅等被害合計(全壊～一部損壊)約9,000棟、被害総額約2,400億円という被害をこうむった。ちなみに、平成22年度宮古市当初予算額が490億円規模であった。現在、災害公営住宅の建築が進んでおり、平成27年度の完成目途で市内27箇所に793戸が建築されている。

その過程で、災害公営住宅建設地区(宮古・田老地区)においては、古くから宮古市に暮らす人から成る地域自治組織の区域内に、新たな集合住宅が建築されることになった。従来の歴史的な地縁のつながりを持たない人々が加わった「新たなコミュニティづくり」に向けてどのように対応していくのか、地域自治組織と行政との連携が課題となっている。

また、震災で1階天井部まで浸水した宮古市役所本庁舎の移転計画を含めて、「中心市街地拠点施設整備事業」が平成26年度より開始されている。これは、国土交通省の津波復興拠点整備事業を導入し、平成27年度着手分までの時限的事業となるため、市は中心市街地を含む「被災地区」に施策と予算を重点化している。財源に限りがあることや、市として人口減少と高齢化が進んでいること、及び市の各施設の老朽化に伴う集約化の課題と併せ、「コンパクトシティ化」を目指した企画や計画の策定が、急ピッチで進められている。

しかし、その一方で、「被災地区以外」に対する施策及び予算や人的措置が先送りされているという課題がある。被災を免れた山間部の合併各地区(新里・川井地区)においても、先述のとおり、地域コミュニティの衰退や急激な過疎高齢化による様々な地域課題があるが、上記の理由により、被災地区への対応が優先されている状況がある。

## 第3章 宮古市の地域自治組織

### (1) 地域自治組織の多様性

合併各地区を含め、宮古市には住民による自治組織である「地域自治組織」が存在し、住民の生活に即して地域の課題解決等に取り組んでいる。

宮古市の地域自治組織は、町内会、自治会、部落会等、場所と規模により名称が異なり、一部の認可地縁団体を除き、特に制度化がされていない「地縁による市民活動団体」が主である。合併前の旧市町村ごとに、その形成過程や、役割、構造、行政との関係性等が全く異なっている。そして、合併後も各地区で異なったままの組織が維持されており、全市的には特に統一されていない。(別添資料 表2)

## (2) 包括的組織の多様性

さらに、地域自治組織の上部には、それらを束ねる「包括的組織」がある。合併前の旧市町村ごとに、各地区で異なったままの組織が維持されており、こちらもまた全市的に統一はされていない。(別添資料 表3)

以下に包括的組織に関する具体例をまとめていく。

### ① 自治会連合会について

例えば、宮古地区と田老地区には、従前から、行政が事務局を担う「自治会連合会（以下、自治連と呼称）」があり、その傘下に地区内の地域自治組織が位置づけられ、自治連に加入する形態をとっている。

(別添資料 表3) のとおり、宮古自治連と田老自治連の目的は、ほぼ共通している。自治連は、行政側に事務局があり、個別の地域自治組織同士と行政とを「つなぐ」役割を果たしている。各地域自治組織の状況や課題を行政に伝えるとともに、市からの情報を各地域自治組織に伝達する役割も果たしている。また、市から事業補助金がそれぞれの連合会に交付されている。

実は、宮古・田老・新里の合併の翌年である平成18～19年にかけて、全4回にわたり、この自治連を市内で一つに統一するための「宮古市三地区町内自治会連合会設立準備会」が開催された。宮古市としては、「市が合併するのだから、市が事務局を持つ外郭団体である宮古自治連と田老自治連も合併するのが理想的である」という考えで話を進めていた。また、そこに新里地区の包括的組織である5つの「区」も加入すれば、地域自治組織が市内で一つの連合体に加入することで、地域と行政とのつながりが強まるとともに、市からの補助金も一元管理できるという意図だったのだが、結果として協議は決裂した。その理由は、以下のとおりであった。

- 自治連の合併に意義が見いだせない。合併しなくても何も困らない
- 今まで各地区で行ってきた事業は、地域性や伝統があり、今後も各地区で行えるよう、各地区の事業と連合会全体とで行う事業を分けたほうが良い。それを可能とする「支部制」が認められないのならば、自治連の合併には賛成できない。
- 従来、宮古自治連と田老自治連にそれぞれ出していた「補助金」が一本化されてしまうと、互いに事業を縮小せざるを得ない

なお、市が事務局を持つ、自治連以外の外郭団体（公衆衛生組合連合会、納税貯蓄組合連合会、交通安全母の会連合会 等）については、市町村合併直後に組織の統一がされている。

### ② 包括的組織の一元化の検討について

以上の経緯を踏まえ、合併から9年目を迎えた宮古・田老・新里の各地区と、合併から4年目を迎えた川井地区とが、この包括的組織の統一について、現時点でそれぞれ

どのような考えを持っているか、平成26年の9月と10月に開催した懇談会（別添資料 表5）を中心にヒアリングを行った。

結果として、以下の意見が寄せられ、市町村合併に伴う「包括的組織の一元化」に関しては、かつての合併直後だけではなく現在においても、地域の側は特に必要性を感じていないということが分かった。

○市町村合併のように、地域自治組織やそれを各地区で束ねる包括的組織が市内で一つの連合を成すことについては、現在においても、特に必要性を感じていない。各地区が、従来のやり方で地域をまとめるということで問題ないのではないかと。

○しかし、連合の形成を特に目的とせず、市内の団体同士の情報交換や交流の機会を持つことならば、歓迎する。

以上のように宮古市においては、個別の地域自治組織と同様に、地域自治組織を束ねる「包括的組織」もまた、合併前後で統一されずに多様なままである。

### ③ 包括的組織の合併各地区（新里・川井地区）における役割について

特筆すべきこととしては、包括的組織においては、地区ごとに多様な創意工夫がされている。例えば、内陸部の新里・川井地区においては、世帯数減少や高齢化に伴い、地域自治組織単体では担うことが難しくなった事業を、上部団体である小学校区単位規模の包括的組織（区・地域づくり委員会）が担うことで、地域の取組を維持している。

（別添資料 表3）にもあるとおり、新里地区においては、市町村合併を機に5つの小学校区すべてに「区」ができた。また、川井地区においてもまた、合併を機に6つの小学校区すべてに「地域づくり委員会」ができ、後述の「地域協議会制度」とリンクする形に組織化された。

これは、新里・川井地区において、今後予想される人口減少の中で地域に起こりうる課題への心構えや強烈的な危機感が生んだ工夫である。

そのことについて、以下に、具体的な事例を説明したい。

川井地区のとある「町内会」において過疎化が進み、世帯数が50世帯程度となった。子どももいなくなり、それまで実施していた各種行事（敬老会、新年会、運動会、夏祭り等）が行えなくなった。その町内だけではなく近隣の集落が皆、同様の状況に陥った。

そこで、上部団体の包括的組織である「地域づくり委員会」が、それまで各町内会単位で行っていた各種行事を、小学校区単位規模の「広域」で行うようになった。

特に、地区運動会は小学校と連携し、同一日程に合同で行うことにより、生徒数減少に伴い運動会プログラムがやや寂しくなっていた小学校の運動会を、地域を上げて盛り上げるとともに、高齢者・子育て世代・子どもたちとの交流の機会を創出している。

また、このようにして小学校の運動会を地域活動の場として活用させてもらう代わりに、「地域づくり委員会」主催で定期的に小学校の校庭の草取りなどを地域の住民が行い、小学校の環境改善に協力している。

なお、この川井地区の6つの「地域づくり委員会」は、宮古市と合併後にも平成24年度・25年度の2カ年をかけて、住民主導で「地域づくり計画」を策定している。そのことで、地域がこれからの更なる過疎化の中で生じる課題を明確化・共有し、それに対して地域を暮らしやすく維持するために自分たちの力で出来ることを考えている。

以上のように、市町村合併後も、旧来のまま変化が無いと考えられていた合併各地区の地域自治組織及び包括的組織は、その多様性を継続しながら、地域の実情を各地区単位で見つめ直し、仕組みを工夫して地域課題を乗り越えている。

かつて市は合併の際に、市の一体感醸成と公平化・効率化のために、包括的組織を一本化しようと考えた。しかし、一本化されていないからこそ、地域に合った独自のやり方が開発されている部分があることが分かる。役所的な効率化が、地域の非効率化になる場合があるという事例である。

### (3) 宮古市地域協議会制度とその課題 (別添資料 表4)

合併前、各町村では、地域と行政との距離が近かった。地域の状況を熟知している職員が役場におり、人口に対する職員数も多かった。そのため、様々な地域の状況に即応したこまやかな対応が可能だった。しかし、当然のことながら、合併後はそのような対応を行うことは難しくなった。

旧町村出身職員が、必ずしも旧町村地区の配属にはならないこと、また、(別添資料 表1)のとおり、合併後の人口千人あたり職員数(H26.4.1時点)は、旧宮古市に近い規模となってきていることもあり、旧来の役場と地域の連携方式は維持できなくなった。

そこで、合併各地区と行政とのつながりの改善や、各地区で行われている伝統行事及び地域の活動を守りながら地域を振興することを目的とし、宮古・田老・新里が合併した平成17年、宮古市地域自治区条例により、市の区域を合併前の市町村単位に分けた「地域自治区」が設置された。地域自治区はそれぞれ「地域協議会」を運営し、以下の活動を行っている。

- ① 地域課題の解決、市への要望、提言
- ② 「宮古市地域創造基金」(別添資料 表6)の審査・交付

このことにより、先述した既存の「地域自治組織」や「包括的組織」の上に更に重ねる形で、もう一つの別組織が行政主導で作られたことになる。

つまり、地域に2つのルートができてしまった。

そのために、地区によっては、以下のような課題への指摘がある。

- 地域協議会で話し合った情報が、各地域自治組織にまで下りてこない。
- 地域協議会で何が話し合われているのかよく見えない。
- 地域の課題が、地域協議会の議題に反映されない

以上のように、元々の地域自治組織と、合併に伴い行政主導で発足した「地域協議会」の活動が噛み合わず、うまくつながっていない地区がある。

この点については、市で「地域自治組織」を担当する部署である市民生活部生活課と（別添資料 表4）で示されるとおり、「地域協議会」を担当する部署が異なることも一因と考えられる。

特に、宮古地域協議会に関しては、「宮古市地域創造基金」の審査が主な事業となっており、もう一つの役割である地域課題の解決の役割があまり果たせていない状況にある。

ところが一方で、この仕組みがある程度成功している事例があることが判明した。

平成22年に、他の地区より遅れて合併した川井地区は、（別添資料 表4）から分かるとおり、包括的組織の「地域づくり委員会」の委員長6名全員が、「川井地域協議会」の委員を兼任している。そのため、各地域の情報が協議会の内容に反映されると共に、逆に、協議会での議題が各地域に持ち帰られるという、「地域自治組織」と「地域協議会」の連携が取れた、ある意味での成功事例となっている。

川井地区における本事例を踏まえ、地域自治組織の声をくみ取り、かつ地域協議会の情報を地域自治組織に伝えることができる協議会の委員体制の検討が必要である。

なお、この地域協議会制度は合併後10年を一区切りとして制定されている。そのため、今年度の平成26年度末を以て見直しになる。また合併以降、宮古市各地区の地域課題の解決を行い、市町村合併前から続く地域の祭りやイベントを継続しつつ、新たな活動を立ち上げる地域活性化の重要な資金源となっていた「宮古市地域創造基金」も期間が終了となるため、各地区に危機感が募っている。今後、合併各地区の地域づくりの資金源をどのようにしていくのかということが、緊急の課題となっている。

#### 第4章 地域自治組織と行政の現状と課題

前章までは、宮古市の特徴と、市町村合併に伴う地域自治組織の多様性と構造についてまとめてきた。ここでは合併後の地域自治組織と行政との連携において、それぞれどのような課題があるかを考察する。

##### （1）中心市街地（宮古地区）

宮古市の中心市街地を含む宮古地区においては、（別添資料 表2）「特徴と課題」にあるとおり、組織加入率の低下、被災による組織の解散の課題がある。また、震災復興に伴う新たなコミュニティづくりの検討も始まっている。

（別添資料 表1・2）から分かるとおり、他の田老・新里・川井地区に比べると宮古地区は人口が多く、全市の8割以上の人口を占めている。また、加入世帯が100以上の地域自治組織が宮古地区の中では約4割にのぼっている。

##### ① 組織加入率低下の問題

人口規模としては恵まれている中心市街地であるが、「地域自治組織の加入率低下」については特に大きな課題になっており、これまで全世帯100%の加入が一般的だった宮古

市の地域自治組織の在り方を揺るがしている。

この原因として、震災後の住宅不足のために中心市街地に急増したアパート等集合住宅における、住民の「距離感」がある。かつての宮古地区は主に一軒家の街並みであり、住民の転入・転出が地域でよく見通すことができた。新旧住民同士が近隣との関係を円滑化し、互いに安心・安全に暮らすために地域自治組織が効果的に機能していた。

しかし、近年は市内外から各地域への人の移動が頻発し、短期居住者が増加したことで、地域住民の顔が見えにくくなるなど、かつての宮古市には無かった課題が生じてきた。

また現在の宮古市では、転入してきた住民が、その地域における地域自治組織の代表者は誰か、どんな行事があるか、組織に入会するとどんなメリットがあるか等の情報を知る機会に乏しいという課題がある。その点も組織加入率低下の要因であると考えられる。

近年は市の側にも、地域自治組織からは、「転入者が地域自治組織に加入してくれない、会費を払わない」等という、未加入者に関する相談が市に寄せられる一方で、転入者からは、「地域自治組織は、市民の自主的な組織であり、加入については市民の任意なはず。何故しつこく会費請求されなければならないのか。勧誘しないように市から指導をしてくれ。」等という苦情が寄せられることが増えてきた。

現時点では、中心市街地の地域自治組織加入率の低下に関して、行政としての組織的な対策については、検討中の段階である。市としても、アパート等集合住宅が増加して近代的に変化した地域自治組織の課題に対する研究が必要である。

## ② NPO と地域自治組織の連携例

宮古地区の地域自治組織からは、「役員のなり手が無い」「地域の担い手が不足している」「後継者がいない」という悩みが度々寄せられている。

このように、組織の担い手不足に悩む宮古地区の地域自治組織であるが、市内 NPO 団体の協力を得て地域課題に取り組んだ事例がある。

JR 山田線新駅の設置検討に向けて、平成 26 年 1 1 月に、宮古地区のある町内会が「住民ワークショップ」の開催を検討した。従来の「町内会の役員会」で検討するのではなく、様々な世代の、様々な住民同士で意見交換を行い、地域全体として、新駅を中心とした街づくりを考えたいということだった。しかし、ワークショップやファシリテーションのノウハウを持つ人財を、町内から探すことができなかった。

そこで、町内会長は市に相談に行き、そこでつながりを得た市内 NPO 団体の協力を受けて、ワークショップを町内会で主催するための役員向けの勉強会を開催した。

その結果、これまでの町内会に無い、新たな話し合いの方法、意見取りまとめの技法が NPO から地域に伝授され、それを基に新たな地域づくりの取組が始まっている。地域自治組織だけでは不可能だったことを、NPO との協力で可能に変えた事例である。

### (2) 合併各地区 (田老・新里・川井)

宮古市の合併各地区 (田老・新里・川井地区) においては、(別添資料 表 1・表 2) のとおり、急激な過疎化と高齢化が最大の課題であり、担い手不足も深刻である。

合併各地区（田老・新里・川井）においては地域自治組織もほぼ全世帯100%加入の状況が続いている。世帯数に限りがある分、担い手不足には確かに困っているとのことだが、地域内で話し合いをし、組織体制を地域の現状に合わせて少しずつ改善、工夫しながら対応しているとのことであり、市に相談が寄せられることは少ない。

合併各地区の多様性と取組の詳細については、田老・新里・川井の各総合事務所や、各地区の出身者には把握されていたが、新宮古市の各担当課にはなかなか把握されず、そのために、各地域と行政とのつながりや協働の体制に、課題がある状況が続いている。

例えば、連携がうまくいかなかった事例として、新里地区の例がある。

新里地区では、地域の広域に関わる重要な項目については、包括的組織である「区」を経由することにより、各集落に効率的に情報が伝達される仕組みがある。（別添資料 表3参照）その「区制」を把握していなかった市の担当者が、区の下部組織である地域自治組織に直接連絡を取ったために、情報伝達がうまくいかずに市民と揉めたケースがあった。

宮古市において、合併直後は、各町村出身職員を各総合事務所に配属する配慮がなされていた。しかし、徐々に人事異動と職員の退職が進み、総合事務所における旧町村出身者の割合は減少してきた。今後は総合事務所頼みの地域把握では、追いつかないことになる。

## 第5章 地域自治組織と行政との関係を再構築するために（提言）

以上のように、複雑で多様化している宮古市の地域自治組織であるが、今後、どのようにして地域自治組織と行政が連携をとり、地域づくりを行うかを提言する。

### （1）合併したからこそその地域ごとの多様性の活用

宮古市の場合、市町村合併による各地区の「多様性」については、無理に統一するのではなく「多様なまま」を活かした方が良い。地域課題は小さい範囲で話し合うからこそ解決策と自主性が出てくる。また、これだけ多様である宮古市全域に一律に同じ解決策を講じることは難しい。それならばむしろ、自分たちの地域に合った解決策を、地域が自ら「打ち出す」ための機会づくりを考えたほうが良い。

そのために、行政側に最低限必要なことをまとめたい。

地域自治組織の多様性を許容するにあたり、行政の各部署までバラバラで多様であっては無理が生じ混乱してしまう。そのため、行政の側にはむしろ一元化、各担当課連携と情報共有が必要であると考えられる。

#### ① 行政内連携

具体的には、まず、各部署が今以上に横断的な関わり合いをすることが必要である。「うちの部署には関係ない」ではなく、様々な担当者の情報共有やオブザーバー参加ができる体制づくりが必要である。

これに関しては、震災後の宮古市に被災者支援「住まいの相談会」の成功事例がある。この相談会では、住宅担当、福祉担当、都市計画担当等、被災についての関係各課が会場に一堂に会して被災者の相談を受けた。その結果、多様な課題を抱えた被災住民の再建に



向けて、効率的な対応が可能になった。

### ② 助成金・補助金の受付体制の整備

地域自治組織が活用できる「助成金・補助金」メニューは、市生活課、企画課、教育委員会事務局等、複数の部署が担当している。市では今後、助成金・補助金の一元化の検討を進めていくところであるが、各担当課が持つ専門性や、担当課と地域自治組織とのこれまでのつながりを活かすために、一元化の前段階として、以下の提言をしたい。

地域自治組織を担当する生活課が、助成金・補助金の「一括窓口」となり、申請内容に応じて適当な担当課に引き継ぎを行う。生活課と担当課同士は定期的にミーティングを行い、多様な市内地域自治組織の情報と市の補助金・助成金メニューの最新情報を共有する。

そのことにより、市は地域自治組織の状況に合わせた最適なメニューを提示できると共に、地域自治組織としては申請手続きの負担も減り、助成金・補助金の効果的な活用も促進される可能性がある。

### ③ 協働に向けた職員スキルの習得

宮古市には、地域自治組織ほか市民団体が主体となり、市と協働で行う事業を提案できる「提案事業制度」がある。地域づくりにおいて、市が全ての仕組みを考えて地域に下請けに出すのではなく、市も住民もお互いに利点があるまちづくりのためにアイデアを出して、対話をしながら仕組みを作る舞台装置がある。

ただし、この舞台を回すためには、市民と共に、行政の側も地域に関する研鑽を積むことが不可欠である。職員の出身地区がどこであろうと、元々どこの旧町村の職員であろうと、市職員自らが市全域の地域自治組織及び NPO にある程度まで精通し、対等に対話ができる情報とスキルを身に付けていないことには、協働はできない。

これまでは、総合事務所に各地区に詳しい職員がいた。しかしそれだけでは足りない。

これからは、一人でも多くの職員が、自分の出身地区だけではなく地域情報を把握・発信し、「各地区の人財の繋ぎ手」となることが望ましい。オール宮古市対応の出来る職員の育成を推進したい。

## (2) 「まちづくり市民会議」の各地域活性化への活用

宮古市ではこれまで、主に地域自治組織が地域づくりを行ってきた。しかし、第4章(1)②の「NPO と地域自治組織の連携」の事例にみられたように、今後は NPO 等、地縁組織以外の存在も共にまちづくりに携わるようになるとよいと考える。

——従来の「行政」対「地域自治組織」の地域づくりの関係から、これからは「行政」「NPO・学生」「地域自治組織」の三者が関係を持ち、出身地区に限らず市民同士が、宮古市について対話できる機会を持てるようにしていきたい。

宮古市では、震災復興に伴う中心市街地拠点施設整備事業のため、平成26年11月より、宮古市では月一回ずつの「まちづくり市民会議」が開催されている。この会議は、宮古市企画課が、市内の高校生から40歳以下の、様々な市民を集めたまちづくりワー

クショップである。現在は、宮古市役所本庁舎の宮古駅裏への移転に関連して、「中心市街地活性化」をテーマに検討が進められている。各テーブルでのファシリテーター役はNPOが務め、サポートを学生や行政が行っている。

この「まちづくり市民会議」は、多様な年代の多様な市民が、自分のまちのこれからを考える機会づくりとなっている。

——被災地区の復興は、現在の宮古市の急務である。そして、その背景には、被災を免れながらも様々な地域課題に悩む地区が多くある。この「まちづくり市民会議」の仕組みが今回の中心市街地の意見集約のためだけで終わるのではなく、その後の宮古市全体のまちづくりにもつながることが望ましい。

この会議を今回限りとせず継続し、ゆくゆくは市街地以外の各地域の活性化についても市民同士が議論できるようになればどうだろう。現在、地域自治組織と各総合事務所ばかりが抱えている合併各地区の地域コミュニティの課題を、新たな視点で切り拓く糸口が見つかる可能性がある。そして、田老・新里・川井の各地区出身者以外の市民にも、各地域に目を向けてもらう機会や場をつくることで、中心市街地の一部だけではなく、宮古市が活性化し、合併した甲斐のあるまちに変わりゆくことを願いたい。

## 第6章 おわりに

今回のレポートを通して、宮古市内各地区の地域自治組織代表者が持つ、地域への思いに心を打たれた。各地域で奮闘する「自治の先輩方」の心意気の熱さを、行政職員が継承しなければならない。自分は、過疎化や被災といった、現在の自分のまちの不利な状況、自分のまちに「無い」ものばかりを気にするあまり、自分のまちの持つ大切な「宝」を見失いかけていたことを気づかされた。

かつての行政は、地域に下請のように様々な依頼をする「上から目線」だったという。

しかし今の行政は、市民と一緒に考え、参加し、取り組む「市民目線」が大切である。

そしてこれからは、まちの発展のために必要な物事を見据え、人財の真価を発揮できるように市民同士、新たな人同士をつなぐ「未来目線」を持った行政を目指したい。

どこかの誰かがいつか何とかしてくれるのをじっと待つのではない、宮古市民総力戦としての本当の地域づくりに向けて、いつの日か合併して良かったと多くの市民が思えるまちになるため、宮古市の各地区を大切に考え、それぞれの地区の人財と地域の魅力を市内に広くつなげるべく、今後更に奮闘し、邁進したい。

### 【参考文献】

- ・岩手県宮古市 市勢要覧（平成26年4月発行）
- ・宮古市の統計 平成25年版
- ・岩手県宮古市 平成26年度予算説明書 ことしはどんな仕事をするの？
- ・岩手県宮古市 地域協議会だより v o l . 8 （2013秋号）
- ・岩手県宮古市 宮古市公共施設白書（平成26年3月）
- ・岩手県市町村概要 平成17年6月発行・平成26年9月発行

(別添資料 表1) 岩手県宮古市 各地区情報

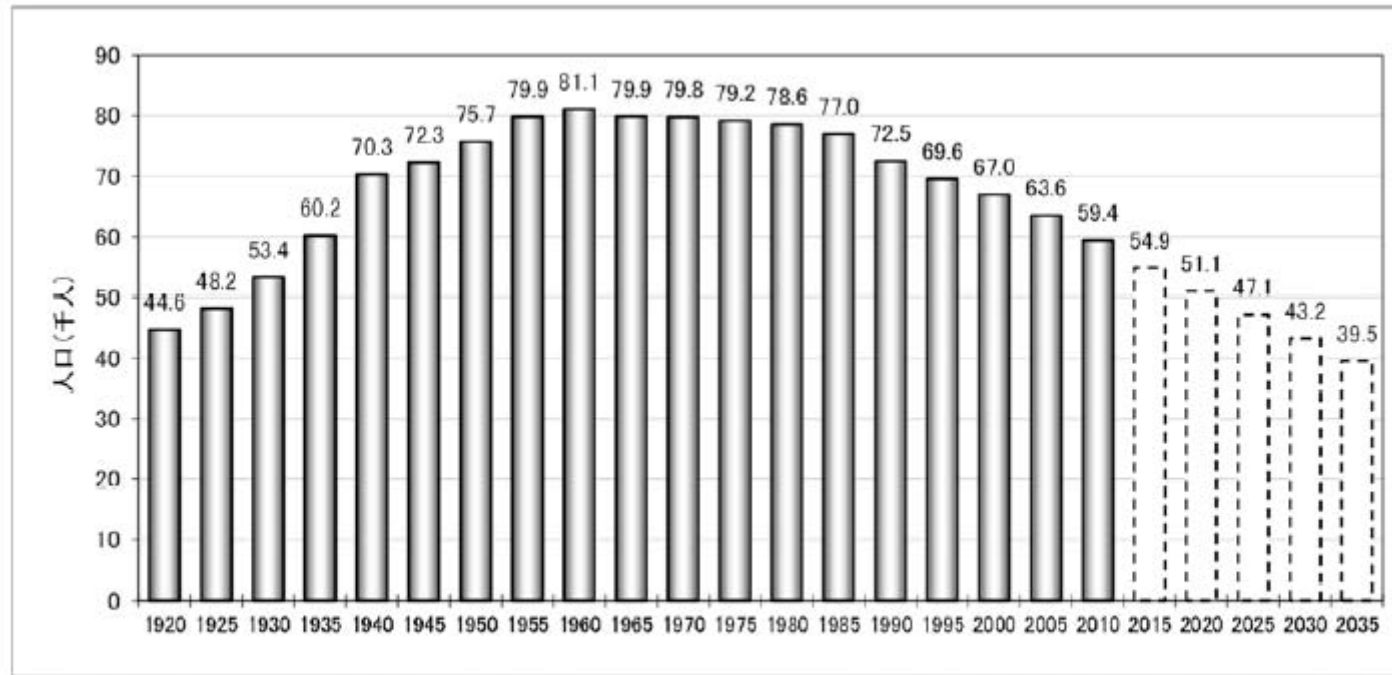
宮古市の人口 : 56,854人 (平成26年12月1日現在、住民基本台帳より)

宮古市の高齢化率 : 33.33% (平成26年12月1日現在)

地区名	宮古	田老	新里	川井
旧町村	宮古市	田老町	新里村	川井村
合併時期	平成17年6月6日 (対等合併)	平成17年6月6日 (対等合併)	平成17年6月6日 (対等合併)	平成22年1月1日 (編入合併)
面積 (km <sup>2</sup> )	339	101	256	563
合併前人口 (H16.10.1時点)	53,309	4,846	3,702	3,674
現人口 (H26.12.1時点)	47,841	3,331	2,959	2,723
全市に占める現人口割合 %	84.1	5.9	5.2	4.8
人口増加率 % (H16~H26で算出)	89.7	68.7	79.9	74.1
人口密度 (H26.12.1時点)	141.1	33.0	11.6	4.8
高齢化率 (H26.12.1時点)	31.8	36.7	42.1	46.2
合併前職員数 (H16.4.1時点)	559	106	88	108
合併後職員数 (H26.4.1時点)	653			
各地区配属職員数 概算 (H26.4.1時点、非常勤含む)	444	33	129	50
合併後庁舎 (H26.4.1時点)	宮古市本庁舎・分庁舎 他4出張所	田老総合事務所	新里総合事務所 (農林課、教育委員会)	川井総合事務所 他3出張所
合併前人口千人あたり職員数 (H16.4.1時点)	10.5	21.8	23.6	29.2
合併後人口千人あたり職員数 (H26.4.1時点)	11.5			

※人口については、住民基本台帳より引用

(別添資料 図1) 宮古市の人口推移



資料：2010年以前は国勢調査、2015年以降は『日本の地域別将来推計人口』（平成25年3月推計）（国立社会保障・人口問題研究所）

出展：宮古市公共施設白書（平成26年3月）

(別添資料 表2) 地域自治組織

地区名	宮古	田老	新里	川井
組織数	157 (うち仮設自治会14)	22 (うち仮設自治会2)	30	32
組織形態	自治会、町内会、部落会	自治会	自治会、部落会	自治会、町内会、部落会 集会所運営委員会等
加入世帯数	15～650	10～100	10～80	10～60
加入世帯100以上団体	62	1	0	0
加入率	70～100%	ほぼ100%	100%	100%
組織会費 (世帯当たりの年額)	3,600～6,000円 (募金を含む場合多い)	震災後未徴収	1,000円前後 (募金は別徴収)	行事等必要な都度徴収 及び集会所管理委託料
特徴と課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アパートの増加等で、組織団体加入率が低下傾向にあり</li> <li>・地縁的つながりが希薄化しているという声もあり</li> <li>・震災後に4団体が解散</li> <li>・県営集合住宅地区や商業地区等、「地域自治組織が無い」地区もあり、そのような地区への情報伝達に行政が苦慮している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災前は、全集落が自治会に属しており、地区対抗「田老地区体育大会」をはじめ年間を通して地域の催しが盛んだった</li> <li>・震災後に11団体が解散</li> <li>・被災により中心市街地が失われ、地区外に転居する世帯が増加しており、急激な過疎化が進んでいる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・急激な過疎化と高齢化がある</li> <li>・一部、団体が無い地区もある(20世帯未満の過疎地区)</li> <li>・消防団活動が盛ん。合併前は全職員が消防団員として活動することで、普段からの行政と地域とのつながりが強かった</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・急激な過疎化と高齢化がある</li> <li>・地域自治組織は集会所単位での活動</li> <li>・市町村合併前は、各公民館に職員を配置して「地区担当職員制度」を実施</li> </ul>

※ 仮設自治会：応急仮設住宅内の自治会数

自治会・町内会・部落会・集会所運営委員会：名称が違うが、全て地域自治組織の一種。世帯数が100世帯程度とまとまった区域では、自治会則を制定して「自治会」となる場合がある。「部落会」「集会所運営委員会」は世帯数が数十世帯と小規模の場合が多い。

(別添資料 表3) 地域自治組織の包括的組織

地区名	宮古	田老	新里	川井
包括的組織	宮古市町内自治会連合会	田老地区自治会連合会	区	地域づくり委員会
所属団体数	117	20	30	32
設立年	昭和43年	平成6年	明治～平成17年	平成21年
市担当課	市民生活部生活課	田老総合事務所 住民生活課	なし	各公民館に市非常勤 職員の勤務あり
市補助金(年額)	135,000円	162,000円	なし	なし
年会費	あり	あり	あり	なし
組織図解	<p>・未加入の団体や、未組織の集落もある</p>	<p>・未加入の団体や、未組織の集落もある</p>	<p>・5つの「区」に30の自治会・部落会が含まれる</p> <p>・過疎化により組織が機能できなくなった集落は、区がその役割を補佐</p> <p>・住民自治組織であり区長報酬等は無し</p>	<p>・6つの公民館単位で形成された、「地域づくり委員会」に各地域自治組織が含まれる。</p> <p>・過疎化により地域自治組織が機能できなくなった集落は、地域づくり委員会がその役割を補佐</p>

地区名	宮古	田老	新里	川井
包括的組織	宮古市町内 自治会連合会	田老地区 自治会連合会	区	地域づくり委員会
組織の特徴	<p>会則に定められた主な目的</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町内自治会相互の連絡調整及び親睦融和</li> <li>・町内自治会活動に関する調査研究及び啓発普及</li> <li>・市民生活及び地域課題研究</li> <li>・自治会の育成助成とリーダー養成</li> <li>・功労者表彰</li> <li>・他団体との連絡調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・古くは、明治時代に設立された区もある</li> <li>・平成17年の合併を機に小学校校区ごと5地域全てに設立（住民主導）</li> <li>・集落単位の「自治会」「部落会」と連携して地域活動を行う</li> <li>・各地域自治組織から役員2名が区の理事に就任</li> <li>・全ての地域から決定権のある人たちが区を構成</li> <li>・区で様々な問題があると、すぐ下部組織に情報が伝わる</li> <li>・逆に、各地域自治組織で課題がある場合は、区の会議（区会）で提案することも可能</li> <li>・集落が10~20世帯にまで減少すると、集落単位の「自治会」「部落会」が消滅し、それまで地域で行っていた事業の担い手が無くなる場合があるが、上部組織としての「区」があることで部落会が実施できなくなった事業（敬老会等の地域行事、除雪、見守り活動等）を区で引き継いで実施している</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成22年の合併を機に設立（行政主導）</li> <li>・川井の6つの公民館単位で形成</li> <li>・急激に進む過疎高齢化の中で、可能な限り地域の力を持続させることを目的としている</li> <li>・過疎化により各地域自治組織単位では継続困難となった地域のイベント（運動会、文化祭、敬老会等）や事業を実施</li> <li>・合併による地域と行政との距離感の拡がりや委員会の存在により抑えられている</li> </ul>	

(別添資料 表4) 宮古市地域協議会

地区名	宮古	田老	新里	川井
地域自治区	宮古地域自治区	田老地域自治区	新里地域自治区	川井地域自治区
地域協議会名	宮古地域協議会	田老地域協議会	新里地域協議会	川井地域協議会
委員数	10	10	10	10
委員構成 (平成24年度) ※下線は地域自治組織 の包括的組織	<u>宮古市町内自治会連合会</u> 陸中宮古青年会議所 宮古商工会議所女性会 NPO 法人 市民活動団体 宮古若潮太鼓 公募1名 学識経験者3名	<u>田老地区自治会連合会</u> 田老一小PTA 田老町漁業協同組合 田老町漁業協同組合女性部 田老養殖組合連合会 田老スタンプ会 たろう産直組合 学識経験者3名	<u>和井内区2名</u> <u>刈屋区</u> <u>腹帯区</u> 新里中学校PTA 社会福祉法人新里紫桐会 宮古市消防団第35分団 学識経験者3名	<u>川井地域づくり委員会</u> <u>箱石地域づくり委員会</u> <u>川内地域づくり委員会</u> <u>門馬地域自治振興協議会</u> <u>江繋地域づくり委員会</u> <u>小国地域づくり委員会</u> NPO 法人 川井中学校PTA 学識経験者2名
事務局	宮古市企画課	田老総合事務所 地域振興課	新里総合事務所 地域振興課	川井総合事務所 地域振興課
協議会開催回数 (平成24年度)	6	5	4	4



(別添資料 表5) 平成26年度各地区懇談会 (主催: 宮古市町内自治会連合会、主催: 宮古市)

	参加者	人数
田老・宮古自治連 懇談会 平成26年9月8日	宮古自治連役員	10名
	田老自治連	10名
新里・川井・ 宮古地区懇談会 平成26年11月27日	宮古自治連役員	10名
	新里地区 区長	5名
	新里地区 地域自治組織会長	5名
	川井地区 地域づくり委員会 会長	5名

(別添資料 表6) 宮古市地域創造基金の概要

目的	地域における住民の連帯強化及び地域の振興を図り、市民の一体感の醸成に資すること
金額	1事業の上限額は500万円
事業実施主体	各地域自治区及び各地域自治区内に所在する団体(任意団体を含む)
対象となる事業	原則として、ソフト事業 1. 各地域自治区の住民の連帯強化に資すると認められる事業 1) 地域の自主的な活動 2) 地域のイベント 3) 自治会(町内会)等の組織づくり及び活動支援 4) 自主防災組織作り及び活動支援 5) その他地域協議会が必要と認める事業 2. 各地域自治区の地域の振興に資すると認められる事業 1) 地域自治区の振興に資するイベント 2) 地域文化の伝承等 3) 地域づくり団体等の育成支援 4) その他地域協議会が必要と認める事業

(別添資料 表7) 宮古市行政連絡員 (平成26年度時点)

地区名	宮古	田老	新里	川井
行政連絡員数	211 (うち被災による休止中5)	32 (うち被災による休止中10)	32	32
次期行政連絡員の推薦者	・地域自治組織代表者 ・地域自治組織が無い地区は前任の行政連絡員	・地域自治組織代表者 ・地域自治組織が無い地区は前任の行政連絡員	・地域自治組織代表者 ・地域自治組織が無い地区は前任の行政連絡員	前任の行政連絡員
平均担当世帯数 (平成26年度)	9.6	3.7 (震災以前は4.7)	3.4	3.6
担当区割と地域自治組織の区割	一部不一致	一致	一致	一致
特徴	・一部地域のみ1年ごとの輪番制 ・本来の輪番制が崩れ、3年以上担当している人が多い ・引き受け手がいなくなり、やむなく地域自治組織の代表者(またはその世帯)が行政連絡員を兼務している地域も多い	・1～2年ごとの輪番制	・1～2年ごとの輪番制	2年ごとの輪番制

※上記のほか、仮設住宅に25名の行政連絡員あり