

平成の大合併後の住民自治組織

——大分県日田市の事例調査から——

杉本久未子

SUGIMOTO Kumiko

1 はじめに

1999年から2010年までの「平成の大合併」で合併した人口がおおむね4千人未満の旧町村の地域は、合併に加わらず存続を選択した近隣の小規模町村に比べ、人口減が加速傾向にあるとの調査結果が、2019年11月6日に日弁連によって公表された。役場がなくなった影響で公務員減少や商店廃業、事務所閉鎖などが続き、地域が衰退したのが主な原因とされている。

平成の大合併は、高齢化が進み農林業など基盤産業が衰退するなかで行政サービスが困難となる小規模自治体を統合あるいは中心都市に包含することで、自治体の機能をまがりなりにも維持することを目的として実施された。職員数の削減や公的施設の統合などの行財政改革を推進することによって、国の財政支援が減少しても何とか存続しう自治体の中に、過疎化が進む地域を組み込むことが目ざされたのである。しかし、それによって、過疎化の進むエリアの住民生活の内実が維持されるわけではない。合併により周辺に位置することになる離島・山村をはじめとした小規模自治体の問題は、合併後早い段階から注目されており（青木・田村2010）、平成の大合併と農山村のかかわりの総合的な検証も行われている（佐藤2013）。合併により広大な自治体が形成された浜松市を対象として総合的な事例研究を行った丸山は、山村地域の課題を描いている（丸山2015）。

本論は、合併により周辺部に急激な人口減少が

発生している大分県日田市を事例として、少子高齢化や地域産業の衰退のなかで住民生活はどのようになっているのかを把握するものである。日田市については、編入された旧郡部の衰退が著しく、その実態や住民生活に及ぼす影響についていくつかの研究が行われている（山本2013 山本・高野2014 長尾2016など）。また、本研究の共同研究者でもある高野は、高齢者の生活と地域集団の関係の変容を問題とした（2011）。本研究では、これらの蓄積を踏まえながら、日田市全体の合併後の地域社会の状況を住民自治組織に注目しながら明らかにするものである。そこには、自治体の行財政改革のなかで協働の相手として期待される住民自治組織がそれに対応しうる能力を持ちうるのかということに対する懸念がある（杉本2010 2015 2017）。

以下では、2章で日田市の歴史と地域概況を紹介し、3章では2018年に実施した自治会長アンケート結果から住民生活とそれを支える自治会活動の現状を説明する。そして4章では、今回編入合併されたなかでも最も人口減少の著しい旧中津江村について、自治会長や公民館長などへのインタビュー結果から地域の課題を明らかにする。5章では以上の結果を簡単に整理するとともに、中山間地域での住民生活と住民自治組織の可能性を検討したい。

表-1 日田市の人口構成

	世帯数	人口	(2010年比)	年少率	高齢化率
日田市	25,238	66,523	-6.2%	12.9%	32.7%
旧日田市	21,624	56,512	-4.4%	13.6%	30.9%
天瀬	1,653	4,731	-12.3%	8.1%	42.9%
大山	894	2,756	-19.0%	9.9%	39.5%
前津江	363	981	-15.7%	7.7%	39.0%
中津江	364	769	-21.9%	6.0%	52.2%
上津江	339	774	-11.9%	10.2%	48.0%

ち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、①日田市における安定した雇用を創出する、②日田市への新しい人の流れをつくる、③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、④人が共に支えあい、安全・安心で快適に暮らせる地域を創る、を基本目標として戦略を推進している。③とりわけ④は3章以降で検討する住民自治組織にかかわってくる問題であるが、ここでは雇用＝産業に関連した日田市の施策を見ておきたい。

安定した雇用を創出するための基本的方向は、(1) 第一次産業の競争力を高める、(2) 企業を呼び込む、(3) チャレンジする地場産業と創業を支援することにある。注目されるのは、(2) が人材のマッチングや企業誘致活動、(3) が中小企業支援センター（仮称）の設置と創業者支援、建築技能等の継承支援と具体的記述に乏しいのに対し、(1) の記述が充実していることである。つまり、①人材の確保・育成に向けては、「営農指導の強化」や「林業事業体への支援」、「国の林業研修施設の誘致」が、②農水産物とその加工品の生産力・販売力の強化に向けてでは、「ブランド力の強化」、「産直野菜生産の拡大」、「都市部でのひたブランドの確立」が、そして③森林・林業・木材産業の再クラスター化にむけてでは、「地域一体となった日田材のブランド化と木材関連産業の振興」、「日田材の需要拡大」、「未利用森林資源の有効活用」を行うことが示されており、第一次産業を基盤に就労機会を強化しようとしていることが

伺われる。

2.3 自治会の概要

日田市には自治会が163団体あり、自治会連合会を構成している。旧日田市の自治会は1960年から任意団体と位置付けられており、平成の大合併で編入された2町3村の自治会長は合併により非常勤特別職の地位を無くしている。また、合併に際して180あった郡部の自治会が35に統合された。

連合会組織は市内21地区（概ね公民館エリア）のそれぞれの自治会長から互選された理事による理事会を持つ。なお、理事については大山地区から2人、天瀬地区から3人が選ばれており合計24人となっている。表-2に合併時期の違いによる4つのエリアと構成地区および自治会数を示した。

行政と自治会連合会の間には「事務委託の範囲に関する協議書」が締結されており、一定の委託費を受け取って「広報紙などの配布」（月2回）、「環境保健業務など市行政への協力」、「選挙公報の配布」、「観光および地域振興への協力」、「文化・スポーツ振興への協力」、「各種募金等への協力」などを行っている。もちろん住民自治組織としての自治会活動はそれぞれの自治会に任されている。

自治会長全員が集まるのは自治会連合会の総会のみである。21の地区では、理事による市から

表-2 エリア別自治会構成

	構成地区名 ()内は自治会数
旧日田町	隈地区(9) 竹田地区(11) 咸宜地区(7) 桂林地区(6) 田島地区(5)
戦前合併	三芳地区(10) 光岡地区(10) 高瀬地区(12) 朝日地区(6) 三花地区(9) 西有田地区(12)
昭和合併	東有田地区(9) 小野地区(4) 大鶴地区(7) 夜明地区(3) 五和地区(8)
平成合併	前津江(4) 中津江(4) 上津江(4) 大山(8) 天瀬(15)

の情報伝達を通じて地区内自治会の交流は図られているが、区をまたいだ交流はあまりない。また、多くの地区ではこのエリアを範囲として地域振興協議会や公民館運営協議会が組織されており、地域づくりや文化・学習活動を通じた交流も行われている。地域振興協議会の会長は地区の自治会長会の会長が就任することが多い。

3 自治会長アンケートから見た住民生活と自治会活動

3.1 調査概要

自治会長アンケートは、2018年11月に日田市自治会連合会の協力を得て市の広報紙配布システムを利用する形で各自治会長に調査票を配布し、返信用封筒で郵送回収した。回収先は地理的・心理的近接性を考慮して九州大学の高野研究室にしている。配布数は163票、回収数は135票で有効回収率は82.8%である²⁾。

アンケートでは、自治会長の目を通して地方都市の地域社会の現状を把握すること、自治会という小地域レベルで生業や職業、教育、医療福祉、防災・安全などの地域状況を複合的に把握すること、そして地域の住民自治組織への行政等による期待が高まるなかで自治会がそれに対応しうる組織なのかを検討することを目的としている。そのため、調査項目は、地域特性（人口の年齢構成・住宅の状況・農林業や商工業の状況）、地域課題、日田市の将来方向、自治会特性（組織概要、活動

内容・活動課題、会長プロフィール）としている。

なお分析は、日田市が市街地を中心に周辺の農山村を合併して現在の姿となっていることから、旧日田町、戦前合併地域（以下戦前合併）、昭和の大合併地域（以下昭和合併）、平成の大合併地域（以下平成合併）に分けて行うことにした。この地域区分は、川の合流点にある旧市街地を中心とした平野部、その周辺の住宅開発や企業誘致が進む混住地域、筑後川などを通じて福岡県とつながる山村地域、ダム開発なども行われた熊本県につながる山村地域という地域特性とも一致している。つまり、地域の自然的歴史的成り立ちと行政的成り立ちを念頭に分析することを意図したものである。

3.2 地域別回収数と自治会長プロフィール

回収自治会数は、旧日田町が28自治会（20.7%）、戦前合併が47自治会（34.8%）、昭和合併が21自治会（15.6%）、平成合併が24自治会（17.6%）で、自治会名が判明しないものは15自治会（11.1%）であり、回収結果に地域的片寄りはない。

自治会長の年齢は46歳から92歳まで幅広いが、60代後半から70代前半が多くて平均年齢は69.5歳である。出生地は4割近くが自治会エリア生まれ、半数が自治会エリア以外の日田市内生まれである。出生地を地域類型別に見ると、旧日田

表-3 自治会長の出生地

	この地域内	日田市内	大分県内	大分県外	合計
旧日田町	2	19	1	4	26
	7.7%	73.1%	3.8%	15.4%	100.0%
戦前合併	16	26	2	3	47
	34.0%	55.3%	4.3%	6.4%	100.0%
昭和合併	11	9	0	0	20
	55.0%	45.0%	0.0%	0.0%	100.0%
平成合併	18	5	0	1	24
	75.0%	20.8%	0.0%	4.2%	100.0%
合計	47	59	3	8	117
	40.2%	50.4%	2.6%	6.8%	100.0%

町や戦前合併で地域内より日田市内が多く、これらの地域への周辺部からの地域移動が自治会長の出生地にも表れていると言えるだろう。

自治会長の4割が日田市内に住み続けているのに対し、5割近くがUターン者であり前住地は福岡、大分、大阪などが多くなっている。最長職は民間企業が最も多く、ついで役所・役場、商工業、農林業が多くなっている。

3.3 地域特性と地域課題

3.3.1 自治会レベルの地域特性

ほとんどの自治会に75歳以上の高齢者や一人暮らしの高齢者がいるが、いる世帯割合を比較すると昭和合併と平成合併で高齢化が深刻化していることが確認できる。9割前後の自治会では小学生や高校生がいるが、昭和合併では自治会世帯数の少ないこともあり、その割合がやや低い。管理者のいない空家のある自治会は旧日田町と戦前合併でも4割程度、昭和合併と平成合併では5割以上に達している。持ち主が時々帰ってくる空家のある自治会は旧日田町と平成合併で8割前後に達している。

農地や山林を所有している世帯がある自治会は旧日田町でも5~6割、それ以外の地区では8~9割に達している。これらの地区では農作業を委託

している世帯のいる自治会が7~8割に達している。旧日田町では商売をしている世帯のある自治会は85%に達し、4~5割程度の他地区との歴史的成り立ちの違いを示す。ものづくりをしている世帯のある自治会は平成合併で6割に達し、農産加工が影響している。以上から日田市では混住地域や周辺地域はもちろん、商業を基盤とする旧日田町ですら農林業と深いかわりのある世帯が存在することが確認される。

3.3.2 地域の魅力と課題

地域の魅力として「あたたかい人間関係」「祭り・伝統行事」「河川・水環境」をあげる自治会長が多かった。旧日田町では「祭り・伝統行事」「河川・水環境」「歴史的遺産・町並み」「学校・教育風土」が多くあげられており、この地域の文化的・歴史的蓄積が魅力となっていることが確認できる。戦前合併では「あたたかい人間関係」「子育て環境」が高くいわゆる郊外の魅力が意識されている。昭和合併では「農業・田園風景」があげられ、平成合併では「河川・水環境」「農業・田園風景」に加えて「森林・林業」もやや多くなっており、地域の自然や農林業が魅力として意識されている。

3/4の自治会が伝統的な祭りや行事があると答えており、伝統を守りながら年中行事を着実に維

持継承しているところも多い。伝統工芸や特産品をあげる自治会は2割程度にとどまっているが、具体的には地域を代表する農産物や陶器、木材加工品、農産物加工品があげられている³⁾。

「災害対策」と「高齢者支援」がどの地区にも共通する課題となっている。課題をあげた自治会の割合を見ると、旧日田町が他地区より高いのは「空き店舗の管理・活用」のみ、戦前合併では「空き家の管理・活用」のみである。昭和合併では「耕作放棄地の管理・活用」「祭り・伝統行事の維持復活」「地域間の行事連携」が高く高齢化にともなう生産環境と行事の維持に困難をきたしている。また平成合併では、「耕作放棄地の管理・活用」「山林などの管理・活用」とともに「公共交通の充実」「買い物難民の解消」も高く、生産環境だけでなく住民生活面でも大きな課題が存在していることがわかる。

災害対策、高齢者支援という地域課題に対応して、住民グループが「見守り、配食サービスなどの高齢者支援」、「防災マップづくりなどの自主防災活動」を行っている自治会が一定数存在する。旧日田町で「歴史的建造物などの保全・活用」が、昭和合併で「自主防災活動」「水環境や自然環境の保護」「農地や山林の保全・活用」が多くなっており地域特性を反映している。また平成合

併では「伝統芸能などの継承」の割合が高い。

なお、「平成の大合併で地域はよくなった」と答えた自治会長はほとんどいない。特に平成の大合併で編入された地区の自治会では、「全くそう思わない」(50%)、「ややそう思わない」(29.2%)を合わせるとほぼ8割になり、肯定的な意見は全くなかった。逆に受け入れた側の評価は「どちらでもない」が最も多く、受け入れ側への合併の影響は小さかったものと考えられる。

3.3.3 自治会組織と活動状況

自治会の規模は世帯数11から670まで地域差が大きい。旧日田町は200世帯以上が半数を超え、戦前合併は一部に小規模自治会があるが、100世帯以上が半数を超える。昭和合併は50世帯未満が1/3と小規模自治会が多い。平成合併では統合の結果もあり50~99世帯が2/3となる⁴⁾。加入率は100%が3割強、90%以上を合わせると8割強と高くなっている。旧日田町では90%以上が6割弱で加入率はやや低い。

自治会費は1000円前後のところが多く、年間予算規模も会員数に比例して増加する。会費は各世帯同額が多いが⁵⁾、アパート住民を減額するところもあり、加入確保をめぐる配慮も推測される。自治会役員には女性が少ない。50~60代の男性が中心的な担い手になっているが、旧日田町

表-4 合併評価 (地域がよくなったか)

	とてもそう 思う	ややそう思 う	どちらでも ない	ややそう思 わない	全くそう思 わない	合計
旧日田町	0	3	13	6	3	25
	0.0%	12.0%	52.0%	24.0%	12.0%	100.0%
戦前合併	1	2	25	5	10	43
	2.3%	4.7%	58.1%	11.6%	23.3%	100.0%
昭和合併	2	1	8	5	2	18
	11.1%	5.6%	44.4%	27.8%	11.1%	100.0%
平成合併	0	0	5	7	12	24
	0.0%	0.0%	20.8%	29.2%	50.0%	100.0%
合計	3	6	51	23	27	110
	2.7%	5.5%	46.4%	20.9%	24.5%	100.0%

では70代以上の役員がやや多いようである。また、役員数には地域差が少なく、少ない世帯数のなかで役職を分担している自治会があることが推測される。

地域の役職として、8～9割の自治会で氏子総代、体育協会委員、民生児童委員、老人会長がいる。旧日田町や戦前合併では青壮年会長がいる自治会も8割を超える。旧日田町以外では農業委員がいる自治会が7割を超える。婦人会長がいる自治会は少ない。

共有財産の存在は自治会のまとまりに一定の影響を及ぼすが、共有財産として集会施設を保有する自治会は平成合併（52.2%）を除き、8～9割になる。旧日田町と昭和合併では6割が共有財産として神社・仏閣を保有しており、山林を共有財産とする自治会は昭和合併で4割、戦前合併で25%となっている。平成合併では自治会の再編の結果として共有財産のまとまりとは異なるエリアに自治会が設定されていることが推測される。

「一斉清掃活動」、「自治体広報紙の配布」、「消防防災活動」、「行政への要望伝達」、「共同募金などの募金協力」はどの地区でも8～9割以上の自治会が取り組んでいる。旧日田町と戦前合併では活動に類似した傾向が見られ、「敬老会の開催」、「子ども会行事などのサポート」、「高齢者への地域福祉活動」、「市主催のイベントへの協力」も7～8割の自治会が取り組んでいる。昭和合併は活動している自治会割合がやや低い項目が多いが、「里山・山林の保全」がやや高くなっている。平成合併では全般的に活動割合が低い。

今後重点的に取り組む活動については、「伝統行事や祭祀の継承」、「多様な世代の交流」「高齢者の生活をサポートする活動」、「地域の環境と安全性を高める活動」をどの地区でも一定数が重視している。「農地の維持・管理」は昭和合併で、

「移動手段の確保」が平成合併と昭和合併で、「子育て世代の支援」が旧日田町と戦前合併で重視されている。

「高齢化で人手のいる活動が続けられない」、「役員のなり手がなく」、「行政からの依頼が多すぎる」がどの地区にも共通する自治会の運営上の課題となっている。平成合併で「人手のいる活動が続けられない」が7割を超え、戦前合併では「役員のなり手がなく」が7割弱である。昭和合併では「行政からの依頼が多すぎる」が6割近い。

3.4 自由記述

地域生活や自治会活動について自由に記述してもらったところ、半数近い62人からの回答があった。その記述からは、世帯数が増加したり公民館の建設で地域の活性化が今後も期待される地域や、自治会長就任後に地域活動を積み上げ人びとの交流や高齢者支援が行われている自治会が見られる。他方、若い人の増加がそのまま自治会加入や活動参加に結びつかない自治会がある。若者の流入する地域と高齢者が残存する地域ができ両者の交流が困難との指摘もあった。現在のところ行事や活動を維持しているが、高齢化が進み自治会の運営が困難となることを懸念する記述は各地で見られる。周辺部では、人口と世帯数の減少、役員の人材不足などによる将来不安は一層強く、地域の伝統行事の見直しや自治会の再編が必要との声もあった。

・当地域は観光地としての顔があり、自治会外より33店が出店している。この人達との連携によって地域のまつりが実行されている。しかしコアとなるべき活動家の殆どが65歳以上と高齢化し後継者がいない店が9割以上にのぼっている。これから10年後どうなるのか心配であ

る。(旧日田町)

- ・私たちの町は新興住宅地で若い世帯が多く他の地域にくらべ児童の数も多く活気がありますが若い方の協力が少ないように思われます。時代の流れとも思われますが説得をし協力して頂けるようにしたいと思います。(戦前合併)
- ・将来は老人主体の地域になってしまう。公共交通等がしっかりしないと車の利用はやめられなくなる。高齢化するので外から医療介護物品(商品)の販売が地域の中核的施設へ定期的に来て来る様なシステムがほしい。(戦前合併)
- ・家庭菜園で採れた野菜や果物等をお互いに分け合い近隣とのコミュニケーションを図る生活が今も継続されている。以前は定年が55~60歳位であったので多くの方が地域のリーダーとして活動していたが、最近は兼業農家の方を含め70歳過ぎまで働く方が多くなり、地域の役員の人材不足を感じる。(昭和大合併)
- ・60~70代の人が多く、この先10年で世帯数は半分になると思われ、班の統合や自治会統合が必要となる。少人数で広範囲のサービスは限界があり、又行政のサービス低下も必死で、山間部の為これを活かした何かがほしい。(平成合併)

3.5 小括

アンケート結果からは、日田市の自治会は加入世帯数においても、住民の生業面においても多様であるが、行政との委託契約を背景に地域の住民生活を維持するための地道な活動を継続していることが確認された。しかし、活動の担い手不足、役員不足のなかで今までの活動を継続できなかったり、行政の依頼に対応しきれない自治会も出現している。

日田市全体としては災害対策と高齢者支援が二大課題となっており、住民グループの活動も高齢者支援活動、自主防災活動が多くなっている。そのなかで、自治会が重視する今後の取組みは、「伝統行事や祭祀の継承」が最も多く、ついで「多様な世代の交流」「高齢者の生活をサポートする活動」「地域の環境と安全性を高める活動」が多い。伝統行事の継承に対する自治会長の強い思いが伺われる。

しかし、地域の課題の内容や重要視する自治会活動は、表-5に示すように地区による違いがある。旧日田町では一定の歴史的文化的蓄積を背景に自治会活動が現在のところ維持され、地域への誇りや愛着を維持している。ただ、住民や担い手の高齢化が進みつつあり、将来の展開に対する不安が語られ始めている。戦前合併では、住宅開発

表-5 アンケート結果のまとめ

	地域の魅力	地域の課題	住民グループの活動	自治会活動	運営課題・重点的取組
旧日田	祭り・伝統行事 河川・水環境 歴史的遺産・街並み 学校・教育風土	空き店舗の管理・活用 祭り・伝統行事維持復活	高齢者支援 歴史的建造物保全活用	敬老会 子ども会行事のサポート 高齢者福祉 市主催イベント協力	とくに苦勞していない 子育て世代の支援
戦前合併	あたたかい人間関係 子育て環境	空き家の管理・活用	自主防災活動 水環境や自然環境保護	敬老会 子ども会行事のサポート 高齢者福祉 市主催イベント協力	役員のなり手がない 子育て世代の支援
昭和大合併	農業・田園風景	耕作放棄地の管理・活用 祭り・伝統行事維持復活 地域間の行事連携	自主防災活動 水環境や自然環境保護 農地や山林の保全・継承	*活動割合やや低い 里山・山林の保全	行政依頼が多すぎる 地域の環境安全性向上 農地の維持管理
平成大合併	河川・水環境 農業・田園風景 森林・林業	耕作放棄地の管理・活用 山林などの管理・活用 公共交通の充実 買物難民の解消	伝統芸能などの継承	*多くの項目で活動割合低い	人手のいる活動が続けられない 移動手段の確保

等により若者世代の流入もあり、世代間交流や子育て支援が重要となる。他方、高齢化が進む地域では空き家対策も問題となっている。

昭和合併は2017年の九州北部豪雨の被災地でもあり災害対策への取組みが求められるとともに、地域への愛着の根源ともなっている農地や山林の保全が重要となっている。そして平成合併では、自治会合併によって一定の世帯数が確保され自治会活動が維持されているものの、全般に活動メニューは少なく、公共交通の確保や買い物難民の解消など住民の生活インフラの確保が重要となっている。しかしこれらへの対応については自治会の取組みには限界があり、新たな担い手が必要である。次章では、平成合併エリアの課題を中津江地区を事例としてより詳しく検討する。

4 中津江地区の住民組織をめぐる状況

4.1 中津江村の戦後

住民の生活インフラの確保が重要となっている平成合併エリアの中でも、人口減少と高齢化が最も著しいのが中津江地区である。津江杉の産地であるとともに、鯛生金山の採掘で多くの人を集めた中津江村は、1950～65年の下釜ダムの建設により11集落で201戸、1000人の水没者を出し、さらに1972年の鯛生金山の閉山によって急激な人口減少を経験することになった。中津江村では地底博物館「鯛生金山」の開業（1983年）、鯛生家族旅行村の開設（1988年）などにより金山跡地を活用した観光振興を目指した。1990年に設置した鯛生スポーツセンターは、2002年のW杯サッカーのカメルーンキャンプ地としても知られている。合併に際し2004年には中津江村地球財団が設立され、これらの施設の運営を継続しているが、2005年の日田市への編入合併により、さらなる人口減少に見舞われることになった。

中津江地区は4つの自治会で構成される。自治

表-6 自治会毎の人口推移

	1989年	2004年	2018年
鯛生	345	248	106
丸蔵	363	264	131
川辺	630	516	352
野田	269	321	220
合計	1,607	1,349	809

会別の人口推移は、表-6の通りで30年間で人口は半減した。なかでも、野田、川辺に比べ鯛生、丸蔵の人口減少が著しいことが確認される。各自治会の班構成を見ると、この2地域では世帯数が5以下の班が多くなっており、集落の維持が困難となっていることが推測される。

4.2 自治会長インタビューによる各自治会の現状

4.2.1 鯛生自治会

自治会長は元日田市議会議長であり、現在も中津江地区の社協会長、鯛生金山の副理事長、JA総代、森林組合理事、生産組合部会長など多くの役職を兼任している。子どもの頃は鯛生金山の第二の黄金期で、金山だけで2000人ぐらいが働いており、山林地主である田島家でも40～50人が雇用されていたという。

現在は人口が106人だが、70歳以上が65人となっており、高齢者は75歳以上にする必要があると語る。高齢女性が一人で住み時々息子さんが帰ってくる集落がある。お年寄りが日々楽しく、死ぬときこの集落にいてよかったと思うことが一番大切で、そのために自治会長の配偶者が中心となってミニデイサロンを開催している。お店がないので2017年秋から移動販売車が来るようになっている。かつては自治会長の集落ではむらづくり振興協議会をつくり、農産物の直売や婦人部による加工などの活動を行っていたが、メンバーの高齢化により活動を止めている。

地域で困っていることがあれば対処法を考えそれを行政につなぐのが自治会長の仕事と考えている。というのも自治会の会費は年間 3000 円なので予算面からも活動に制限があるためだ。「中津江出身の行政の人は、中津江を捨てて全部日田に降りた。親は俺たちに任せて何もしない。地域の祭りにも合併以降見向きもしない」「振興局は予算も権限もなく、本庁と喧嘩もしきらない」と合併後の行政に対して批判的である。

4.2.2 丸蔵自治会

自治会長は高校卒業以来続けてきた郵便局職員(途中から嘱託職員)を最近退職しており、妻はかつて中津江村職員であったが合併を契機に退職し民生委員をしている。二人の子どもは大山と熊本にいる。

宮園神社とそこでの祭りが人々を結び付けている⁶⁾。65 戸、135 人が暮らしているが、80 歳以上が 8 割で独居の人も多くなっている。昔は農林業で生活し特に林業が盛んであったが、今は年金ぐらしの人が多くなっている。耕作放棄地も増加中だ。現在 3 つの班で道路の草刈りができない状態になっている。二人の民生委員が独居高齢者や高齢世帯を月 2 回巡回しているが、高齢者は車の運転ができず身体が弱ると中津江で暮らすのは困難になるという。

自治会費は年 6000 円で村営住宅を含め全員が自治会に加入している。年 2 回班長会議を実施し、総会には 40 人ぐらいが集まる。地域活動を担っているのは、戦後生まれの男性を会員とする親和会とその妻たちを中心とする女性たちのさくら会である。8 月 13 日には自治会主催で丸蔵のふるさと夏祭りを、11 月 15 日には親和会がめがね橋のライトアップを実施している。

集落での生活が厳しくなっても自治会や振興局のできることは少ない。高齢者には早く子どもの近くに動いたらよいと助言しているという。

4.2.3 川辺自治会

自治会長は農業者でシイタケの菌床栽培グループのメンバーでもある。自分の田畑を利用して小学 5 年生の田植え・稲刈り、1 年生の芋の植え付けなどを 10 年来実施している。

地域は支所や小中学校のある中津江唯一の「人口密集地域」である。住民は農林業が中心で、今も畜産、キュウリ、ワサビ、シイタケなどの専業農家が合わせて 10 戸程度ある。子育て層は、子どもが中学校を卒業すると子どもに付いて日田にアパートを借りて住むようになり、津江地域に職場のある父親が日田から通うようになっている。

最近、自治会費は月 600 円から 500 円に値下げしている。役員は会長、副会長、会計、事務局のほか 5 人の理事があり、理事は防犯・防災、福祉環境、体育、交通安全、教育文化をそれぞれ担当している。自治会では、敬老祝賀会、川辺自治会としての視察研修、スポーツ大会を行っているほか、老人会の活動が活発で福祉センターの毎月の掃除、年 2 回の親睦旅行、週 3~4 回のグランドゴルフを行っている。さらに集落の公民館が 7 つあり、そこで毎月常会を行っているところもあるなど、中津江地区のなかでは自治会活動が比較的維持されている。

しかし、耕作放棄地が出てきても農林支援センターは手いっぱい、頼まれたところしか処理できない。空家対策も困難で、集落間の私道が荒れるようになっている。行政の手がまわらないため、地域の基本的なインフラが維持されず、安全上の問題が出ていることを懸念している。

4.2.4 野田自治会

自治会長は合併時の中津江村の総務課長で、合併後しばらく中津江振興局にいたが退職している。当時の状況からみて合併はやむを得なかったと語る。現在は、中津江の連合自治会会長、行政相談員、年金連盟会長、民生・児童委員、公民館

運営委員など多くの役職を兼任している。田は耕作委託に出し、最近所有山林の一部を皆伐している。

下釜ダムによる水没者は小国、日田のほか栃原（中津江内）の団地に移住したものもいる。その関係で現在も下流と桜まつりで交流を行っている⁷⁾。住民は勤め人が中心で農林業は少ない。共有林は分けて個人林になっており、管理がおこなわれずにメチャメチャの状態だと言う。高齢化が進む中、災害対応として貯金通帳や懐中電灯を入れた非常持ち出し袋を作り、消火栓も配備した。地域消防組織はあるが、団員が高齢化している。

自治会は8班で87世帯。団地のみに子どもがいる。3つの公民館があり、そこでは月1回税金集会有り、公民館費1000円と自治会費500円を集めているところもある。自治会では災害対応の積立を行っており、100万以上貯めているという。連合会長の仕事は陳情が中心で、自治会長4人で2か月に1回ぐらい会合を持ち、何を陳情するか、中津江村振興協議会でどういう形で話し合うかを決めている。

以上、自治会長のインタビューからは、集落の維持が困難となり、耕作放棄地や空家が増大していること、地域を支えてきた人びとも高齢化しリタイアしつつあることが伺われる。また、中津江では合併前は集落（班）の活動が中心だったが、その機能が低下しつつあることも確認された。世帯数の減少と高齢化で、集落の常会、草刈りや清掃、伝統行事や祭りを持続できないところが出てきた。しかし、合併に合わせて再編された自治会の位置づけは弱い。さらに、行政職員や高校生を持つ家族の日田への移住が人口減少の要因として語られている。生活環境面では、農地や山林は荒廃し、道路等の補修・維持も困難となり、医療、買物とそのため移動など高齢者の日常生活を支

える方策も少なくなっている。しかし、地域の厳しい状況に対して、振興局や自治会が行うことは少なく、個人的な解決しかないという意見も語られている。

4.3 地域を支えるさまざまな取り組み

中津江地区では、地域おこしに意欲的な公民館長を中心に、県などの補助なども活用しながら「ヨソもん受け入れ-上・中津江元気 by プロジェクト」を行ってきた。高齢者の健康をテーマとした健康村づくり、山村留学を進める「酒呑童子プロジェクト」、「ヘルスツーリズム」のツアー企画などいくつかの取り組みを進めてきた。子どもたちのキャンプや女子サッカー大会なども行っている。また、森林を活用したフォレストアドベンチャーや農福連携による障害者の受け入れ農場づくりも提案された。しかし、担い手の減少のなか、公民館長の交代もあり、活動を維持するのは困難となっている。

地域おこし協力隊のメンバーがスタートさせた、津江絆クラブは高齢者のサポートや野菜の集荷などを行ってきたが、中心スタッフが熊本地震のサポートに力点を移すことにより活動を低下させている。また、農林支援センターが林業技術者の継承と耕作放棄地の維持管理を行っているが、労働力不足の影響などにより活動内容が限定されてきている。

そのようななか、60代以下の住民たちを集めて村づくり会議が組織され、新たな住民自治組織が検討されてきた。議論がなかなか収束しない状況に、連合自治会長が助言し、中津江地域振興協議会をベースにしながら、「中津江むらづくり役場」（以下むらづくり役場）が2018年10月にスタートした。日田市において予算や職員が減少するなかで住民自治組織の立ち上げが求められるよ

うになったこと、それに対して市の一定の支援が期待がされることが背景にある。当初のメンバーは振興協議会のメンバー 21 人に村づくり会議の 8 人が加わった 29 人である。振興協議会の会長をトップに、残りの自治会長を副会長という形でスタートした。役場職員が行っていた事務を新たに雇用された事務局長と事務職員が市から給料を支給されて担当するようになった。なお事務スタッフは、元中津江村役場職員と商工会の事務などをしてきた女性で、ともに事務能力にたけている。

むらづくり役場の基本理念は「みんなが主体の村づくり、」基本目標は「足りないものは自分たちで補いながら、欲しいものは自分たちで作っていく、何でも相談できる場を目指そう」ということだ。掲げられた活動は、①困りごとを解決する、②楽しく生活していく、③行政の業務受託とされた。

2019 年 4 月には、産業や福祉の関係者を委員に加えるなどして組織を再編した。新しい体制では、学ぶ（教育）、暮らす（福祉）、守る（安全安心）、つくる（産業観光）、つどう（イベントなど）の 5 つの部会制となり、委員は最低 1 つの部会に参加する。多忙な自治会長、副会長と事務局長が部会を抜けている。部会では、月 1~2 回の会合をもちながら、独自の活動をスタートさせている。学ぶ部会は「よりよく生きるための学びを提供する」がテーマで、家族が急に亡くなった時の手続きを学ぶ「看取り編」をスタートさせた。くらす部会は、移動手段の確保と買物についてがテーマで、「デマンドバス」の利用方法の再学習を行い、また独居高齢者の聞き取り調査から買物代行（ネット注文など）を始めようとしている。まもる部会では、「地区公民館単位の避難訓練」を行いそれについて班長アンケートを実施した。これをもとに自主防災組織のあり方を検討する。

事故防止・詐欺防止の寸劇も企画している。つくる部会は、当初計画していたニオイビバの産地化が難しくなり、とりあえずラグビーワールドカップのテレビ観戦を行おうとしている。つどう部会では、拠点づくりに向けて、「月 1 回バザール」をスタートさせた。草の根目線の活動が始まっていると言えるだろう。

5 まとめと展望

日田市は、人口が減少しながらも周辺部の人口を中心部が受け入れることによって一定の都市機能を維持してきた。しかし、周辺部の高齢化は中心部への人口供給そのものを困難としつつある。今回の調査を通じて、中心市街地、周辺丘陵地の混住地帯、2017 年の豪雨災害を受けた北部の昭和合併地域、そして平成大合併後の人口減少が著しい旧郡部のそれぞれが地域社会の共同性、固有の生業や生活文化を維持するうえで多くの課題を抱えていることが確認された。

世帯加入率、自治会長の役割意識、住民代表性という面から見ると、自治会は日田市の地域課題に対応する住民自治組織として重要な役割を担える理念的な妥当性を持っていると言える。しかし、具体的な課題に対応していくためには、組織面でも活動内容面でもいくつかの新たな対応が必要となる。それはまず、自治会規模をめぐる問題であり、一定の活動を継続する担い手の確保に向けて小規模自治会の再編は検討されるべきであろう。ただ、地理的・歴史的な条件等から統合が困難な地域については、自治会レベルで取り組む活動と地域振興協議会レベル等で取り組むべき活動の仕分けが求められる。

担い手対策も重要である。日田市においても自営業者の減少により、自治会役員はリタイア層によって担われており、役員の高齢化が進んでいる。今後さらに定年延長などによりリタイア年齢

が高くなることを考えると女性や壮年層の参加しやすい活動方法を検討したり、一定の報酬を確保して専任者を設けるなど自治会活動の担い手を見直すことも必要である。旧日田町や戦前合併の自治会では、子育て層や若者を地域活動に取り込むことが求められ、伝統行事や文化・スポーツ活動、体験学習などへの一層の参加に向けて、企画運営を話し合う場に彼らを集めることを検討すべきであろう。昭和合併や平成合併の地域では、まずは一定の居住者確保に向けて地域の資源を活用した生業の再生や雇用の場づくりにより、U・Iターン者の呼び込みが求められる。それと同時に、日田中心部に他出している子育て層を自治会の準メンバーとして位置づけ、事業実施はもちろん話し合いの場への参加を促していくことも考えられる。そのことが、孫世代の地域アイデンティティづくりにも役立つ。

準メンバーの活用は、中津江地区にとっても同様であろう。「中津江むらづくり役場」の活動が一時的に住民たちを活性化するとしても、担い手の少ないなかで活動を維持することは決して容易ではない。交流人口を呼び込み、日田中心部からの通勤就業を可能とする農林業を基盤とした新たな産業の創出を図り、そして中津江で幸せに生を全うしたい住民に終の棲家を提供する。そのような取り組みが可能な住民自治組織として「むらづくり役場」が育っていくか、今まで地域を支えてきた高齢層がリタイアし始めるなかで、それを引き継ぐ世代がどのようにネットワークを形成し拡

大できるかが問われている。

本稿は科学研究費補助金（基盤研究（B）課題番号17H02591 研究代表者 西村雄郎）の助成研究の成果である。

〔註〕

- 1) 咸宜園は19世紀始めに広瀬淡窓が開いた全寮制の私塾で、身分を問わず誰でも入塾できた。門下生に高野長英、大村益次郎などがある。1932年に咸宜園跡として国の史跡に指定されており、2015年には日本遺産にも認定された。
- 2) 高い回収率は、自治会連合会の協力を得た配布方法とともに、高齢者数や農家数などわからない場合は未記入でもよいとした結果である。そのために、質問項目によっては無回答の割合が高くなっている。
- 3) 具体的な特産品名としては、農産物としてスイカ、白菜、ごぼう、タケノコ、ワサビ、シイタケ、米、梨、ぶどう、梅、柚子、バラ、ギンナンが、加工品として小鹿田焼、下駄、桐箆筥、酒、竹工藝、柚子コショウ、米菓子があげられた。
- 4) 日田市総務課によると平成の大合併に際し、旧郡部ではおおむね50世帯を目途に自治会を再編している。
- 5) 「世帯人数による」、「高齢者や生活保護世帯を減額する」という自治会も見られた。
- 6) 神社参道の両側や境内の周囲に育成する杉は日田杉の元祖といわれており、挿木技術による植林が昔から導入されていたことを実証するものとされる。また、7月15日に行われる麦餅つき祭、4月15日の的ほがし祭は県指定の無形民俗文化財となっている。
- 7) 毎年4月の第一日曜日に、下釜ダム湖畔の蜂の巣公園で下流の福岡市住民と野田自治会の住民が交流する桜まつりが開催されている。

〔参考文献〕

- 青木康容・田村雅夫編 2010 『闘う地域社会 平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版
丸山真央 2015 『「平成の大合併」の政治社会学 国家のリスキューと地域社会』お茶の水書房
長尾秀吉 2016 「合併・統廃合後の日田市の地域生活変容と地域再編」九州大学大学院人間環境学研究院社会教育研究室 社会教育研究紀要2
佐藤康行編 2013 『検証・平成の大合併と農山村』年報村落社会研究 49 農山漁村文化協会
杉本久未子 2010 「地域の人的資源を考えるーパートナーシップの可能性ー」青木康容・田村雅夫編 『闘う地域社会 平成の大合併と小規模自治体』ナカニシヤ出版

- 2015 「地域のくらしを支える－自治会長のライフコースから」藤井和佐・杉本久未子編 『成熟地方都市の形成 丹波篠山にみる「地域力」』福村出版
- 2017 「農山村で集落を維持するとは－グリーンピア大佐地区と柚木地区－」西村雄郎・田中里美・杉本久未子編 『現代地方都市の構造再編と住民生活－広島県呉市と庄原市を事例として』ハーベスト社
- 高野和良 2011 「過疎高齢社会における地域集団の現状と課題」福祉社会学研究 8
- 山本努 2013 『人口還流と過疎農山村の社会学』学文社
- 山本努・高野和良 2013 「過疎の新しい段階と地域生活構造の変容－市町村合併前後の大分県中津江村調査から－」佐藤康行編 『検証・平成の大合併と農山村』年報村落社会研究 49 農山漁村文化協会