

新しい地域コミュニティの必要性

～豊岡市の輝かしい未来を創るために～

島根大学教育学部
作野広和

- I はじめに
- II 人口減少社会の未来像
- III 市民協働で創る地域づくり
- IV 新しい地域コミュニティの具体像
- V 豊岡市の地域コミュニティ構築に参考となる事例
- VI おわりに

作野広和 島根大学教育学部共生社会教育講座地理学研究室
〒690-8504 松江市西川津町1060 Tel & Fax : 0852-32-6107 Mobile : 090-2006-9162
E-mail : hsakuno@edu.shimane-u.ac.jp (ご連絡頂く場合にはなるべくメールにてお願いします)

プロフィール

■ 作野 広和(さくの ひろかず)



<経歴>

1968年5月、島根県松江市生まれ。

広島大学大学院文学研究科修了、同大助手、島根大学講師、准教授を経て、2014年4月より教授。この間、放送大学、福岡教育大学、愛媛大学、広島大学大学院、美作大学、京都大学大学院等において非常勤講師を務める。2016年3月に在英日本大使館の招聘により英エジンバラ大学とオックスフォード大学にて講演。

島根大学教育学部においては共生社会教育講座に所属し、地理学を担当。

専門は農業・農村地理学、過疎・中山間地域論、GIS(地理情報システム)。

<委員・役職・社会的な活動>

○学会・研究活動

・日本地理学会会員、人文地理学会代議員、経済地理学会評議員、地理科学学会評議員、地域地理科学会編集委員、島根地理学会幹事、東北地理学会会員、流域圏学会会員、全国社会科教育学会会員等

○行政委員

- ・総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究会」委員(2014年度～)
- ・総務省「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」構成員(2016年度・2017年度)
- ・総務省「「田園回帰」に関する調査研究会」委員(2017年度)
- ・総務省「過疎問題懇談会」構成員(2017年度～) ・国土審議会特別委員(2017年度)
- ・島根県中山間地域研究センター客員研究員 ・兵庫県豊岡市地域コミュニティアドバイザー
- ・島根県吉賀町まちづくりアドバイザー ・島根県立矢上高等学校魅力化推進本部会議議長 等

<主な地域づくり活動>

- 2005年より兵庫県佐用町金子集落の活動に関わり、「矢原山ホタルむら」の開村に導く。
- 2006年より兵庫県佐用町江川地区の地域づくりに関わり、現在は佐用町地域づくりアドバイザー。
2018年度より、佐用町地域づくり協議会のテコ入れに関わる。
- 2009年より江津市松平(まつひら)地区に研究室分室「松平ラボ」を設置。
- 2009年より国道54号線の持続的活用を考える飯南の会座長としてアクションプランをまとめる。2013年に国道54号線活性化アクションプラン推進協議会会長に就任し、飯南町の地域づくりに奔走。
- 2012年より吉賀町柿木村地域振興協議会と柿木村地域自治区のあり方について検討開始。
2015年度に「柿木村手づくり自治区」を設立。現在、同町蔵木地区において手づくり自治区設立検討中。
- 2013年より豊岡市新しい地域コミュニティのあり方検討委員会委員長に就任。
2017年4月1日に豊岡市全29地区において、公民館を廃止し、新しい地域コミュニティ組織が発足。
- 2014年7月 島根県邑南町に研究室分室「邑南ラボ」を開設。地域協創人材育成プロジェクト実施中。
- 2014年10月 矢上高校将来ビジョン策定委員会委員長に就任。2015年3月に「矢上高校将来ビジョン」を策定し、同年4月に矢上高校魅力化推進本部会議議長に就任。
- 2015年6月に奥出雲町まち・ひと・しごと創生総合戦略審議会会長に就任。奥出雲全体の方針を検討。
- 2016年2月より、安来市上山佐地区、宇波地区、西谷地区、布部地区の地域づくりに関与を開始。
- 2016年4月に奥出雲町に「奥出雲ラボ」を設置。たたら製鉄・そろばん産業等のプロジェクトを展開中。
- 2018年より日野高校魅力向上アドバイザーに就任。中山間地域における高校存立に関する研究に着手。
- 2018年7月に、飯南町に「飯南ラボ」を設置し、飯南町の魅力発見と情報発信に関する研究に着手。

<著書・雑誌表紙>



地域自主組織って何!?

～自治会(集落)との違い～



現在、各地域において地域自主組織の設立の取り組みがなされているところですが、そもそも地域自主組織とは何か？何か分かりづらい!!との声があります。この地域自主組織についていっしょに考えてみましょう。

雲南市役所

地域振興課・総合センター自治振興課

今なぜ 地域自主組織なのか？

(1) 今、住民が自立するチャンス！



今こそ、住民の力が発揮できるチャンス！自分達の手で快適な生活や収益を得る取り組みを始めましょう。

基本は、「住民の発想を自らが実践する」ということ。行政の肩代わりを押しつけられるものではありません。

<住民ができること(行政にはできないこと)>

- ①生活者ならではの発想や課題を出し合おう！
- ②地域の魅力を発見しよう！
- ③生きがいや充実を感じる活動を始めよう！

「自分の思っていたことが動きになった」という喜びは、きっと自信や誇りにつながるでしょう。

(2) 集落(自治会)の役割と限界

地域内の組織には集落(自治会)があります。地域活動の担い手として大きな役割を果たしてきた集落も、現代に合わせて少しずつ方法を変えていくことも必要です。

<集落の性質>

- ①会合には主に世帯主が出席。…「1戸1票制」
→男性の年配者による発想で物事を考える。
- ②会合の内容を家族に伝えることが少ない。
→女性や若者が考え、意見を言う機会がない。
- ③代表者は持ち回り(輪番制)。
→新しいことに積極的に取り組むことが難しい。

(3) 新たな地域運営母体「地域自主組織」

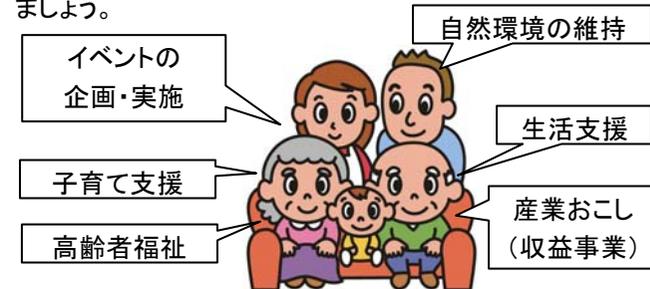
雲南市では、住民の思いを形にする手段として「地域自主組織」を推進しています。これは、様々な住民が楽しく関わることのできるものとして期待が高まっています。市内に全部で44地区あり、そのうち24地区で組織が立ち上がっています。(平成18年3月末現在)

多様な活動を行うには担い手が必要です。そのため、「地域自主組織」は一定量の人口を確保できる公民館区や小学校区、あるいは数集落を単位としているものが多いです。ただし、重要なのは規模ではなく、しくみです。

<「地域自主組織」に必要なしくみ>

- ①「1戸1票制」を打破し、子どもや若者、女性など幅広い世代が関わる「1人1票制」を実現する。
- ②生活の維持、福祉、楽しみの実現、産業振興など、幅広い分野の活動を進める。
- ③課題ごとに部会を設けるなど、住民1人ひとりが「気軽に取り組める」、「楽しく取り組める」、「やる気を発揮できる」しくみをつくる。

町や地区ごとに歴史や特徴があります。従って、他の事例を真似しても成功するとは限りません。「地域自主組織」は、まず様々な世代の住民がしっかりと話し合いを行うことが基本です。マイペースで楽しみながら進めていきましょう。



地域自主組織

地域自主組織の活動のポイント

1 様々な世代が関わる機会をつくる

地区には子ども、お年寄り、男性、女性など様々な立場の人が住んでいます。みんなが参加できる機会を多くつくれば、活動にも深みが出て楽しめます。

まずは住民がどのような考えを持っているのかを把握することが有効です。さらに、地区内の良いところや課題を、見方の異なる人たちの目で探してみましょう。

<様々な住民の意見を聞く方法(例)>

- ①子どもからお年寄りまでを対象とした全員アンケートの実施。
- ②世代別意見交換会の開催。(20歳代以下、30～40歳代、50～60歳代、70歳代以上、など)
- ③地区の地図を見ながら、良いところや問題点を探す。
- ④みんなで地区内を歩いて、実際に目で見て点検作業を行う。

例を参考に、地区に合った方法を実施してみてください。



話し合い活動(ワークショップ)の風景

2 活動がリーダーを育てる

リーダーの存在は確かに大きいですが、リーダー1人が頑張っても地区は動きません。地区には様々な人が存在し、みんな何かの特技を持っています。住民それぞれの得意技を活かす活動や役割を考えれば、住民1人ひとりがその道のリーダーとして活躍することができます。組織づくりや活動を通してリーダーが育ちます。



3 地区内の情報流通を進める

地域自主組織の理念、目標、組織の構成などは、これからの話し合いによってつくられていくことと思います。その過程を地区内に知らせることが重要です。

情報発信を行う時、地区外部への働きかけを考えがちですが、最初の段階では地区内部への情報の流通の方が何倍も重要になります。

検討や活動の内容が十分に伝わっていないと...



検討や活動の内容を知らせることができれば...



世帯主以外の方にも情報を届けるには、地区内向けの情報紙の発行が有効です。固い話だけではなく、地区の良いところを紹介や、子どもにも読みやすい表現を考えてみましょう。

雲南市では「地域自主組織」の検討が始まったばかり。地区の実情や若い世代の意見を十分につかみ、住民同士が議論しながら、地区がもっと好きになる仕組みを考えてみてください。まずは楽しみを織りまぜながら話し合いを始めましょう!



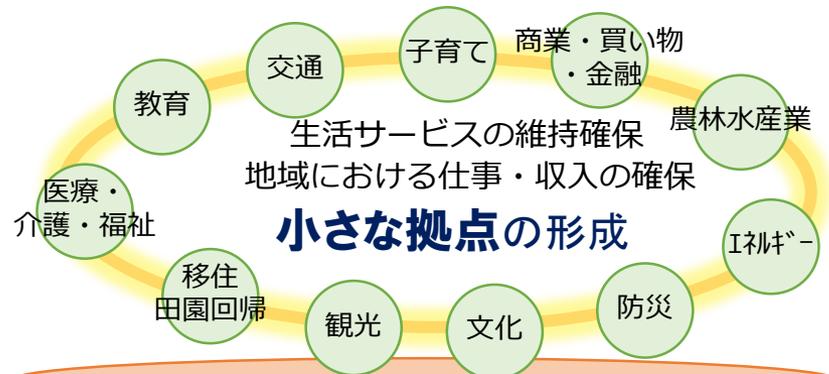
「地域自主組織」に関するお問い合わせは...

雲南市地域振興課	電話 0854-40-1013
大東総合センター自治振興課	電話 0854-43-8168
加茂総合センター自治振興課	電話 0854-49-8601
木次総合センター自治振興課	電話 0854-40-1080
三刀屋総合センター自治振興課	電話 0854-45-2111
吉田総合センター自治振興課	電話 0854-74-0211
掛合総合センター自治振興課	電話 0854-62-0300

[2006年4月発行]

「小さな拠点」及び「地域運営組織」の形成推進

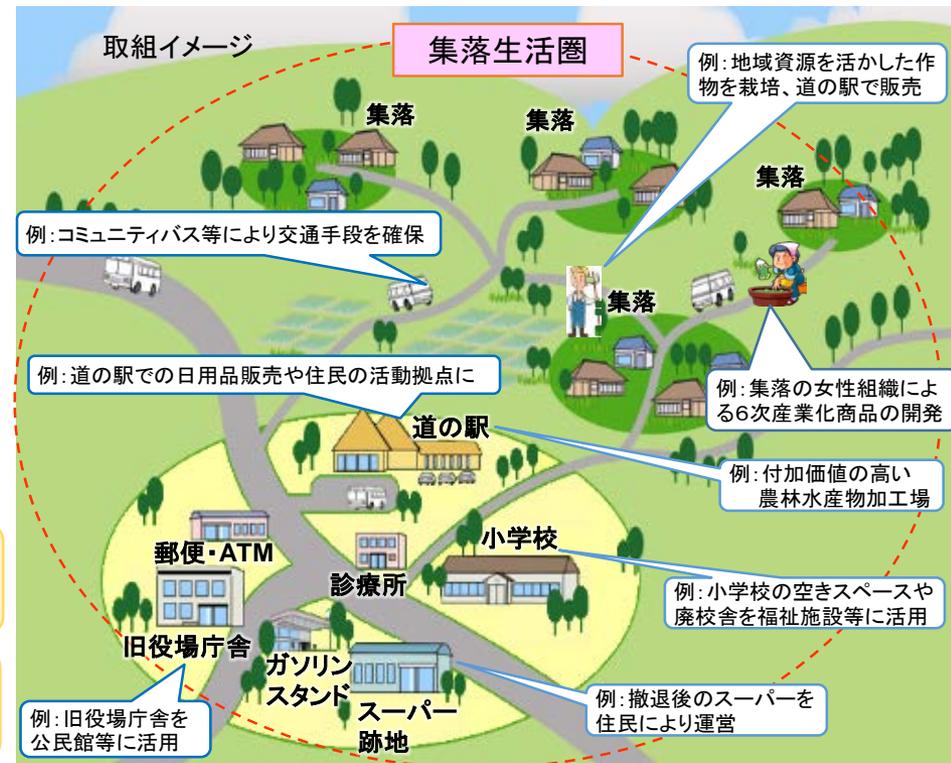
- 中山間地域等において、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、必要な生活サービスの維持・確保や地域における仕事・収入を確保し、将来にわたって継続できるような「**小さな拠点**」の形成(集落生活圏を維持するための生活サービス機能の集約・確保と集落生活圏内外との交通ネットワーク化)が必要。
- あわせて、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランの策定とともに、地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組織(**地域運営組織**)の形成が必要。
- 2020年までに小さな拠点を全国で1,000箇所(2017年5月:908箇所)、地域運営組織を全国で5,000団体(2016年10月:3,071団体)形成する。



住民主体の地域課題の解決に向けた 地域運営組織の形成

人材の育成・確保、資金の確保、事業実施ノウハウの取得、法人化の促進等

優良事例の横展開、人材・情報交流のためのプラットフォームづくり



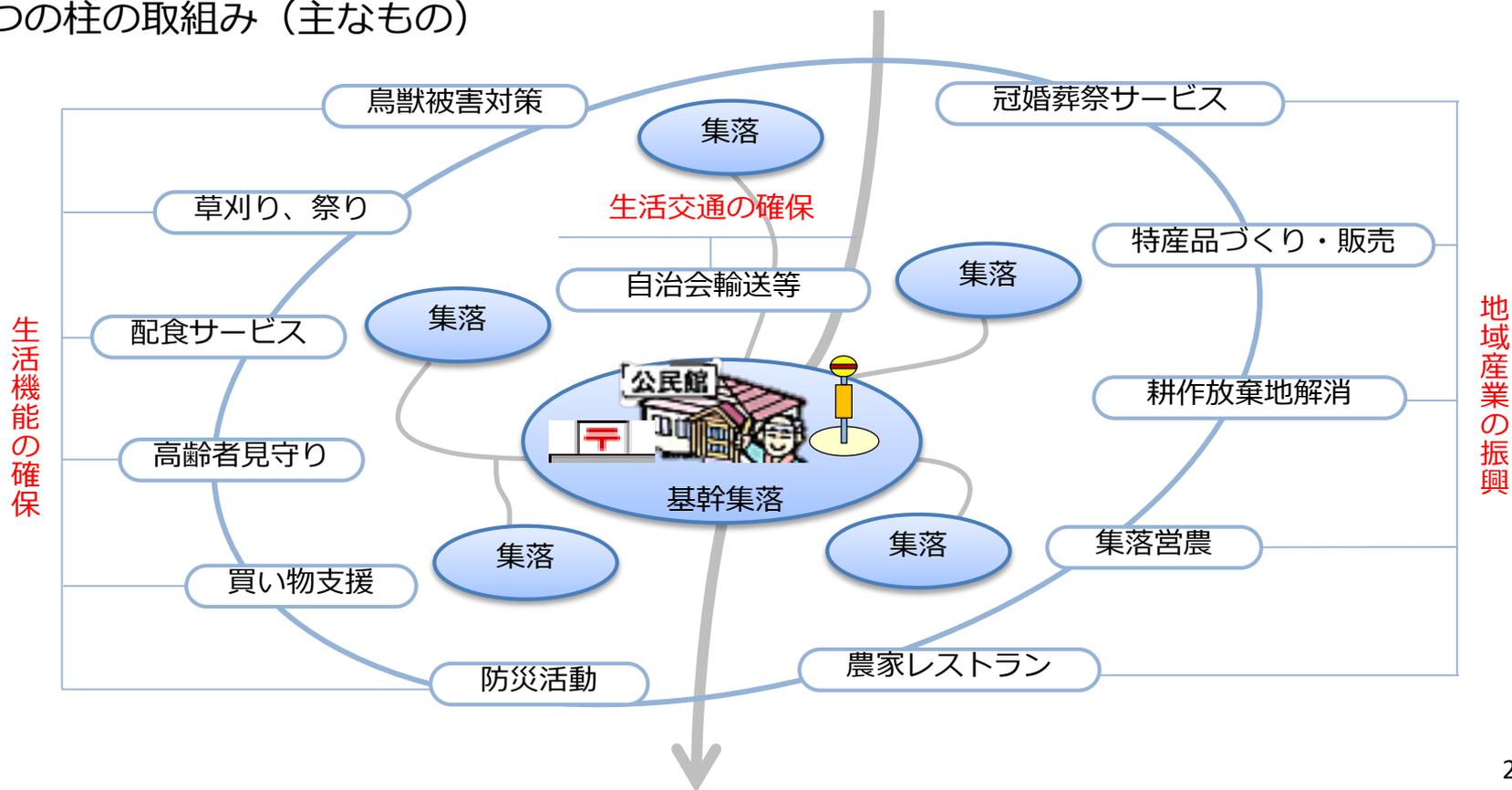
➡ 中山間地域をはじめとして、暮らし続けられる地域の維持

『小さな拠点づくり』の3つの柱

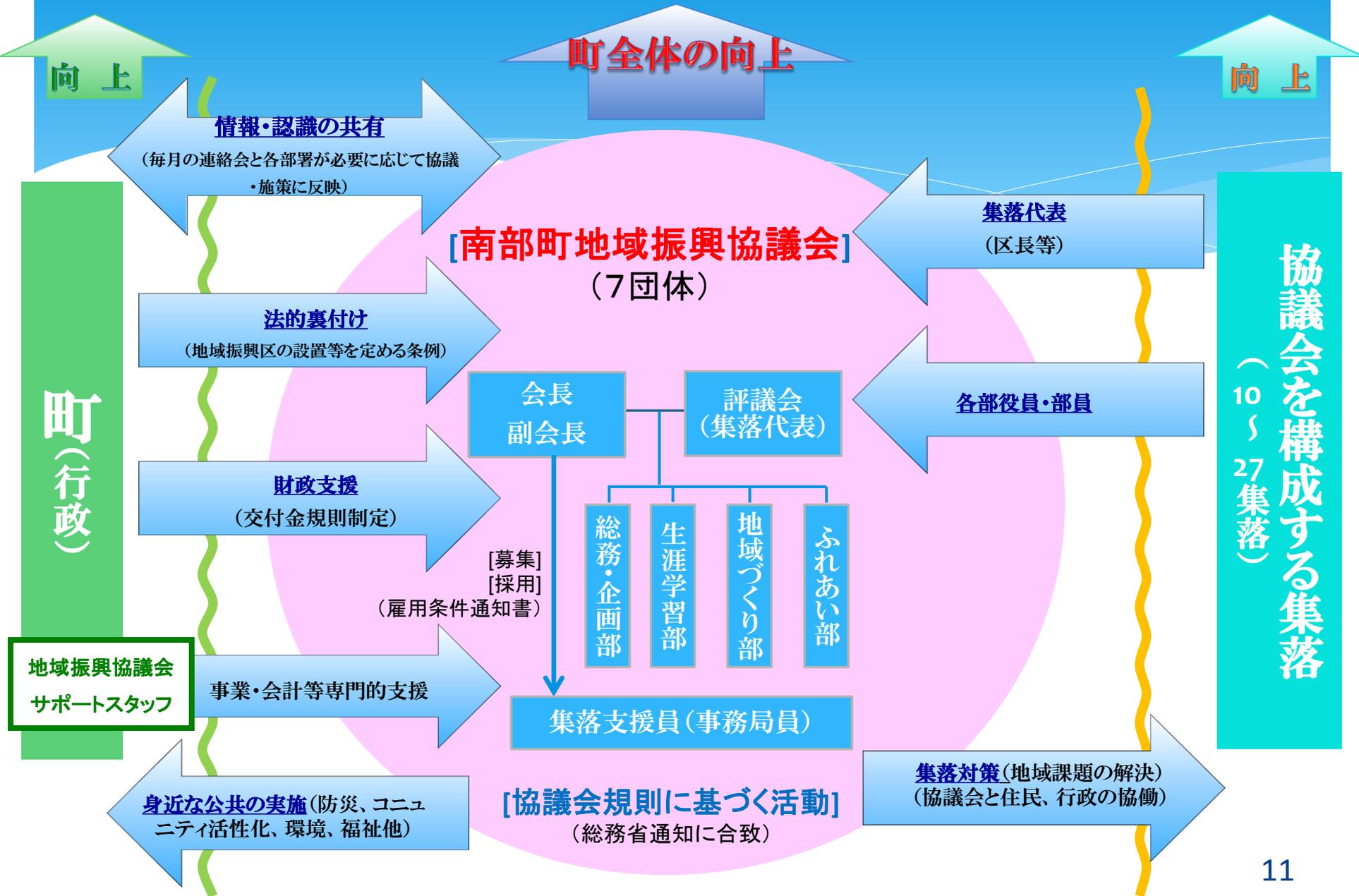
公民館エリア（旧小学校区）を基本とし、住民のみなさんの話し合いを通じて、日常生活に必要な機能やサービスを確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保する取組として

・「生活機能の確保」 ・「生活交通の確保」 ・「地域産業の振興」
の3つの柱の**仕組みづくり**を進めます。

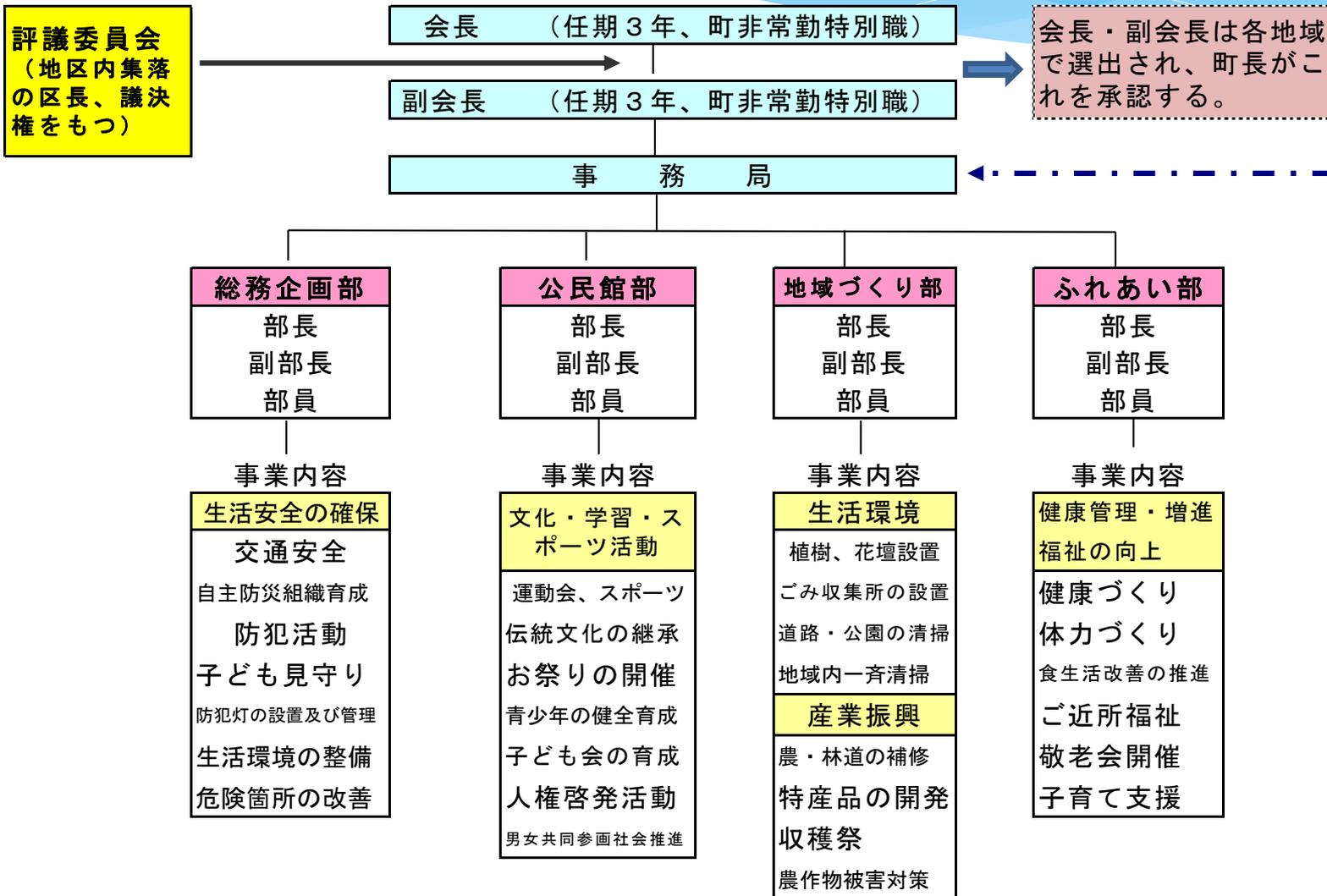
■ 3つの柱の取組み（主なもの）



南部町7地域振興協議会と集落(住民)、行政との連携フロー



組織体制及び共通する活動分野



地元採用の事務局員2名

③拠点内施設のネットワーク化と「小さな拠点」の啓発

【あば村の小さな拠点イメージ】



小学校跡地・体育館



・アヒル農法実践農場

住民主体の「地域運営組織」と自治体の役割

島根大学教育学部教授

作野広和

個々の地域が光り輝くことによって、市町村全体の価値が高まる。そのような意味では、自治体がどのように地域運営組織に関わっていくかによって、自治体の持続可能性を左右することになる。自治体がいかに地域運営組織をあるべき姿に導いていくのか、真価が問われるところである。



さくの・ひろかず 1968年島根県生まれ。広島大学大学院文学研究科修了。広島大学文学部助手、島根大学教育学部講師などを経て、2014年同教授。総務省「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する研究会」委員、島根県中山間地域研究センター客員研究員、兵庫県豊岡市地域コミュニティアドバイザー等。専門は、農業・農村地理学、過疎・中山間地域論。地方の声を中央に届けるとともに、集落単位・地区単位の地域づくりに参画。島根県江津市、奥出雲町、邑南町に研究室の分室「ラボ」を設置。

「平成の大合併」を契機とした地域運営組織の設立

地域運営組織の設立が広まった背景には、過疎化、少子化、高齢化などにより地域課題が噴出する一方で、地域運営の担い手が減り、既存の自治組織では課題解決に至らなくなってきた地域実態がある。とりわけ、その直接的きっかけとなったのは「平成の大合併」であると言つてよい。これにより、市町村の領域が広域化し、それまで自治体等が担ってきた「公」の役割が実質的に担えなくなり、住民自身で解決せざるを得なくなった。地域運営組織とは、端的に言えば「自分たちの地域を自分たちでつくっていくための組織」

と表現することができるであろう。

しかし、「平成の大合併」は地域運営組織が広まっていった契機に過ぎない。地域運営組織の設立は、団体自治組織である自治体と住民自治組織との関係性を新しいステージに導くステップであると捉えることができる。そこで、本稿では地域運営組織の設立段階に応じて、自治体が果たす役割について論じる。

ここでは、地域運営組織の構築段階を、(1)検討段階、(2)形成段階、(3)活動段階、(4)発展段階の4段階に分けて整理する。ただし、地域によっては、これから新たに立ち上がる組織もあれば、法人格を取得して独立して活動している組織もある。したがって、地域運営組織は必ずしも(1)

↓(4)の順で構築されていくとは限らない。各地域によって、構築段階の順序は多様であるが、あえて整理すれば、(1)↓(2)↓(3)↓(4)の順と、(1)↓(3)↓(2)↓(4)の順が主要な道筋だといえよう。それぞれの地域性に応じたステップを歩んで欲しい。

(1)十分な話し合いが求められる「検討段階」

地域運営組織の設立検討は、自治体が主導で設置される場合、地域内で発議される場合、既存の組織が結果的に地域運営組織となる場合など、多様である。いずれの場合であっても、この段階で十分な検討や、試行錯誤を繰り返すことが肝要である。ただし、検討期間を長く置き過ぎたり、試行錯誤の結果、迷走した

りする可能性もあるため、対応は柔軟に行う必要がある。

自治体为主导する場合、行政職員のみで検討することはリスクが高い。地域実態に詳しい学識者などをリーダーとし、地域住民、地域関連組織（JA・社会福祉協議会等）、NPO等の有識者が集まって慎重に検討することがポイントである。兵庫県豊岡市では、地域運営組織に詳しい学識者を委員長に「あり方検討委員会」を組織し、「そもそも論」から議論をスタートするとともに、研修会、先進事例地域の視察、ワークショップなどを繰り返した。結果的に、2年弱の期間に20回の委員会を開催し、「あり方方針」(図1)を作成するとともに、地域運営組織設

図1 兵庫県豊岡市「新しい地域コミュニティのあり方方針」(概要版)



立のためのガイドブックや、事例集などを作成していった。

また、地域においても、十分な「学び」が必要である。講演会、意見交換会、視察等を通して、住民が地域運営組織の存在を知り、その意義を理解していくことは不可欠である。自治体は、こうした「学び」が行えるよう、助成金制度を設けたり、行事開催のコーディネートを積極的に行ったりする必要がある。

(2) 地域の納得が鍵を握る「形成段階」
 地域運営組織の成否の鍵を握っているのは、この段階である。期限を定めて拙速に準備を行ったり、地域住民の十分な理解と納得が得られずに設立したりした場合、軌道修正を行うのに多大な労力を要してしまう。この段階においては、自治体も住民も慎重な行動を必要とする。
 地域運営組織の設立を自治体主導で行うのか、住民主導で行うのかについては、地域が置かれた状況によ

って異なる。一般的に、地域住民は変革を忌避する傾向にあるので、新たな組織を設立する場合には、自治体主導が多い。一方、自治体が主導すると、自治体内全域において一律に組織を設置してしまう傾向が強い。月並みな表現だが、「地域の実態に応じた」組織を設立していくことが望まれる。

それでは、「地域の実態」とは何を指すのか。地域がどのような課題や可能性を有しているのかを知ることとはもちろんであるが、地域の基盤となっている歴史的、宗教的、社会的、経済的要素などを十分に踏まえる必要がある。歴史的要素とは、地域が形成された過程や、災害・疫病の経験、地域を揺るがすような事件の有無や他地域との関係性などが考えられる。宗教的要素としては、神社の氏子圏、神事における世帯間の役割の差異、寺院の檀家関係、新興宗教等の伝播状況などが考えられる。社会的な要素としては、世帯間の関係(例えば、本家・分家関係など)、学校区・保護者等の人間関係、地域住民の有力者の存在を押しさえる必要がある。経済的要素としては、土地所有形態、共有地・財産区の有無、共有財産の管理状況、世帯経済の格差等を認識する必要がある。こ

れらの要素は、地域住民でないと知り得ない情報かもしれない。しかし、自治体も地域に関与していく過程では、これらの情報がある程度把握する必要がある。それぞれの地域には、それぞれの「掟」のようなものが存在しており、それを無視して地域運営組織を設立することは困難である。

ところで、設立段階において実施すべきことを以下に簡単に記す。まず、地域課題・地域資源の洗い出しと地域組織の洗い出しという、いわゆる「地域の棚卸し」を行う必要がある。続いて、地域課題の解決並びに地域資源の活用にあわしい組織構成を検討していく。その際、既存の町内会・自治会との関係を十分に考慮する必要がある。

組織構成がイメージできた後は、組織構造を検討していく必要がある。すなわち、地域運営組織は具体的にどのような主体(組織・人物)が運営していくのかについてである。その際、しばしばリーダーの必要性が論じられるが、大切なのは、リーダーとなる人物ではなく、リーダーシップがとれる環境であることを忘れてはならない。言い換えれば、地域の構成員が、それぞれの立場で「やりたいことがやれる」環境を形

成することが大切である。

さらに、地域運営組織にとって最も大切なのは事務局の存在であり、事務局が円滑に機能すること(以下、「事務局機能」と称する)が大切である。現代社会に対応した新しい地域運営組織は、従来組織の「記憶」による伝達から、「記録」による伝達が必要となってくる。会議におけるレジュメの作成、自治体等への依頼・報告文書、資金調達のためのファンド申請書作成、情報の発信等、従来の地縁組織が苦手としてきたことを行う必要がある。事務局機能は、こうした事務的仕事に留まらない。地域や住民の実態を的確に把握し、その時々に応じた差配を行う必要がある。いわば、地域をマネジメントしていく必要がある。このように、地域運営組織の事務局は、地域そのものの事務局機能を有しており、自治体は人材育成や、人件費の確保など、重要な役割を果たす必要がある。

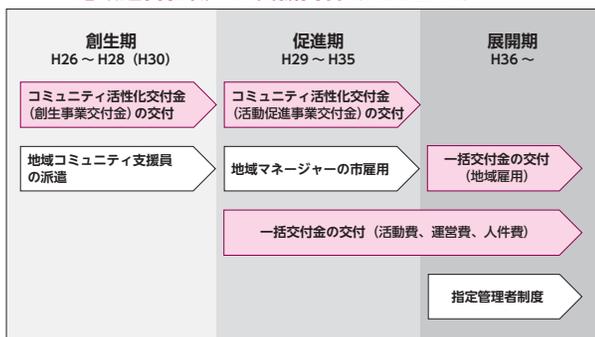
(3) 自治体の支援が求められる「活動段階」
 活動段階とは、設立された地域運営組織の活動が一定レベルで軌道に乗るとともに、活動が継続的に行われるための試行錯誤が続く段階である。この段階で重要なのは、①活動

を継続していくこと、②そのための活動資金を確保していくこと、③活動メンバーを拡充していくこと、などが考えられる。

①については、形成段階が概ね3年とすると、4年目以降の活動段階への人口がポイントとなる。形成段階は地域住民と自治体の双方に責任感と緊張感があり、活動実績は概ね伴われるが、それ以降は組織の存在そのものへの疑問、活動のマンネリ化、中心メンバーの疲労感等、地域運営組織存続の危機が訪れる。このような状況をあらかじめ想定して、自治体は地域運営組織間の話し合い・研修の場の設置、アドバイザーの派遣、相談窓口の設置等が求められる。

②については地域運営組織自体が集めることも重要であるが、自治体が一定程度のインセンティブとしての活動資金を用意する必要がある。多くの地域では、「定額配分」と「人口割配分」とに分け、地域運営組織の規模に応じた配分を行っている。これらに加えて、「競争的配分」を用意し、「がんばる地域が一層がんばれる」仕組みが必要である。また、各組織は公的団体や民間企業が用意しているファンドを積極的に活用することが求められる。そのため

図2 構築段階に応じた自治体による地域運営組織への支援内容 (兵庫県豊岡市)



には、申請書の作成や、プレゼンテーション能力が問われる。自治体は、これらに対応できるような学習機会を用意するとともに、情報の積極的提示が求められる。

③については、地域内の風通しをよくすることが可能となる。そのためは、地域住民だけでは限界があり、地域外の住民や組織・企業の人材を関与させることが重要である。具体的には、地域おこし協力隊の投入や組織・企業を招いての地域内ツアーの開催など、自治体が果たす役割は大きい(図2)。

(4) 持続性が求められる「発展段階」

発展段階とは、地域運営組織が持続的・安定的に運営し続ける仕組みを確立させる段階である。この段階においても、(3)活動段階の①～③の要素は不可欠である。ただし、これらの取組みは自治体主体から少しずつ地域運営組織が主体となることが望まれる。また、この段階ではリーダーや事務局スタッフの代替わりも想定していかなければならない。地域運営組織は、限られた人材で運営されていることが多いため、特定の人物が一人交替するだけで組織の勢いに変化することも十分に考えられる。そうならないようにするために、組織の後継人材育成は、長期的視野に立つて取り組んでいく必要がある。

ところで、発展段階における主要な関心事は、組織を法人化するかどうかであると思われる。法人化の意義と課題やそのためのプロセスは別稿を参照して頂きたいが、いずれにしても自治体の関わりが大きく影響する要素である。NPO法人格を取得する場合、都道府県ないしは市町村が窓口となるため、法人化に向けてのアドバイザーや法人間のネットワーク構築など、自治体には多様な役割が求められる。

真価が問われる自治体による地域運営組織への関わり

2015年度に多くの自治体が策定した、人口ビジョンに基づく地方版総合戦略は、17年度で早くも折り返し地点を迎える。多くのアイデアを結集した総合戦略はどちらかといえば「攻め」の観点が強い。これに対し、これまで連続と続いてきた地域を今後も維持していくための「守り」の要が地域運営組織である。当然のことながら、地域運営組織を設立したり、組織を維持したりすることは手段であり、持続可能な地域づくりと地域住民の「幸せ」を実現させることが目的である。各自治体は、「組織を作って終わり」とするのではなく、地域住民と対等な立場で、未来永劫にわたり責任をもって歩み続けていく必要があることを忘れてはならない。そして、個々の地域が光り輝くことによって、市町村全体の価値が高まることを常に意識する必要がある。そのような意味では、自治体がどのように地域運営組織に関わっていくかによって、自治体の持続可能性を左右することになる。自治体がいかに地域運営組織があるべき姿に導いていくのか、真価が問われるところである。