

30の地域自主組織が小規模多機能自治の担い手として多彩な事業を展開

島根県東部、松江市と出雲市の南に位置する雲南市。2004年11月1日、大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町の6町村が新設合併して誕生した。全域が過疎指定を受ける中山間地域で、合併後も人口減少と少子高齢化が進む。どこにでもありそうな地方の小都市だが、実は小規模多機能自治の発信地として注目を浴びる存在だ。合併直後から「地域自主組織」づくりが進められ、現在では各地域で多彩な活動が展開されている。その取組みは、2017年度の「ふるさとづくり大賞」を受賞するなど、国からも高い評価を受ける。雲南市の初代市長として小規模多機能自治の旗振り役を担ってきた速水雄一市長に話を聞いた。



島根県雲南市長
速水 雄一
(はやみ ゆういち)

1946年生まれ。1969年、慶應義塾大学商学部を卒業し、山陰合同銀行入行。1990年12月、山陰合同銀行退職。1991年4月、旧加茂町長に就任。2002年10月、大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町合併協議会会長に就任。2004年10月末をもって合併に伴い加茂町長を退任し、同年11月、雲南市の初代市長に就任。他の主な公職として、(一社)島根県森林協会会長、島根県土木協会会長、島根県国民健康保険団体連合会理事長、小規模多機能自治推進ネットワーク会議代表など。

全国より30年先行する雲南市の高齢化率

——合併協議の段階から、各町村職員で構成する「コミュニティ・住民自治プロジェクトチーム」を設置するなど、地域の自治を重視してきましたね。

〈速水〉平成の大合併については、私なりに必要性を感じていました。1つは行政需要が増大する一方で国の交付金は先細りする状況の中、何かカンフル剤が求められていたこと。もう一つは、道路網や通信手段の発達で生活圏域がどんどん広がっていき、行政圏域と合わなくなっていたことです。

当初は、雲南広域連合に所属する10町村(当時)での合併を目指していましたが、各論でそれぞれの思いが一致せず、最終的には雲南市と奥出雲町(仁多町と横田町が合併)、飯南町(頓原町と赤来町が合併)の1市2町に再編されました。

雲南市を構成する旧6町村は、それぞれに昭和の大合併のマイナス効果を引きずっているように感じました。合併前の旧村単位での結びつきが強く、1つにまとまっていなかったのです。そんな6町村

が合併するのですから、できるだけ早く一体化を進める必要がありました。その一体化とは、各地域がそれぞれの特性を生かして主体的にまちづくりをしながら、大きな方向性としてはベクトルを同じくするということです。

その際、まちづくりの拠点として重要なのが、戦後間もないころ小学校ごとに設置された公民館です。昭和の大合併で役場がなくなっても、公民館は地域に残っており、地域づくりや地域福祉の拠点となっています。この、戦後直後の小学校単位の地域は、顔の見えるちょうど良い範囲だからこそ残ってきたのだと思います。

そこで合併を機に、公民館を拠点としたまちづくりの組織を改めて構築しようということになりました。旧掛合町では公民館単位のコミュニティづくりが進んでいたため、これを全市に広めるという意味合いもありました。

——雲南市でそのような取組みを始めた背景には、人口減少や少子高齢化がありますね。

〈速水〉雲南市の高齢化率は、全国平均と比べると約30年先行していると言えます。2015年の65歳以上人口比率は36.5%です。これに対して、国立社会

保障・人口問題研究所の予測によると、全国の65歳以上人口比率が雲南市と同レベルになるのが2045年なのです。

人口の減少と少子高齢化は、地域社会崩壊につながる深刻なリスク要因です。住民を取り巻く人間関係は、人口の減少に伴って加速度的に縮小していきます。そうすると、それまで行われていた農地・山林の管理やお祭りといった地域の活動ができなくなり、自然の荒廃や文化の衰退を招くことになります。そして、それがさらに人口減少を呼ぶという、負のスパイラルです。

地域自主組織の活動拠点として 交流センターを管理運営

——そうした負のスパイラルを防ごうと地域主体のまちづくりの仕組みを構築したわけですが、これを小規模多機能自治と呼んでいらっしゃいますね。

〈速水〉「小規模」とは、先ほどお話しした顔の見える範囲のことで、概ね小学校区単位。「多機能」は、分野横断で統合的に地域課題の解決を目指すこと。「自治」は、参画・協働により市民一人ひとりが考え、決定しながら地域づくりを行うことです。いわば自治の原点を取り戻す動きとも言えます。

この小規模多機能自治の担い手となるのが、現在30ある地域自主組織です。その仕組みづくりに際しては、IHOOE（人と組織と地球のための国際研究所）の川北秀人先生にも関わっていただきました。新市建設計画にも明記し、合併後間もなく各地域での動きが始まりました。2005年度から2007年度までの2年半で全地域に設立されました。

組織の名称は、自治振興協議会、まちづくり協議会、ふれあい会、コミュニティ協議会など、地域によって様々です。人口規模や面積も幅が大きく、14組織が一本化した加茂まちづくり協議会は6,000人以上の人口を擁する一方、塩田地区振興会は150人にも満たない小さな組織です。

各地域自主組織は、それぞれに活動拠点施設として交流センターを有しています。交流センターは、それまでの公民館を2010年度から市長部局に移管したものです。地域自主組織が指定管理者として運営を担い、センター長やセンター主事も地域自主

組織が任命します。教育委員会が所管する公民館が生涯学習施設であるのに対して、交流センターは幅広い市民活動の拠点という位置づけです。

自主財源確保の取組みが 各地域自主組織で活発化

——行政は地域自主組織に対してどのような支援を行っているのですか。

〈速水〉 地域自主組織に対する財政支援としては、過疎債を財源とする地域づくり活動等交付金があります。金額は人口規模などによって異なりますが、1団体あたり平均すると年間850万円ほどで、基本的に使い道は自由です。

ただ、行政からの財政支援に頼りすぎるのは本来の自治のあり方ではないので、地域自主組織にはコミュニティビジネスなどによる自主財源の確保を促しています。実際に、そのような動きも活発化しています。サロンの機能を兼ね備えた産直市を毎週開いたり、交流センター内にコンビニをつくって自主運営したり。このような取組みは、経済的なメリットだけでなく住民のモチベーションを上げたり地域に活力をもたらす効果もあります。こうした動きがさらに盛んになることで、将来的には行政の持ち出しを少なくしていければと思います。

また人的支援としては、各総合センター（合併前の旧6町村ごとに設置）に1人ずつ、地域づくり担当職員を配置しています。地域づくり担当職員は、それぞれのエリア内の地域自主組織を受け持ち、情報を提供したり相談を受けるといった形で活動をバックアップしています。

産直市とサロン機能を兼ねた 「笑んがわ市」を毎週開催

——地域自主組織はどんな活動を行っていますか。

〈速水〉 それぞれに特色のある活動を行っていますが、いくつか例を挙げると、例えば「躍動と安らぎの里づくり鍋山」は、安心生活見守り事業の一環として、「まめなか君の水道検針」を行っています。市水道局と委託契約を結んで水道の検針を地域住民が担い、その機会を利用して毎月全世界帯に「まめなかねー（鳥根の方言で「元気ですか」の意



「日本さくら名所百選」に認定された斐伊川堤防桜並木

味)」と声かけする取組みです。

「中野の里づくり委員会」では、毎週木曜日に「笑んがわ市」と銘打ったお店を開いています。2010年に閉店したJAの店舗を活用したもので、産直市とサロンの機能を兼ね備えたお店です。憩いのコーナーは、200円を払えば誰でも手作りのコーヒーやお茶請けが楽しめるので、地域内外の人たちの交流の場となっています。

吉田地区振興協議会が行っている「にこにこ通信事業」は、毎月吉田中学校の生徒が2名ずつ地域住民に向けた手紙を書き、75歳以上の一人暮らし家庭へ届けるとともに、声掛けをして安否確認する仕組みです。

新市いきいき会では、地域住民の情報を把握して弱者支援などに役立てるため、福祉カードを作成しました。そして、支援を受けたい「おねがい会員」、支援したい「まかせて会員」を登録して、共助の仕組みを強化しています。

阿用地区振興協議会は、アヨさん体操普及推進事業を行っています。農作業や高齢による腰痛などを防止することを目的に考案された体操で、3分間でいつでもどこでも誰でもできるのが特徴です。

入間コミュニティ協議会では、廃校となった旧入間小学校校舎を入間交流センターに改修しました。通常の交流センターの機能に、宿泊・食事提供の機能を加えています。質の高い料理などが評判になり、年間500人近くの宿泊客があります。また、スクールバスで帰ってきた子どもたちが保護者の迎えを待つ場所にもなっており、毎日「ただいま」という元気な声が聞かれます。

波多コミュニティ協議会は、交流センター内にコンビニのように豊富な品揃えのお店を開きました。地区内唯一の小売店が撤退し、車のないお年寄り



今年4月、地域課題解決と事業創出を目指して企業と連携協定を締結

が買い物に行けなくなったことから、全日本食品(株)と提携して開設にこぎつけたものです。地域住民を無料送迎したり、店内に小さなサロンスペースを設けるなど、地域密着のお店ならではの工夫をしています。

——当初は地域自主組織の中でも活動の活発なところとそうでないところの差があったと思いますが、どう底上げを図ってきたのですか。

〈速水〉年に2回、各地域自主組織の方々が活動を紹介し合う報告会を開催してきました。地域活動の自慢大会のような感じで、大いに盛り上がります。昨年からは、もっと深めたいということで報告会を深化し、従来から行っていた円卓会議方式に移行・拡充しています。

地域委員会を発展的に解消し 地域円卓会議をスタート

——2013年度からは地域円卓会議が始まりましたが、これはどのようなものですか。

〈速水〉合併後、旧6町村単位で地域委員会を設けました。前述の総合センターと一体になって旧町村ごとのまちづくり推進や提言を行う機関と位置づけたものです。その後、地域自主組織が全地域に設立され、体制が確立していくにつれて地域委員会の役割は縮小していきました。そして、2012年度末をもって地域委員会を発展的に解消。代わってスタートしたのが地域円卓会議です。

地域円卓会議は、各地域自主組織の横断的な協議体です。地域同士、あるいは地域と行政とが、対等な立場で直接顔を合わせて対話することで、課題を共有したり協働を促進することを目的としています。防災や地域福祉といったテーマを設け、



防災をテーマにした地域円卓会議

市の担当課職員と地域自主組織の担当スタッフが集まる方式です。

地域円卓会議での議論を通じて実際に地域課題解決まで至った事例もあります。例えば防災をテーマにした円卓会議で、「災害時要援護者台帳」が取り上げられ、手上げ方式で登録する仕組みのため本当に支援が必要な方が登録されていない等の問題が指摘されました。これを受けて市は、支援が必要な方の情報を地域で整備して、それを行政と共有するようにしました。

地域自主組織と市が 基本協定書を締結

——2015年11月には、各地域自主組織と市が「地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書」を締結しましたね。

〈速水〉基本協定書は、地域自主組織が発足してから10年が経過したのを機に、その位置づけや市との関係を改めて整理し、明文化したものです。地域自主組織は、その区域を包括する地域の主体として位置づけられ、市とは相互に対等な立場で、協働してまちづくりに取り組むことがうたわれています。

また、地域と市それぞれの役割も明記しています。地域の役割は、まず必須業務として①配布・回覧・周知（行政連絡業務）、②地域要望の把握、③各種委員等の推薦。そのほかに、地域の主体性や個性を生かす業務が選択業務とされ、協議の上、地域が受注できることとしています。また市は、①情報提供、②研修機会の提供、③人的支援、④活動資金の提供、⑤活動拠点施設の提供などの役割を担うことと規定しています。



「地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書」調印式

現在は行政が担っている業務についても、地域が行った方がより効果的・効率的と考えられるものについては、地域自主組織が中心になって自主的にその業務を担っていくという考え方です。社会の変化に伴って発生する新しい課題についても、地域と行政が話し合いながら解決策やそれを実施するにあたっての役割分担などを決めていくことになります。

地域と市の協議によって役割分担のあり方を変え、より効果的な事業となった事例もあります。2013年11月に多根地区でふるさとづくり講座を開催し、講座に引き続いて大腸がん検診をテーマにグループワークを行いました。そのとき、検査キットを交流センターに置いてはどうかという案が出されました。これを受けて、試行的に多根交流センターで検査キットを取り扱ったところ、前年に比べて受診者が10人増加し、その約半数が初受診でした。この試行で効果が認められたので、全交流センターで取り扱うことになり、検査キットの販売数は年々増加しています。

地域と行政のあり方について プロジェクトチームで検討

——地域と行政の関係性については、昨年プロジェクトチームによる報告書がまとめられましたね。

〈速水〉プロジェクトチームは、地域選出メンバーと行政選出メンバー各14名で構成され、2018年6月中旬から10月末までの約7か月半の間に10回の会合を重ねて、11月に「地域と行政の今後のあり方報告書」を提出していただきました。10年以上にわたる地域自主組織の歩みを踏まえ、次の19の論点について今後の対策が盛り込まれています。



2015年2月に発足した小規模多機能自治推進ネットワーク会議

〈地域〉①人材の育成・確保 ②組織内での情報共有・意思疎通 ③地域内での情報共有・意思疎通 ④参加者減・負担感増 ⑤会長の役員兼務による負担増 ⑥事務局の処遇確保 ⑦自主財源の確保 ⑧未加入自治会対策 ⑨自治会と自主組織の関係 ⑩事業の多さ

〈行政〉⑪地域支援のあり方 ⑫地域支援の専門性と横断性の両立 ⑬地域差への対応 ⑭市職員の地域参画

〈地域と行政〉⑮自治会・自主組織・行政の関係 ⑯地域と行政の情報共有・協議・頻度 ⑰連絡協と各組織の情報伝達・共有 ⑱苦情処理機関 ⑲監査

報告書では、それぞれの論点について、理想的な姿と現状、このまま推移した場合にどうなるか、本質的な課題を整理し、その分析に基づいて対策を掲げています。

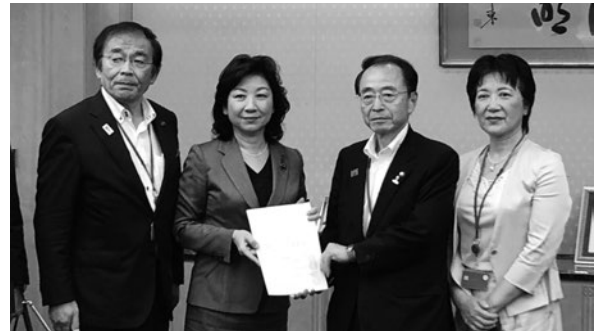
また、対策の実現に向けて必要なこととして、各地域自主組織で報告書の内容について理解する機会を設けること、地域同士の状況共有と学び合いの機会を設けることなどが提言されています。

現在、地域と行政の双方で、報告書に掲げられた対策をどう実現していくか検討を進めつつあるところです。

スーパーコミュニティ法人の創設へ向けて国に提言

——雲南市が中心となって小規模多機能自治推進ネットワーク会議をつくられていますね。

〈速水〉 2015年2月に発足したときは142会員でしたが、現在では倍以上の304会員（取材時点）に増えています。このうち自治体会員は252で、全都道府県にまたがっています。それぞれの会員に共通



スーパーコミュニティ法人の創設を求める提言書を国へ提出

の課題をめぐって解決策を協議したり、各地域特有の課題を共有するため、全国各地でブロック会議を開催するなどの活動を行っています。

小規模多機能自治の担い手としてふさわしい法人格の創設を求める取組みも、ネットワーク会議の活動の1つです。地域づくり団体の中にも、被雇用者の増加や会計規模の増大などに伴って、何らかの法人格を持った方がいいというケースがあります。組織の質的強化を目指して法人化しようとする場合もあるでしょう。その場合、現在の制度では認可地縁団体やNPO法人、さらには株式会社などの営利法人といった選択肢が考えられます。しかし、いずれも地域自主組織のような団体の目的や活動内容にぴったり合うものではありません。

そこで私たちは、スーパーコミュニティ法人の創設を訴えています。その骨格は、次のようなものです。

- ①自治体内分権を前提に、「住民による自治」（参画・協働）を担う法人
- ②公共的な地域活動、経済活動を分野横断的に統合型で運営できる法人
- ③根拠法に規定された条例に基づき、市長が認定することをもって地域代表性を獲得する法人
- ④住民による自律性を尊重できる法人

これまでも国に対して法人創設を求めてきており、2017年改訂版の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では「更に具体的検討を進める」と明記されました。これを受けて、昨年7月にも野田聖子総務大臣（当時）と梶山弘志地方創生担当大臣（当時）に提言書を手渡し、両大臣からは前向きな発言がありました。今年に入ってから、地方制度調査会の委員が調査のため雲南市を訪れています。今後、地方制度調査会の場で実現へ向けた本格的な議論



小規模多機能自治を考える学び合いの場「雲南ゼミ」



「チャレンジの連鎖による持続可能なまちづくり」を目指す雲南市

が行われていくものと期待しています。

幸雲南塾で起業を志す若者の 企画立案と実践をサポート

——「地域と行政の今後のあり方報告書」でも人材育成が論点の1つになっていますが、この点についてはどのような施策を実施されていますか。

〈速水〉 大人、若者、子どもによる「チャレンジの連鎖による持続可能なまちづくり」を目指しています。まず大人チャレンジは、これまでにご説明してきた地域自主組織による小規模多機能自治の取り組みです。

若者チャレンジとしては、2011年から毎年「幸雲南塾」を開催しています。社会企業や地域貢献を志す若者の企画立案と実践をサポートする塾です。2011年の第1期は、地域プロデューサー養成講座として開講されました。以後、8年間で110名以上の塾生＝ローカルチャレンジャーを輩出し、約60名の雇用と約3億円の経済波及効果を生み出しました。例えば、訪問看護ステーションコミケアは、第5期の塾生である若手看護師たち3人が立ち上げました。これによって在宅療養という選択肢ができ、「少しでも長く自分の家で暮らしたい」という願いを叶えることができるようになりました。在宅での看取りもこれまでに22件を数えています。

また、Community Nurse Company (株) は、1期生が設立しました。コミュニティナースとは、看護の専門性を生かしながら地域へ積極的に飛び出して、制度にとらわれない自由で多様なケアを行う医療人材です。雲南市のような中山間地域では、日常の暮らしを通じて住民の健康をサポートするこ

のような人材が、強く求められています。

子どもチャレンジとしては、幼児期から小学生、中学生、高校生までを通じた多様な教育プログラムを展開しています。例えば、小学生向けの「どうぶつ★えいご」や中高生向けの「ちょびっと留学」といった学校外での学習支援、保幼小中高の一貫したキャリア教育、マイプロジェクトと題した学校内外での課題解決型学習などです。一連の取り組みの成果か、高校3年生に対する調査で、「ふるさとが好き」と答えた割合は2015年の67.9%から2017年は90.3%に、「将来雲南市で働きたい」と答えた割合は46.4%から53.7%に、それぞれ増えています。

——小規模多機能自治に関する今後の課題は何でしょうか。

〈速水〉 1つは、自治会加入率が新興住宅地などで低いこと。地域自主組織があるからといって、自治会はなくてもいいということではありません。両者は補完関係にあるもので、向こう三軒両隣の助け合いには自治会のような存在が不可欠です。それと、30の地域自主組織がそれぞれ頑張っているとはいえ、さらなる全体の底上げを図っていきたいですね。そのためは、各地域の活動を促したり学び合ったりする機会をもっと増やしていきたいと思います。

——最後に、これからの時代はどのような公務員像が求められるのでしょうか。

〈速水〉 一人ひとりが自立心を持った職員であってほしいと思います。「自分はこうしたいんだけど、どうか」と上司に言える人材、あるいは極論すれば勝手に動いて後から報告してくるような自己完結型の人材を目指してほしいですね、上司と多少意見が合わなくても、そういうスタンスで仕事をしていれば周りが生かしてくれるはずです。

——今日はありがとうございました。