



## アカデミー 「研修」の現場に行く!

島根県  
雲南市

# 小規模多機能自治への挑戦

自治会や町内会だけでなく地域内のさまざまな団体が一体となって、自主的・自律的・包括的に地域課題を解決していこうとする新たな地域自治の流れが、全国的に盛り上がりつつある。昨年2月には、小規模多機能自治推進ネットワーク会議が設立された。こうした動きをリードするのが、島根県雲南市だ。平成16年11月に6町村の合併によって誕生した市で、合併翌年の平成17年から19年にかけて、おおむね小学校区ごとに地域自主組織が設立された。市は活動拠点の整備や人的・財政的支援により、側面から地域自主組織を支える。また平成25年度からは、地域と行政の協議の場として地域円卓会議が本格的にスタート。中国山地の山すそに広がる静かなまちが、地域自治のフロントランナーとして全国の注目を浴びている。

### ●●●● ●●●●人口減少・少子高齢化で ●●●●自治体の役割に限界

雲南市は島根県東部、松江市と出雲市の南に位置する。平成16年11月1日、大原郡大東町、加茂町、木次町、飯石郡三刀屋町、掛合町、吉田村の6町村による新設合併で誕生した。市名は出雲国の南という意味だ。加茂岩倉遺跡からは全国最多の39個の銅鐸が出土し、中世のたたら製鉄の遺構「菅谷たたら高殿」は国重要有形民俗文化財および日本遺産に指定されるなど、歴史と文化が息づくまちだ。

全域が過疎地域に指定されており、1970年代には5万人を超えていた人口が現在では4万人を割り込んでいる。人口減少と少子高齢化は今後も続く見通しで、約35%という高齢化率は、全国平均より20年は先んじているとされる。

人口減少と少子高齢化の進展は、税収減による自治体の財政基盤の弱体化をも意味し、これまでのようにあらゆる公共的サービスを行政が担うことは難しくなる。加えて、雲南市のようにいくつもの町村が合併してできた自治体では、住民にとって行政が物理的に遠くなり、行政側にとってもこれまでのような一律公平な運営だけでは住民のニーズに応えきれなくなる。その一方、過疎化によって地域コミュニティの絆が弱くなり、自治会・町内会だけでは地域のお祭りや共同作

業が維持できなくなりつつある。

こうした背景のもと、雲南市では合併協議会の段階から、協議会長で初代市長に就任する速水雄一氏を中心に地域自治の仕組みづくりの検討を進め、各町村職員等で構成する「コミュニティ・住民自治プロジェクトチーム」が、具体的な検討の場となった。「自分たちが住む地域は、自分たちで知恵を出し汗をかきながら、みんなで創り上げていく」というのが基本的な考え方だ。そして、新市建設計画にも地域自主組織の必要性が明記され、合併後すぐに各地域で設立に向けた準備がスタートした。

また、合併時には旧6町村（合併後は町名として継承）の単位で地域委員会も設置された。旧町村役場には合併後も住民サービスの低下を招かないよう総合センターが設けられたが、この地域委員会はその総合センターと一体になった地域づくりを目指したものである。地域計画の立案、市長の諮問に応じた提言、地域自主組織の支援などを役割とする。委員は各町20人以内で、当初は公募していたが後に地域からの推薦に基づく選任が主となった。なお、雲南市としての一体性が次第に高まる一方、地域自主組織の活動が活発化するにつれて、旧町村単位での地域づくりの必要性が薄れていった。そこで、地域委員会は平成24年度末をもって発展的に解消することになった。



笑んがわ市の憩いのコーナー【中野地区】



笑んがわ市に集まる移動販売【中野地区】

- 
- 
- 
- 

## 概ね小学校区単位で 計30の地域自主組織

地域自主組織は平成17年度から19年度にかけて、市内全地域で設立された。名称は、振興会、振興協議会、地域づくりの会、ふれあい会、いきいき会など地域によりさまざまである。個々の組織がカバーするエリアは、基本的には小学校区。ただし加茂町については、小学校区より小さな単位である14の自治連合会単位で組織化された。その後、統合に向けた協議が続けられ、平成27年3月に一本化して加茂まちづくり協議会となった。掛合地区でも、平成22年4月に3つの組織が統合して掛合自治振興会となった。その一方で、1つの組織が分割された例もある。閉校をきっかけに平成26年1月、民谷地区振興協議会が吉田地区振興協議会から分離独立した。

こうした経緯を経て、現在は30の地域自主組織が活動を行っている。1組織あたりの人口は200人弱から6,000人程度まで、人口密度も10人/km<sup>2</sup>程度から925人/km<sup>2</sup>程度までと幅が大きい。小学校区というのは、概ね昭和の大合併以前の村の単位であり、人口や面積の規模とは関係なく地縁的なつながりを重視して地域自主組織が編成されているということだ。

地域自主組織に対する市の支援には、活動拠点の提供、財政支援、人的支援がある。活動拠点については、地域の公民館を活用していた。ただ、公民館は教育委員会が所管する生涯学習施設であり、包括的な地域づくり活動での利用には限界がある。そこで平成22年度から、市長部局所管の交流センターに衣替えした。公民館は市が直接管理し、公民館長も市が委嘱していたが、交流センターは各地域自主組織が指定管理者として管理運営し、センター職員（常勤2名+

非常勤数名が標準）は地域自主組織が直接雇用する。

財政支援に関しては、当初は地域振興補助金という形で支給していたが、平成23年度からより自由度の高い「地域づくり活動等交付金」になった。人口や高齢化率、面積などを勘案して配分額を決めており、平均して1地域自主組織あたり年間850万円程度。この中から、地域自主組織の職員の人件費も支払われている。このほか、市民活動団体が地域と協働して地域振興のための事業や地域課題の解決のための事業を行う場合に補助を行う「想いをカタチに市民活動協働促進事業補助金」の制度がある。

人的支援については、各総合センターに1名ずつ「地域づくり担当職員」を配置している。地域自主組織の支援を専任で行う職員で、1人が受け持つ地域自主組織の数は1つから8つまでと、センターによって幅がある。このほか、期間限定で外部人材が地域に入り、活動を行っているケースもある。

- 
- 
- 
- 

## 市と各地域自主組織が 基本協定書を締結

地域自主組織を従来の地縁型組織である自治会や町内会と比較すると、次のような特徴が見られる。まず、エリアは単位自治会等よりもかなり広域をカバーする。また、自治会等は世帯単位での加入で、世帯主が中心であるのに対し、地域自主組織は個人がベースの考え方となる。活動内容については、自治会等が地域のお祭りなど慣習的の行事が中心であるのに対して、地域自主組織は課題解決のための活動がメインだ。組織体制については、常勤スタッフがおらず事務局もない自治会等に対して、地域自主組織は市の財政支援のもとで常勤スタッフを置き、事務局体制を整備することができる。



まめなか君の水道検針【鍋山地区】

単位自治会等は、向こう三軒両隣を核とする「顔の見える関係」によるコミュニティだ。災害時の助け合いなどは、こうした密なコミュニティでなければ機能しにくい。一方、地域自主組織は規模が大きい分、多様な人材を集められるなどスケールメリットが働きやすい。補完性の原則に基づき、まず自治会等ができることを担い、できないことを地域自主組織が担当するという関係であり、地域自主組織があるから自治会は要らないというような問題ではない。

ただ、これまでは自治会の連合体が実質的に地域を代表する組織とみなされ、行政側も行政連絡などの際そのように取り扱ってきたが、地域自主組織、自治会、行政という三者の関係性を整理する必要がある。そこで平成25年5月から、この問題に関する地域との意見交換や先進地視察などを重ね、行政と協議を行う地域窓口は地域自主組織とすることが確認された。そのうえで昨年11月には、市と各地域自主組織の間で「地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書」が締結された。「甲（地域自主組織）は、その区域を包括する地域の主体者としての役割を担い」とあるように、市が地域自主組織に対して各地域唯一の代表機関としての正統性を与え、改めてまちづくりの対等なパートナーと位置づけたものと言える。

自治会は地域自主組織の構成員であり、自治会として地域要望を市に出す場合も、災害時など緊急を要する場合を除いてできるだけ地域自主組織を経由して行うことになっている。

- 
- 毎月1回の水道検針を受託し
- 「まめなかねー」と声かけ

地域自主組織の具体的な活動内容をいくつか紹介したい。



地域内交通サービス「たすけあい号」【波多地区】

### ①躍動と安らぎの里づくり鍋山（三刀屋町）

安心生活見守り事業として「まめなか君の水道検針」と「守る君のまかせて支援事業」を行っている。前者は、水道検針業務を市水道局から受託し、毎月地域内の全世帯を検針で訪問する際に「まめなかねー」（出雲弁で「元気ですか」の意）と声かけするもの。お年寄りの孤独死などを防ぎ地域の安心安全を強化すると同時に、委託料収入を得られるという、一石二鳥の取り組みだ。

後者は、独居高齢者や要支援者に専用のキッズ用携帯電話（子機）を貸与し、親機を地域の役員が所有。何かあったら子機から親機へ連絡が来る仕組みだ。役員たちは寝るときも親機を枕元に置き、24時間体制で要支援者を見守っている。

### ②中野の里づくり委員会（三刀屋町）

JAの閉店した空き店舗を活用して、毎週1回「笑んがわ市」を開催している（木曜日の10時～14時）。産直コーナーでは、地元生産者がつくった新鮮野菜、JA果樹センターによる季節のくだもの、松江市の恵曇漁港からの鮮魚を販売している。それだけでなく「憩いのコーナー」を併設しているのが特徴で、コーヒーと手作りのお茶請けを200円で提供し、お年寄りたちの楽しい語らいの場として賑わっている。買い物支援+集いの場づくりという2つのニーズを同時に満たす取り組みだ。

### ③塩田地区振興会（大東町）

平成18年に配食グループ「いい～飯会」を立ち上げ、毎月1回、第4土曜日の午後2時ごろから40食分程度を調理して、夕方から高齢者や単身者の利用会員宅に届けている。弁当には必ず心のこもった手書きのメッセージを添え、誕生月にはバースデーカードも添える。届ける際には、安心・安全の確認を兼ねて声



はたマーケット【波多地区】



配食サービス【塩田地区】

かけも行う。地産地消をモットーに、食材はできるだけ自分たちで育てるという徹底ぶり、季節感たっぷりの、しかも食べやすさなどにも配慮したメニューが特徴だ。スタッフはおよそ15名で、毎月半分以上が参加。スタッフ同士の交流の場としても喜ばれている。

### ●●●● ●●●●料理教室「ごはんのじかん」で ●●●●世代間交流と食文化継承

#### ④吉田地区振興協議会（吉田町）

たたら製鉄で有名な菅谷・高殿地区で行われていた「たたら火焰太鼓」を、十数年ぶりに復活させた。「たたら火焰太鼓」はたたら製鉄の作業工程を題材にしたもので、地区の若者を中心に結成された太鼓クラブが、昭和53年から演奏していた。しかし、団員の減少で休部状態となり、クラブで教えを受けた保育所や中学校で細々と受け継がれている状態が続いた。

地元から本格的な復活を望む声次第に高まり、2年間かけて太鼓クラブを再興。今では小学生・中学生を含めた（当時）22人がメンバーとなり、菅谷たたら夏祭りや敬老大会などで演じられて好評を博している。

#### ⑤田井地区振興協議会（吉田町）

地域には江戸時代から続く伝統芸能「深野神楽」があり、平成14年には深野神楽子ども教室が結成された。平成24年、開講10周年を記念して以前から交流のある県内各地の子ども神楽社中を招いて共演会を開催し、その後も毎年発表会を開くなど活動を継続しており、子ども教室を卒業した高校生の多くが深野神楽団に入団する。さらに、いったん故郷を離れても、「また神楽をやりたいから」と大学卒業後田井へ帰ってくる若者もいる。神楽が子どもたちの郷土愛を育み、Uターン促進にもつながっているという事例だ。

#### ⑥松笠振興協議会（掛合町）

平成21年、振興協議会のスタッフによって「松笠婚活隊」が結成された。ヘアスタイル、美顔術、服装選び、会話術などを学ぶ「男磨き講座」を行い、出会いパーティーを開催して、地元の独身男性の結婚を後押しする。パーティーでは毎回カップルが誕生しており、その効果か松笠地区では0～4歳の人口が増加（H17とH22の比較）。

#### ⑦斐伊地域づくり協議会（木次町）

「ごはんのじかん」と銘打ってさまざまな料理教室を開催し、食文化の伝承を図っている。例えば「にしめのじかん」は、家庭料理の代表とも言える煮しめの作り方を、若いお母さんたちが達人から学ぶもの。ほかにも、夏休みにはおばあさんと孫と一緒に料理するなど、世代間交流の場、あるいは女性が地域活動に参加するきっかけとしても重要な意義がある。

#### ⑧阿用地区振興協議会（大東町）

有機農業が盛んな地域で、農薬や化学肥料に頼る慣行農法より足腰に負担がかかるため、腰痛や膝痛に悩まされる人が多い。そこで、アヨさん体操という独自の体操を開発し、普及に努めている。雲南市が介護予防を主目的に設置している「身体教育医学研究所うなん」の指導に基づいて考案された体操で、3分間という短い時間で「いつでも・どこでも・だれでも」手軽にできるのがポイントだ。

### ●●●● ●●●●福祉カードを作成し ●●●●助け合いの仕組みを構築

#### ⑨新市いきいき会（木次町）

市街化が進んでいる地域で、独居高齢者がどこにどれだけいるのかといった、地域活動に必要な情報がないと何もできないと気づき、住民の理解と協力を得



地域自主組織取組発表会



地域円卓会議

て「福祉カード」の作成に取り組んだ。家族全員の氏名・生年月日・連絡先のほか、備考欄には「施設入院中」「高校2年」といった情報を記入してもらい、いきいき会で集中管理する。これをもとに、災害などのときに支援が必要な「おねがい会員」と支援者となる「まかせて会員」の登録制度を立ち上げた。

#### ⑨地域自主組織 <sup>ひのぼり</sup> 日登の郷（木次町）

スサノオノミコトがヤマタノオロチにどぶろくを飲ませて退治したという伝説にちなみ、地元で獲れた酒米を使ってオリジナルのどぶろくを地元民間事業者が製造し、これと地元食材を使った田舎料理を提供するレストラン「かやぶきの館」を運営している。収益は地域の公共活動に還元され、農業所得の向上や交流人口の拡大にもつながる事業だ。

#### ⑩八日市地域づくりの会（木次町）

毎月1回、資源ごみの回収を行っている。地域内の3か所に回収場所を設け、古紙、段ボール、アルミ缶、ペットボトル、スチール缶、ビン類などの資源の回収を行っている。行政による回収と合わせて月2回資源ごみを出せるようになり、回収袋も不要など、住民にとってのメリットも大きい。収益は年間10万円弱程度だが、地域活動の貴重な資金となっている。

#### ⑪入間コミュニティー協議会（掛合町）

廃校となった旧入間小学校校舎を入間交流センターとして改修し、宿泊・食事提供の機能も付加し、宿泊営業を行っている。また、スクールバスで帰ってきた子どもたちが、宿題などをしながら保護者の迎えを待つ居場所ともなっている。

#### ⑫波多コミュニティー協議会（掛合町）

平成26年3月、地区唯一の小売店が閉店し、交通弱者の買い物支援が課題となった。そこで、全日食チェーンと提携し、同年10月、交流センター内に「は

たマーケット」をオープンした。肉、魚、野菜、調味料、お菓子、日用品など、町のコンビニにも負けない品ぞろえ。「これを置いてほしい」というお客さんのリクエストにも、できる限り応えるようにしている。交流センター内にあるお店なので、店番も地域自主組織の職員が交代で担当することで人件費を抑えている。また、協議会では送迎サービス用の車「たすけ愛号」を所有しており、買い物客を無料で送迎したり、電話注文を受けての配達も行っている。

### ●●● ●●●分野別に地域円卓会議を ●●●開催し対等な立場で議論

以上に見てきたように、それぞれの地域自主組織が地域特性を生かしながら活動を展開している。ただ、このような地域に根差した活動が活発になるほど、担い手である住民は自分の地域だけに目が行きがちになる。全市的に取り組まなければいけない課題、広域的な連携が必要な課題もあるはずで、それらは行政任せというのでは本当の地域自治にならない。平成25年度から本格スタートした地域円卓会議は、そんな問題意識を背景とする取り組みだ。防災、地域福祉、生涯学習・社会教育といった分野別に、市の担当課の職員、各地域自主組織の担当部門スタッフが集まり、文字通り円卓方式で意見交換を行う。1回あたりの参加人数は話しやすい規模とする、行政と住民が対等な立場で議論する、原則として公開し透明性を確保する、最後はまとめを行って話し合いの成果を共有する、などのルールのもとで実施されている。

市側は、円卓会議で出された意見をできるだけ施策に反映させるよう努める。災害時要支援者名簿を地域が作成し、それを行政が共有する取り組みが始まったが、これも円卓会議での議論を通じて実現したものだ。



雲南市地域振興課主査 板持周治さん

地域側からは円卓会議について、「お互いの顔が見えて良い」「他地域の様子がわかって良い」「一方的でなく、お互いに会話ができるスタイルは非常に良い」などの感想が寄せられたという。

地域間の連携・情報共有という意味では、地域自主組織取組発表会も貴重な場となっている。昨年度までは年2回、今年度からは年3回に分けて、各地域自主組織が自分たちの活動をプレゼンテーションする催しであり、互いに学び合い、高め合うきっかけとしても重要だ。

地域の側と協働により、成果を上げる例も出てきている。多根交流センターで大腸がんに関する講座が開催され、引き続き行われた受講者によるグループワークの中で、検診容器をセンターで販売する案が出された。これを受けて、平成25年11月下旬から2週間、センターで検診容器を取り扱い、受診希望者に販売する試みが行われた。受診者は検査キットを直接検査機関へ郵送する。その結果、受診者の数が前年より10人増えた。これをきっかけに現在は市内全域で手上げ方式で取り組まれている。

### ●●●● ●●●● 小規模多機能自治推進 ●●●● ネットワーク会議を設立

雲南市の取り組みで特筆されるのは、積極的に他地域の職員や市民と交流し、ネットワークを構築して、地域自治の動きを全国に広げていこうとしている点だ。平成25年度から始まった「雲南ゼミ」もその一例で、毎年春と秋の2回開催されている。「学ぶ」「動く」「伝える」「促す」「仕組みをつくる」「手伝う」「挑む」「集う」という「雲南ゼミ八則」に賛同する自治体職員、市民、学者など30名前後が参加する。プログラムは、現地訪問、勉強会、地域自主組織取組発表会への参

加など（平成28年度）。雲南市地域振興課主査の板持周治さんは、「ここで学んだ成果を自分の地域に持ち帰り、独自に勉強会を始めたりする例が出てきている」と、その成果を説明する。

平成27年2月には、雲南市をはじめ兵庫県朝来市、三重県伊賀市・名張市の4市が呼びかけて、小規模多機能自治推進ネットワーク会議が発足した。小規模多機能自治とは、雲南市の地域自主組織のように「小学校区のような小規模のエリアを対象に、分野横断的な多種の機能を持った、住民による主体的な自治の仕組み」を言う。こうした取り組みを進めている、あるいは進めようとしている全国142団体でスタートし、現在は214自治体等まで増えている。

同会議では、会員同士の情報共有や課題解決に向けた話し合いの場を設けようと、平成27年度に全国14か所でブロック会議を開催した。事務局を務める雲南市が、会議の結果を詳細にまとめている。それによると、挙げられた課題として多かったのは、①人材育成・確保策、②課題解決型への転換、③組織化、④拠点施設の確保策、⑤既存組織との関係、といったものだ。また、これらの課題への対応策として各参加者から挙げられた事例もまとめられている。

同会議の課題の1つが、小規模多機能自治の担い手にふさわしい新たな法人制度を創出することである。認可地縁団体、NPO法人、一般社団法人などはどれも一長一短があり、スーパーコミュニティ法人と呼ぶ新たな制度も提唱している。今年1月には、121自治体の賛同により法人制度創設を求める提言書を取りまとめ、地方創生担当大臣と総務大臣に提出した。

小規模多機能自治の動きは、大きなうねりとなって全国を包もうとしている。その中心に、雲南市がいることは間違いない。