

平成30年度

総務水道常任委員会  
行政視察報告書

平成30年10月10日（水）～ 10月12日（金）

島根県益田市  
島根県江津市  
島根県松江市



日光市議会

# 総務水道常任委員会行政視察 結果報告書

平成30年11月30日

総務水道 常任委員会	委員長 筒井 巖	副委員長 瀬高 哲雄	
	山越 一治	粉川 昭一	齋藤 文明
	生井 一郎	小久保 光雄	川村 寿利

## ◆視察項目

実施年月日	平成30年10月10日（水） ～ 10月12日（金）	
視察目的	・地域自治組織と地域魅力化応援隊員について	島根県 益田市
	・地域コミュニティについて	島根県 江津市
	・地域資源活用コーディネーターについて 「八百万マーケット」（現地視察）	島根県 松江市
概 要	島根県 益田市	<p>*人口：47,718人 *面積：733.19km<sup>2</sup></p> <p>*特徴：島根県の西端にあり、北は日本海を望み、南は中国山地が連なり、海と山の自然に恵まれ、山陰と山陽を結ぶ交通を結ぶ交通の要衝に位置。中世「益田氏」の遺構など歴史遺産にも恵まれる。歌聖「柿本人麿」と画聖「雪舟」のゆかりの地でもある。平成16年11月に1市2町（益田市、水都町、匹見町）が合併し誕生。若者のUターン促進や産業振興、地域振興を進めている。</p>
	島根県 江津市	<p>*人口：24,468人 *面積：268.24km<sup>2</sup></p> <p>*特徴：島根県中央部に位置し、中国地方随一の大河「江の川」が市の中央部を流れ、河口を中心に交通運輸の拠点として栄えてきた。日本三大瓦のひとつ「石州瓦」の産地としても知られる。人口減少に歯止めをかけるため、各種の定住促進施策を推進し、全国的にも先駆的な取り組みである空き家活用事業などをはじめ、さまざまな視点から施策を講じている。</p>
	島根県 松江市	<p>*人口：206,230人 *面積：572.99km<sup>2</sup></p> <p>*特徴：穴道湖・中海を抱く風光明媚な水の都。平成17年3月に1市6町1村（松江市、鹿島町、島根町、美保関町、八雲村、玉湯町、穴道町、八束町）が合併、平成23年8月には東出雲町と合併し、山陰地方最大の中核都市となった。平成30年4月に中核市に移行。「国際文化観光都市」として日本や世界のなかでの存在感を高めている。</p>

## ◆視察結果（個別票）

個別項目	地域自治組織と地域魅力化応援隊員について		【島根県益田市】	
	視察先担当課	政策企画局人口拡大課	添付資料	有 ・ (無)

### I 視察要旨

地方自治体では、人口減少や高齢化にともなう、中山間地域等での生活インフラの衰退、更には自治会加入率の減少が危惧されている。持続可能な地域自治組織の設置・運営が求められるなか、島根県益田市は、地域と行政が一体となった、新たな地域自治組織の設立に取り組んでいることから、先進自治体として調査を行った。

### II 事業の成果・課題

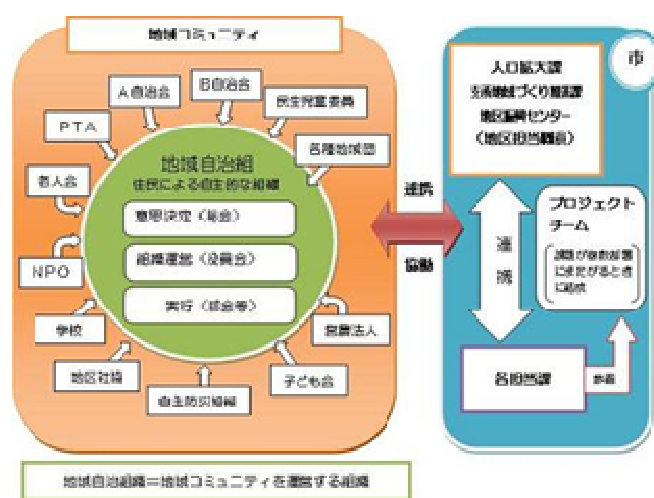
#### 【地域自治組織設立の経緯・活動概要】

全国の地方自治体と同様に、益田市でも急激な人口減少と少子高齢化による、集落機能の低下、将来的な集落の消滅が危惧されている。将来の地域自治を考えた際に、住民・地域団体・行政が協力し合う組織作り、仕組みづくりが必要不可欠と考え、市では自治会の枠を超えた地域自治組織の設立を進めている。

#### 1. 組織は縦の構成から横の連携

これまで地域自治は自治会、NPO 団体、各種地域団体等が、それぞれ地域・行政と繋がり、縦の連携を強化した地域活動が行われてきた。

しかし、今後の人口減少と少子高齢化を考慮した際、従来の地縁に加え、地域の活動を支える市民団体との連携や世代・性別・立場を越えた、横の繋がりを強化する地域自治組織が必要であると考え、市は新たな地域自治組織（※図1）の制度を構築した。



※図1 「地域自治のこれから」（イメージ図）

①平成 30 年 7 月現在、市内 11 地区で市の認定を受けた地域自治組織が結成されており、最終的には 20 地区の組織化を目指している。残りの 9 地区は、現在、検討や準備が行われている。

結成に向けて地区（地域自治組織）では、住民同士の話し合い、地区住民に対するアンケートや意見交換等を行い、多くの声を取りまとめ、相互理解を深めながら組織結成が行われている。

②地域自治組織は、自治会の枠ではなく公民館単位で組織を構築。

※ 1 組織あたり 150 人～1,500 人（国の目指す地域自治組織は 3,000 人単位）

③地域自治組織は、地域（自治会等）で活動する人材・団体の調整、地域資源（財源、情報、人材）の集約と効率的活用、地域（自治会等）を代表して市や国・県その他関係機関との連絡調整・協働の窓口の役割を担っている。

また、地域（自治会等）のニーズを把握して、地区（地域自治組織）の課題を見出し、旧自治会等の規模では実施困難で、かつ全市的に取り組むには非効率な課題に取り組む場となっている。

「地域協働」による、新たなまちづくりや地域活性化の実現を担うものであり、内容は多岐にわたる。

④地域自治組織の具体的な要件は以下の 6 要件が挙げられている。

- ・ 区域の設定（近隣性）
- ・ 公共性
- ・ 組織構成の設定（多様性）
- ・ 計画性
- ・ 透明性、民主制の確保
- ・ 自立性

⑤地域自治組織設立に向けた取り組み

【ステップ 1】 準備会等の団体を結成

【ステップ 2】 学習会、ワークショップ、アンケート調査などの実施

【ステップ 3】 地区の将来像や、定住のあり方などを盛り込んだ、まちづくりプラン・活動計画を作成

【ステップ 4】 ガイドブックに示している地域自治組織の 6 要件を満たした団体

## 2. 地域自治組織に対する市の支援

地域自治組織は、住民と行政の役割分担、パートナーシップの確立が大きな要素となっている。これまで、住民と行政の関係は、住民が要望して行政がこれに応える「要望・陳情型」の関係であった。

これからは地区（地域自治組織）の課題やまちづくりについて、住民が主体的に考え、これを行政がサポートしていく住民参加やパートナーシップを重視する「提案・協働型」の関係を目指し、その支援を行うものである。



平成 28 年第 1 回まちづくり研修

### ①ヒトの支援

地域振興センターに人員を配置するとともに、地域自治組織の設立に向けた取り組みを推進する地区には地域魅力化応援隊員を配置。

※希望性（現在は 20 名の応援隊員を配置し、各組織で活動。）

### ②モノ（拠点）の支援

住民自治の確立を図る拠点として、市内 20 地区に地区振興センターを設置し、地域自治活動の拠点として活用。（地区振興センターは、公民館からの変更。）

公民館は、社会教育法により活動範囲が制約されていたが、地区振興センターに変更することによって商業活動が可能となり、イベント等で稼ぐことのできる実践活動が可能となった。

### ③オカネの支援

住民が協議・調査研究を行い、地区（地域自治組織）の将来像や取組み、活動計画を作成するための財政支援として「地域魅力化プロジェクト事業補助金」が活用出来る。

また、認定を受けた地域自治組織には、まちづくりプランを実行するための財政支援として「まちづくり活動交付金」を交付するとともに、新規事業の立ち上げ支援として「まちづくり活動特別補助金」の活用が可能となる。

- ・「まちづくり活動交付金」

まちづくりプラン及び活動計画に基づく事業、地域自治組織の円滑な運営を図るための事業、地域自治組織が行う自主的な事業。

基礎額 40 万円に、地区人口を階層に分け、20 万円～40 万円が加算される。

- ・「まちづくり活動特別補助金」

まちづくりプラン及び活動計画に基づき、新規事業並びに、既存事業が大幅な内容変更により新たな経費が生じるもの。

単年度あたりの額は 100 万円を上限として、10 年間の継続処置が受けられる。

### 3. 地域魅力化応援隊の役割と概要について

平成 26 年度から事業を開始。市嘱託職員として雇用し、各地区に配置している。予算は総務省「集落支援員制度」を活用。

(年 350 万円の特別交付税措置)

地区からの推薦による雇用が基本で、成り手がいない場合は公募となる。

求められる役割は、地区により様々だが、基本的には地域自治組織設立に向けたサポート（会議運営・研修等の企画）、設立後の事務局員の役割、企画員の役割、その他、組織の潤滑油的な役割を担う。

現在、隊員は公募の方が多くなっており、地区住民以外の隊員も多くなっている。よそ者の視点が良い効果を発揮している事例も出てきている。

活動は毎年、業務報告書として取りまとめを行い、HP等で公表している。



一方で、地区の進捗、成熟度によって隊員に求められるスキルに幅があり、地区とのマッチングが難しい面もある。

補助金申請書作成や会計処理は専門性が必要で、苦慮している応援隊員もいる。

また、1年更新の為、継続性に対する不安、市職員（非常勤嘱託員）であるがゆえに、出来ることと出来ないこともある。

市は地域魅力化応援隊員の今後として、地域マネージャーへの移行を考えている。

地区が直接雇用する職員への移行となり、雇用に関する経費は市からの交付金に算定する。（500万円/地区）

またスキルアップ支援として、中間支援組織の設立も目指している。

### Ⅲ 視察所見

これまで、地域自治は自治会が中心となり、その歴史、文化のもとに独自の様々な活動・行事を行うことによって、地域社会が維持されてきた。しかし、急速な人口減少と少子高齢化が進み、その活動はもとより、組織自体の維持が難しくなっている。

益田市は、従来の自治会の枠ではなく、公民館を中心とした、およそ150人～1,500人の広域的な枠の中で地域自治運営を目指そうとしている。20地区の内、既に11地区で組織が設立され、様々な地域自治活動に取り組んでいる。

具体例として、益田市真砂地区は少子高齢化に歯止めがかからず、自治会単位でのコミュニティ維持が困難な状況にある中、公民館を核とした住民参加型の地域自治運営の仕組みづくりを目指して、公民館・地域商社・小中学校の3者による協働のトライアングルを形成した。

その中で、多くの地区住民が関わっていける「食」に着目し、食育活動、加工品開発・販売、保育所への食育提供など、地区の生活基盤である農業の生産力向上に繋がる、組織活動を展開している。また、子供達の柔軟な発想を商品開発に取り入れるなど、子供達の自主性と地元愛を育てる結果にも繋がっている。

各地域（自治会等）の独自性をもとに、地域自治活動への関わりを持たせる場の構築が、多種・多世代の繋がりを生み、人と人との繋がりが発展的な地域力の向上に繋がると認識をした。

一方で、新たな公民館単位での地域自治組織では課題も幾つか出てきている。一つは、100万円/年（1,000万円/10年）のまちづくり活動特別補助金である。補助金を使用するためには、様々な事業を実施しなければならない。年間に100万円を使う事業を毎年行うことは相当の労力が掛かる。

市の今後の課題として、事業を実施する為の補助金が、補助金を使い切るための事業になっている傾向があり、補助金のあり方を改善していかなければならないと話していた。

また、現在、組織設立の準備段階にある9地区の中には地域自治組織の必要性を掴めていない自治会もあることから、今後、改めて働き掛けをしていくとのことだった。これについては、行政が先頭に立って推し進めるものでなく、あくまで住民の主体性によって組織を構築することが重要であるとの説明があった。

これらの様に、近い将来、地方自治体の自治組織は、同様の組織体制、もしくは新たな広域性の中で運営が図られることは間違いない。当市としても、他市の先進的な取り組みを参考に、この街に適した組織の構築、運営が望まれる。今回の視察を参考に、引き続き調査・研究を行っていきたい。



## ◆視察結果（個別票）

個別項目	地域コミュニティについて			
	【島根県江津市】			
視察先担当課	島根県江津市政策企画課	添付資料	有 ・ 無	

### I 視察要旨

島根県江津市は、平成 30 年 4 月 30 日現在人口が 23,836 人で、高齢化率が 37.6% であり、毎年人口減少が進み高齢化率が高くなっている。内閣府の「人口の社会増減に関する調査」の対象となり、人口動態では、社会増減、自然増減ともに、平成 17 年から 22 年の間は減少であったが、平成 22 年から平成 27 年の間では、社会増減が増加に転じた。このことは、電子部品製造の企業が進出した事によるもので、人口減少対策に企業誘致が重要だと言う事が確認された。

また、海沿いを走る電車の車中から風車が幾つか見えたが、再生可能エネルギーを核としたまちづくりに取り組んでおり、市内の再生可能エネルギーによる発電量は、江津市の世帯数の 5 倍に当たる。

江津市の人口構成は、少子高齢化の影響により想像を超える人口減少となり、高化が進む自治会や集落が増え、そのために自治会等の役員の担い手や、地域行事を担う人が減少し、住民生活においても、耕作放棄地や空き家の増加、買い物や通院などの日常生活も不便さが増している。

これからの地域の将来や夢を語る場もなく、今後安心・安全な暮らしを続けるために、地域住民で取り組めることはないかとの思いから、江津市では平成 25 年 3 月に「地域コミュニティ推進指針」を策定し、地域コミュニティ施策を推進するための市の方針や各種制度の整理をした。

「自助・共助・公助」そして近所で支え合うまちづくりのためには、住民と行政の働が必要である。

## 1. 住民側

- ①自分の地域をより良くしていくために地域づくりに参画
- ②合意形成の仕組みづくりが大切
- ③日々の生活に関わる課題に取り組む組織づくりが必要

## 2. 行政側

- ①庁内横断的な連絡調整が必要
- ②地域と一緒に改革を進める
- ③地域の支援体制の強化
- ④職員の意識改革が必要

また、地域コミュニティ推進計画では、10年後、20年後も継続していく活動のために、「地域コミュニティ」の定義を「そこに暮らす住民がともに力を合わせ、主体的に地域づくりや課題解決のための取り組みを行う」としている。

江津市の地域コミュニティの単位は、連合自治会区としており、複数の自治会で構成され、人の共有、考えの共有、資源の共有にてそれぞれの自治会が補い合い、支え合う仕組みを目指しており、1年から3年の間に開催する地域コミュニティ設立準備会の中で、名称・会則・組織体制づくりや役員人事・設立総会の準備・課題調査・啓発活動等に取り組み、その後地域コミュニティ組織として設立となる。

地域コミュニティ組織設立後は、地域づくりの方針の決定や、地域づくり計画の作成、活動や事業の検討に取り組む必要が生じる。

設立された地域コミュニティ組織は、公民館を活動の拠点としている。建設後30年以上経過している公民館が多いため、社会教育法の縛りを無くし、教育施設である公民館から地域コミュニティ交流センターへ変えることにより、施設を自由に利用することが出来る。

また、地域コミュニティセンターの管理者は、地域から選出された地域コミュニティの会長をセンター管理者として市が任命し、センターの事務は地域マネージャーが、地域コミュニティ事務局(地域コミュニティ交流センター内)に常駐して行う。※市が嘱託職員として任用

センター管理者は、半数が地域コミュニティの会長が兼ねており、地域活動と施設の運用を連動させ、施設の有効活用の促進を図り、月に7.5時間の勤務で、地域マネージャーの休日対応もしている。

地域マネージャーは、月に17日、午前8時30分から午後5時15分までの勤務で、センター管理者の下、施設の貸し出しなどにかかる管理事務を行うと共に、地域コミュニティの事務局業務を担当する。また、地域コミュニティの事務局には、事務局長や会計、地域マネージャー等を配置し、専門部会間の調整や会計処理、各種団体や行政との連絡・調整・施設の貸し出し等を行う。

地域コミュニティ組織は、平成21年から28年の間に、20地区20組織が立ち上がり、市では、地域コミュニティ組織が自ら実践する地域活性化の取り組みに必要な経費で、組織運営や独自事業にかかる費用や経費に対し、地域コミュニティ実践事業交付金として支給する制度を設けた。

### 【地域コミュニティ実践事業交付金制度】

①組織運営費として、地域コミュニティ組織の役員に、交流センターの職員として勤務する者が含まれている事が条件で「基準額」+「人口割加算」、予算の範囲内で毎年交付金が公布される。(年間30万円から90万円を交付)

②独自事業費としては、申請時に10年後の地域が目指すべき将来を描いた事業計画書を作成し、その内容を市と共有する事を条件に、最初の申請年度から10年間、1地区あたり合計1,000万円、最大で、1年300万円まで交付を受けることが可能。

※①と②のどちらも、原則として飲食には利用できず、年度ごとに清算し、繰り越しは認められない。

### 【独自事業費の交付金の使用条件について】

①地域コミュニティの活動として行うもの

②10年計画に盛り込まれた事業であるもの

③交付決定後に支払うもの

④対価の発生を伴うもの

⑤外部組織(業者等)に対して支払うもの

i) 支え合いの仕組みづくり

ii) 地域づくり

iii) 人づくり

※これらに取り組み、地域活性化や持続可能な地域づくりを目指す。

## II 事業の成果・課題

まちづくり協議会として活動が始まったことにより、人口減少や高齢化に伴い一人で何役も行っている自治会等の役員の負担が軽減され、加えて地域の行事や活動などに関わる人数が増えたことによっても、負担の軽減が図られた。また、地域に発生する様々な問題や不安を地域住民で話し合う機会が出来た。

更に、地域コミュニティの活動を行うことにより、各自治会事業の棚卸をすることが出来る様になり、また、住民が集まって親睦を深める季節ごとの活動から、個別に各種の課題に継続して活動することに変わり、今までの「行事」から「事業」への転換が図られた。

この事業を通じ、地域の課題などを地域で考えることが出来る様になっており、サロンや防災などの活動が広がってきている。また、実践事業交付金は収益活動や生産活動が認められており、生きがい対策程度ではあるが、特産品などを道の駅等で販売している。

課題としては、10年間で1,000万円を使う事業を行うと考えてしまっており、金額ありきとなっている。また、サロンや配食、買い物支援、交通など、高齢者が住み続けるためのサポートが今後大切となり、地域包括ケアシステムの推進と支え合いの仕組みづくりが求められている。

## III 視察所見

少子高齢化や過疎化による人口減少に起因する、地域コミュニティの活動や維持の難しさは、日光市においても喫緊の課題と捉えている。小さな自治会毎の単位では、活動の担い手不足や高齢化に伴う活動の低下や役員等への過重負担が課題となっており、「共助」の実践のための自治会連合会単位での取り組みは、過疎地域を中心として日光市でも検討を始める時期になっていると感じられる。

地域の問題や不安などを話し合い、継続して地域で暮らし続けるための取り組みを地域住民みんなで話し合い、解決策を考えて、「公助」を担う行政がアドバイスや支援を行い、協働で実践をしていくことは、理想的な市民協働の取り組みと考える。

課題の中で記載したが、交付金を使い切る視点となってしまった現状は、説明頂いた職員の方が課題として指摘しており、今後は単年度で50万円位を検討しているとのことである。

日光市には、自治会活動に対する補助金の制度があるが、地域住民が話し合い、行政と協働で地域の活動や行事、課題解決に取り組む制度となるように期待したい。

## ◆視察結果（個別票）

個別項目	地域資源活用コーディネーターについて		【島根県松江市】	
	視察先担当課	産業経済部 産業連携専門鑑	添付資料	有 ・ 無

### I 視察要旨

松江市の抱える課題は、急速に人口減少が進行している地域が多数あり、それらの地域の中には、人材・アイデア・販路の不足などにより、地域資源が有効に活用しきれない実態がある。

このようなことから、UI ターン支援策の新たな一手として、「人財を求める地域」と「地域の元気をもらい活躍したいと考える人」のマッチングを行い、その後のフォローを市全体のプロジェクトとして実行していくことで、人口維持と地域の産業維持・活性化を図り地域と協働型の産業人材の育成事業に取り組んでいる。

このような状況において、現在、個性あふれた隊員たちが松江市玉湯支所を拠点に、それぞれ地域に入って、資源を磨き外に発信して仕事をつくり、雇用を生む地域資源活用コーディネーター10名が活躍している。

### II 事業の成果・課題

#### 1. 協力隊員受け入れ自治体の後発組として、先発事例に学んだこと

##### ①後発だからできた「ネガ潰し」

- i) 目的が不明確なため、行政が活動内容を地域と隊員に丸投げしがち
  - ・「稼ぐ、自立する、定着する、雇用を増やす」が目的
  - ・行政・地域の団体や会社を巻き込んだプラットフォームづくり
- ii) 隊員を持て余し、単純作業要員や地域イベント要員になりがち
  - ・地域の「お客様」「人工」にはならない。頑張っている地域と組む
  - ・地域は「ボランティア先」でなく「協働パートナー」
- iii) 地域に単身（少数）で配置され、地域になじめないまま、孤立しがち
  - ・10人の個性が集まった「チーム」で活動
  - ・お互いの強みで弱みを助け合いながら、それぞれが切磋琢磨

- iv) 行政、地域、隊員に活動終了後へのビジョンがなく、定着が困難
  - ・定着を第一に、隊員の3年後を見据えたスキーム
  - ・隊員それぞれに合った3年後を提案

## ②持続可能なスキームづくり

- ・徹底的にネガ潰しを行った結果、地域との協働型の人材育成事業の構築が必要であることから、「行政（地域資源活用コーディネーター）」・「株式会社ちいきおこし」・「地域の企業・生産者」の3者で、徹底したサポートと情報提供の場として松江市産業経済部長をトップとする事業推進プラットフォームを設置し、行政内の協力体制を構築した

## ③協力隊員の主な活動事例

### i) アンテナショップ

- ・隊員たちの研修・サポートも担う「株式会社ちいきおこし」が運営するアンテナショップ「八百万マーケット」で、実地研修の一環として、取扱商品の開拓や開発、ディスプレイデザインなどの企画提案行う

### ii) COCORETO 大根島

- ・中海に浮かぶ島「大根島」を活用し、地元事業者等と協力して農泊・ゲストハウス事業やサイクリングツアー事業、PR事業などを複合的に展開

### iii) 空き家・空き店舗再活プロジェクト

- ・松江の商店街、旧町村の商店街や空き家財産を掘り起こし、マチの個性を引出し、ブランディングやプロモーション、企業誘致、人材誘致などの活性化事業を行う

### iv) 「お茶」に関するイベント

- ・一級建築士である協力隊員の企画で、まちのイベントを活用した「夜光茶席」や「和茶茶」の開催

### V) がんばる地域応援プロジェクト

- ・八雲猪肉生産組合と連携し、ジビエ食肉を使用したフランクフルトを作成。NPO・団体の方たちと共に地域の元気につながるような猪サークルコディネートを展開

vi) 出雲民藝紙活用事業

- ・八雲町別所地区で生産される手すき和紙「出雲民藝紙」の世界ブランド化に向けたプロモーション、販路拡大、新商品開発等を行う

vii) 健康増進活性化事業

- ・「ストレスをためないマインドや環境づくり」として、マーケティングや営業のスキルを持った協力隊員が主となり、農業・漁業・IT・観光等のあらゆるジャンルで、「行政」、「株式会社ちいきおこし」、「地域」の3者一体となってプロジェクトを推進

※協力隊員3年後（活動終了後）の地域定着率が高い状況になっている

### III 視察所見

地域資源活用コーディネーターの本格的な導入は、平成28年度に始動したことから、先発自治体の事例の調査・現状分析等を行い、問題点等を抽出し改善策等の検討を行った。

地域おこし協力隊の選考等においては、産業経済部長が面接を行うと共に、地域の人と直接会って対話しながら適切な人財確保に努めている。

その結果、協力隊員の職歴も様々で、元中小企業診断士・一級建築士・栄養管理士、デザイン専門学校卒・劇団員など元職のノウハウを生かし、個人プレー・チームプレーそれぞれに個性を発揮しながら、真剣に松江市を変えているようであった。

「八百万マーケット」の現地視察も行ったが、玉造温泉内で駐在所だった場所を活用して、協力隊員の企画・アイデアが活かされたアンテナショップとなっており、大変参考になった。

また、地域資源活用コーディネーターの取りまとめ等を行い、事業のかじ取り役である「産業人材育成コーディネーター」の存在も、地域との協働型の人材の育成事業を行う上で重要な役割を担っていると感じた。当市においても、現在、小来川・三依・足尾・栗山地域等に10名の地域おこし協力隊が活躍しているが、協力隊員の任期終了後の起業や定住への支援が課題となっている。

このような状況から松江市の取組み内容を参考に、地域との協働型の産業人材の育成事業として、持続可能なスキームづくりの構築が重要であると思った。