

令和2年（2020年）3月16日

日光市議会議長 齋藤伸幸 様

総務水道常任委員会
委員長 筒井 巖

委員会調査報告書（所管事務調査）

常任委員会は、所管事務調査として「地域コミュニティづくりと地域おこし協力隊について」の調査・研究を行い、その結果を取りまとめましたので、日光市議会会議規則第109条の規定に基づき、下記のとおり報告いたします。

記

- 1 調査事項 「地域コミュニティづくりと地域おこし協力隊について」
- 2 調査目的 人口減少や高齢化にともなう、中山間地域での生活インフラの衰退、更には自治会活動の担い手不足が危惧されている。
今後さらに重要となる持続可能な地域自治組織の設置・運営の在り方と、それらに関わる地域おこし協力隊の効果について調査・研究する。
- 3 調査活動の経過

期 日	会議及び調査内容	場 所
H30.5.16	所管事務調査について	委員会室
H30.6.15	所管事務調査事項について（調査事項の決定）	委員会室
H30.8.20	所管事務調査事項について	委員会室
H30.9.5	所管事務調査事項の追加について	委員会室
H30.10.10	行政視察【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
H30.10.11	行政視察【地域コミュニティについて】	島根県江津市

H30.10.12	行政視察【地域資源活用コーディネーターについて】	島根県松江市
H30.11.13	①自治会と地域おこし協力隊との意見交換について ②行政視察の総括と執行部との意見交換について	委員会室
H30.11.30	意見交換会「地域コミュニティの取り組みについて」 【足尾地域自治会長会役員・地域おこし協力隊（足尾地域）】	足尾公民館
H31.1.30	意見交換会「地域コミュニティの取り組みについて」 【小来川地区自治会長・地域おこし協力隊（小来川地区）】	小来川林業研修センター
H31.4.2	執行部との意見交換（視察報告）について	委員会室
H31.4.25	執行部との意見交換（視察報告）について	委員会室
R1.5.24	行政視察について	委員会室
R1.7.3	行政視察【地域おこし協力隊と地域コミュニティ組織について】	大分県杵築市
R1.7.4	行政視察【地域おこし協力隊と地域コミュニティについて】	大分県宇佐市
R1.7.5	行政視察【地域おこし協力隊と集落支援員について】	大分県竹田市
R1.9.11	①自治会と地域おこし協力隊との意見交換について ②行政視察の総括と執行部との意見交換について	委員会室
R1.9.18	執行部との意見交換（視察報告）について	委員会室
R1.10.9	意見交換会「地域コミュニティの取り組みについて」 【三依地区自治会長・地域おこし協力隊（三依地区）】	三依公民館
R1.10.9	意見交換会「地域コミュニティの取り組みについて」 【栗山地域自治会長・地域おこし協力隊（栗山地域）】	栗山公民館
R2.1.15	所管事務調査（執行部との意見交換）	委員会室
R2.3.11	所管事務調査報告書について	委員会室

4 調査の結果

（1）先進地自治体への調査（行政視察）

調査事項に関わる、先進自治体の視察は、2年間にわたり、以下6自治体に出向き調査・研究を実施した。

【島根県益田市・江津市・松江市（平成30年度）】

○島根県益田市は、将来の人口減少と少子高齢化を考慮し、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、地域自治組織の構築を目指し、公民館単位で自治組織の設立を進めている。行政は、各地区に地域魅力化応援隊

員（集落支援員）を配置、地域自治活動の拠点として市内20地区に地域振興センターを設置、住民が活動計画を作成する為の財政支援として「地域魅力化プロジェクト事業補助金」等、ヒト・モノ・カネの支援を手厚く行っており、地域住民が新たな自治組織に移行しやすい環境整備を、より丁寧に実施していることがうかがえた。

○江津市は、高齢化による自治会の役員の担い手不足、地域行事を担う人材の減少等、地域自治の維持に支障をきたす状況となっていた。市は、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の方針や各種制度の整理を行った。地域コミュニティ組織は、連合自治会区単位としており、複数の自治会で構成され、人・考え・資源を共有し各自治会が補う仕組みとなっている。

特徴としては、公民館を活動拠点としているが、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」へ機能変更することで施設を自由に利用することができる。更には、地域コミュニティ交流センターに事務局を設置した際の、人件費と地域の独自事業（10年計画）に充てることができる「地域コミュニティ実践事業交付金」の施策がある。これらの事業は、市長の肝いり施策であることから、予算規模が大きくなっている側面がある。

○松江市は、人口減少による人材不足などで、地域資源が有効に活用しきれていない実態が続いていたことから、地域おこし協力隊の支援制度を活用した、松江市独自の、地域資源活用コーディネーターを設置。「人材を求める地域」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、人口の確保と地域産業の活性化を図り、地域と産業が一体となった人材育成事業に取り組んでいる。

コーディネーターの支援体制は手厚く「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（創業支援）」・「地域の企業・生産者」の3者で、協働型の人材育成事業として、徹底したサポートを実施している。加えて、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ている。このような状況において、それぞれが地域に入り、資源を磨き、それらを内外に発信している。

【大分県杵築市・宇佐市・竹田市（令和元年度）】

○杵築市では、平成27年に地域おこし協力隊制度を導入してから、これまでに15名の隊員を委嘱し、任期が終了した隊員7名のうち6名が、新規就農や地元企業への就職などで定住している。

主に地域に配属している本市と異なり、「農業法人の支援要員」「地域振興対策」「農業生産者の支援活動（主に茶業）」など、専門分野に特化した配置をしており、その事が退任後の起業や就職に結びついている。一方で、本市と同様に協力隊員を派遣してほしいとの地域ニーズは多いが、新規応募者が減少しており、人

材確保に苦慮していることが、課題に挙げられている。

○宇佐市では、小規模集落の機能低下による地域からの様々な要望があり、行政だけでは一律の対応が困難であることから、地域コミュニティを推進してきた。区域は、住民の結びつきが強い小学校区（旧小学校区）を単位としている。地域の課題解消や将来像を盛り込んだ「まちづくり計画」を策定した地域を、地域コミュニティ協議会に認定し、人的支援（コミュニティ推進委員、集落支援員）・財政支援（地域コミュニティ運営交付金、補助金等）・物的支援（拠点施設を無償貸与、地域交流ステーションを活用）を行っている。

また、これらの協議会には、人的支援として地域おこし協力隊が配置される場合もあり、協議会と協力隊員が連携した動きとなっている。また、宇佐市のふるさと応援寄附金活用事業は、地域コミュニティを支援するために寄せられた「ふるさと応援寄附金」を活用し、組織運営及び実践活動事業などに充てられている。

○竹田市の「農村回帰支援センター」は、増加する移住希望者の相談をワンストップ化することを目指し、市長・市議会・商工会議所・JAなどで構成する組織として設立された。例えば、移住者が「移・住・就農」相談の場合、市の農政課、農業委員会、県振興局の就農担当、企画情報課（空き家情報担当）等から一括して相談を受けることができるため、移住の準備が効率よく進むことになる。また、組織には、集落支援員の代表者もいるため、集落支援員が移住先の住民との間に入り移住がスムーズに行われるようサポート役を担っている。

「地域おこし協力隊」は、昨年度、竹田市内で43名の協力隊員が活動しており、協力隊員数全国1位（当時）を記録した。定住率も高く、これまでに81世帯121人が定住しており、約7割の定住率である。竹田市は、市内の各地区別に協力隊員を配置するのではなく、観光・農業・畜産・文化振興・企画提案等、分野別の採用を実施している。面接の際には、竹田市のまちづくりと協力隊員の考えや思いが一致しているか等、厳しい見極めをもって採用している。協力隊員のサポートも手厚く、協力隊員が抱える様々な悩みの相談や、協力隊員の細かな動きを記録に収め、蓄積したデータを基に、担当分野の配置換えや地元との橋渡し役を行政の担当職員が行っている。また、地元の若い世代と協力隊員の交流会を定期的開催するなど、人と人を繋げる役目に行政の職員が入っているのも一つの特徴である。これらの取り組みは、協力隊員が地元民間企業等に就職する傾向を高めている。

（2）市内地域・地区自治会長等と地域おこし協力隊との意見交換

調査事項に関わる市内の調査は、2年間にわたり、足尾地域、小来川地区、三依地区、栗山地域の自治会長等及び、各地域等で活動している地域おこし協力隊との意見交換を行った。

【自治会長等との意見交換会】

各地域等に共通する地域性として、自治会の加入率が非常に高く自治意識が高いこと、住民同士の繋がりが強く、互助の意識が醸成されていること、地域の組織構成が明確であり、情報共有と意思決定機能が迅速に働くことが挙げられる。このような地域性から自主防災組織の運営基盤は非常に強く、敬老会や地域サークルでは、イベント活動が活発に行われている。また、盆踊りや獅子舞といった伝統行事の保存会が設立されているところもあり、地域に根付いた歴史・文化活動が継承されている。

一方で、将来の見通しについては、多くの課題が寄せられた。地域産業の衰退と比例する様に、世帯数と若者の減少、更には高齢者の単身世帯の増加は、想定以上に進行が早く、今後の地域活動、自治会運営における共通課題は、以下5点にまとめられる。

- ①自治会役員の高齢化が進んでおり、将来の自治会運営を担う人材の確保が困難であること（各種組織の構成メンバーが重複していることが多く、一斉に停滞する可能性がある）
- ②草刈り作業や清掃活動等の地域活動、お祭り・獅子舞・どんど焼き等の伝統行事などを担う人材が減少しており、これらの継続と継承が困難であること。
- ③農林業の担い手不足による耕作放棄地の増加により、野生鳥獣被害への懸念、人口減少による空き家の増加により、建物の維持管理と防災・防犯面での懸念が増していること。
- ④生活インフラの削減と衰退により、買い物や通院など、日常生活の不便さが増していること。
- ⑤若い世代を呼び込み、定着させるためには、新しい産業の必要性を強く感じているが、自治会単位でできることは限られていること。

これらの課題は、共同活動の機会を減少させ、地域の魅力や地域ブランドの衰退を招く。更には、これまで築いてきた、地域特有のコミュニティ機能を低下させ、集落自体の消滅に繋がる可能性があることを危惧している。

【地域おこし協力隊との意見交換会】

各地域等で活動している地域おこし協力隊の活動は充実しており、地域との関係も総じて良好であった。足尾地域の協力隊員が取り組んでいる足尾生活史編集や地場野菜の継承、栗山地域の協力隊員が取り組んでいる軽スポーツ大会の開催や高校生との共同ボランティア活動、更には各地域等における高齢者の生活支援活動は、地域おこし協力隊ならではの活動と言える。

また、本市が単独予算を上乗せして実施している任期期間の延長も協力隊員の活動の幅を広げる意味では役立っている。着任した協力隊員は、1年目で地域の実情を知り、2年目で活動計画を立て、3年目から起業に向けた実効性のある活動に入る。5年間の任期は地に足をつけた活動ができ効果的である。

一方で、任期終了後の定住について、先進自治体に比べ課題が多く、事業の改善と更なる支援の拡充が求められる。今後の協力隊員の活動における共通課題として、以下3点にまとめられる。

- ①退任後に起業はしないが日光市に定住の意思がある協力隊員がおり、それらの就職支援体制は当市において構築されていない。
- ②協力隊員のスキルや退任後の起業ビジョンと、地域の実情や地域が求めている活動内容が必ずしも一致していない。
- ③地域と協力隊員のコミュニティ基盤となる生活支援体制を改めて検討する余地がある。

平成30年度時点の定住率は、退任数12名のうち5名が定住して、定住率は41.6%であり、先進自治体から比べると低調な数字である。地域おこし協力隊事業の事業理念に立ち返り、今後、定住率を上げる支援策が必要である。

5 まとめ

現在、国では中山間地域などの地域コミュニティ機能の維持を図るため、複数の集落で分散している様々な生活サービスや地域活動を集約し、ヒト・モノ・サービスの循環を図ることで、新しい地域運営の仕組みを作ることを推奨している。

これらは、先進自治体の調査において、新しい地域コミュニティの構築が、地域活動や自治会活動の活性化、自治会役員や伝統行事の担い手不足の解消に一定の効果があることを確認している。また、これらの取組みを推進している自治体は、集落支援員の配置や補助金制度の構築等、地域コミュニティ組織に対して、手厚い行政支援を施していることも見逃せない。

一方で、新しい地域コミュニティの構築には課題も多い。これまで築いてきた地域コミュニティの特色は千差万別であり、地域の融合には摩擦が起きることも想定される。加えて、組織の新たな役員を選出、年間事業の計画、施設の再整備等、これらを実効する為の住民の意識改革には相当な体力が必要である。

当市に目を向けると、人口減少を起因とする過疎化によって、中山間地域の地域コミュニティの衰退は始まっている。自治会長等との意見交換会では、若者の減少と地域活動に関わる人材の高齢化、更には人手不足によって、今後、地域活動に影響を及ぼすことが懸念されていた。しかしながら、当市においては、歴史・文化に関わる地域色の強い地域が多く、新たなコミュニティの構築には行政の的確な判断と支援、更には住民の意識の醸成に時間をかける必要があり、他自治体よりもより丁寧に進めなければならない。実際に、先進自治体の調査の中でも、地域同士で意見の相違があり、新たな地域コミュニティの構築に時間を要した地域も存在した。

これらの現状と課題、今後の見通しを踏まえ、当市としては、中山間地域の新たなコミュニティ機能の構築には、一つの施策を丁寧に着実に実行して成果を積み上げていくことが、最終的な課題解決に繋がると考え、以下の2点について市長に提言することを求め、報告とする。

- ・中山間地域に対する人材支援として、集落支援員等の積極的な活用と配置、市独自の人材支援制度の構築を検討すること
- ・令和3年3月に「自治会が行うまちづくり活動支援事業補助金」の事業期間が終了することから、新しい地域コミュニティの構築に繋がる新制度を検討すること

地域おこし協力隊は、一定期間地域に移住して、地域おこしの支援、農林水産業への従事、住民の生活支援などの地域協力活動を行いながらその地域への定住・定着を図る取り組みである。この事業は、国の制度構築から10年が経過し、事業効果が出ている自治体がある一方、制度を生かし切れていない自治体も散見される。

先進自治体の調査では、人口減少対策や若者のまちづくり事業をリンクさせ、事業の効果を最大限に発揮している取り組みを確認することができた。特に竹田市においては、地域おこし協力隊の定住率が7割にのぼり、延べ81世帯121人が定住しており、人口減少対策に大きな効果を上げていることに注目したい。加えて、事業を成功させている自治体は、協力隊員に対する支援体制が手厚く、特に協力隊員の精神面のサポートは様々な工夫を凝らして行政職員が丁寧に実施していた。これらの取り組みが、協力隊員の活動に好循環を生み、事業の成果に繋がってくると感じた。

現在、当市では令和元年度時点で、10名の協力隊員が主に高齢化集落を中心に活動している。協力隊員と地域の関係は良好であり、隊員の活動は高齢者の生活支援活動や地域活動を基本に、協力隊員によっては、地場野菜の生産や地元生活史の作成など地域の文化や歴史に根付いた活動も実施している。これらは、地域住民からも好評である。

一方で定住率に目を向けると、これまで、延べ12名の退任のうち5名の定住で、定住率は41.6%である。ここには大きな改善の余地がある。現在、当市においては主に高齢化集落を中心に配属していることから、任期中の活動や地域の資源が退任後の起業に結びつかず、配属地域に定住する意思があっても、職に就けない現実がある。また、任期終了までに起業にたどり着かなかったものの、市内に定住の意思がある協力隊員に対して、就労支援などの細かな対応はなされておらず、これらの現状は、定住率を下げる要因になっている。地域おこし協力隊の制度理念に立ち返り、これらの課題解決と制度の見直しが必要と考え、以下3点について市長に提言することを求め、報告とする。

- ・民間企業等に就職を希望する協力隊員への支援体制として、観光経済部や商工会議所と連携した仕組みの構築を図ること
- ・高齢化集落への配属を継続するとともに、農林業や観光業等、専門分野への協力隊員の採用を増やし、協力隊員の活動と退任後の就労を結びつける支援体制の構築を図ること
- ・協力隊員のスキルを最大限活用した事業スキームを再構築し、効果的な事業展開を図ること