

邑南町における  
地域コミュニティのあり方基本方針  
(2月21日 暫定版)

令和5年●月●日

邑南町地域コミュニティのあり方検討委員会

# 目次

## はじめに

### 第1章 持続可能な地域コミュニティづくり

1. 持続可能な地域コミュニティの形成をめざす背景と目的
2. これからのコミュニティに求められる役割と目指す姿

### 第2章 持続可能な地域の仕組み

1. 地域住民が主体となった地域運営の仕組み
2. 住民に情報が伝わり、住民参加によって合意形成ができる仕組み
3. 地域の課題解決に取り組みやすい仕組み
4. 地域の活動拠点
5. 地域運営組織の重点機能

### 第3章 町の支援

1. 推進体制の整備
2. 人的支援、財政的支援
3. 行政の地域への向き合い方

### 第4章 地域コミュニティ再編の実行計画

### 第5章 さらに持続可能な地域を目指すために

1. 持続的に担い手が育つ学びと実践の仕組みづくり
2. 地域活動の持続性を高めるための活動基盤の整備

## はじめに

全国的には、人口減少や高齢化による地域の担い手不足により、集落単位で行われてきた葬儀、生活環境維持、農地保全等の互助・共助の仕組みが脆弱になるとともに、商店なども集落から消失する状況が続いています。

本町では、人口減少対策として定住・移住者確保の取組を推進してきました。取組の結果、将来人口推計における人口減少は緩和していますが、人口減少に歯止めをかけるまでには至っていません。

また本町では、町民と町がまちづくりの基本理念を共有し、相互の協働による自立した地域社会を実現していくために「邑南町まちづくり基本条例」を制定し、町民が自らの住む地域に誇りと愛情を持ち、「自分たちの地域は自らの手で創りあげる」という思いをもち、コミュニティを守り育ててきました。

しかし、地域の人口減少と担い手の高齢化が進み、地域内での助けあいや見守りといった基本的な集落機能の維持も困難になる集落が現れるなど、これまでどおりの組織を維持していくことは困難になりつつあります。

将来的にも人口減少は続く見込みであり、引き続き人口増加のための取組は必要です。

一方で、人口減少による集落機能停滞等に起因する「地域力」の減退を防ぎ、安心してその地に住み続けるためには、地域住民と行政が一体となって、地域資源を活用し、地域への誇りと愛着の醸成を図り、複雑化・多様化する地域の課題解決に地域で取り組めるよう地域コミュニティ活動の維持、強化を図る必要があります。

本町が持続可能なまちとなるためには、10年後、20年後も安心して安全に暮らし続けられる地域である必要があります。そのための方向性を示すために、「地域コミュニティのあり方基本方針」を策定し、具体的な検討を進めることとします。

# 第1章 持続可能な地域コミュニティづくり

## 1. 持続可能な地域コミュニティの形成をめざす背景と目的

本町が抱える地域における最も大きな課題は、少子高齢化に伴う担い手の減少です。

### (1) 邑南町の人口推移と人口推計

本町の人口は、2018（平成30）年3月に発表された国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計では、2035（令和17）年は8,090人、2045（令和27）年には6,838人になるとされます（図1）。

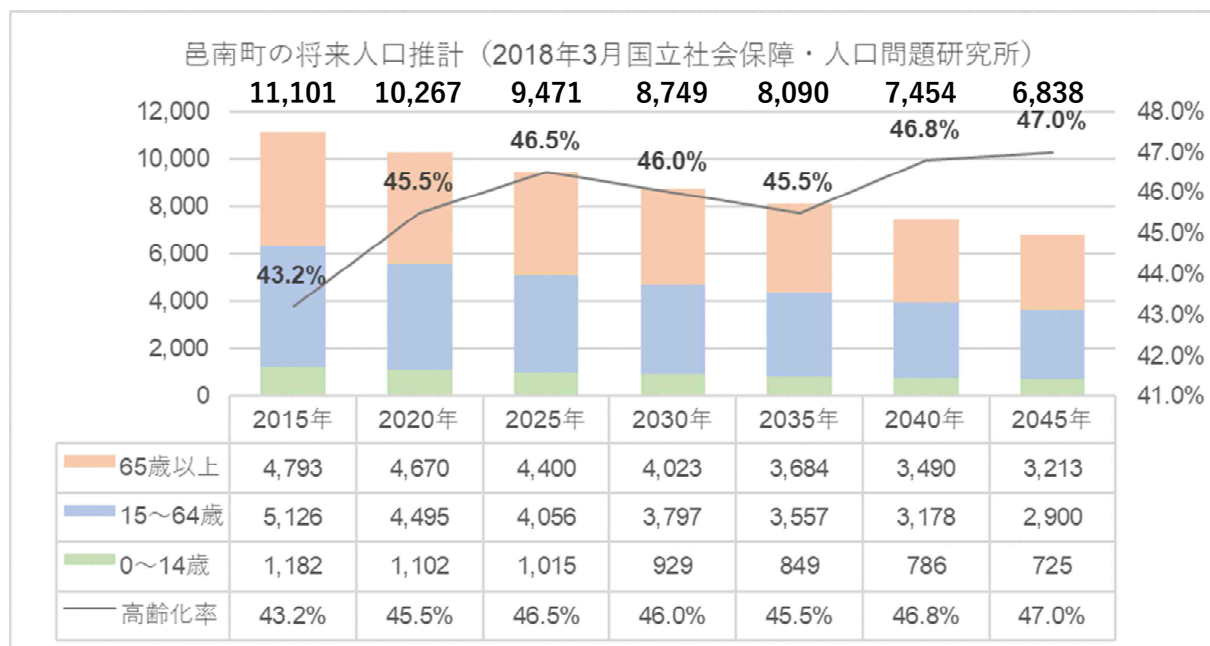


図1 邑南町の将来人口推計グラフ

2015年と2035年の人口ピラミッドを比較すると、現在のコミュニティ運営の中心を担う60～70歳の人口は約4割減少する見込みです（図2）。

また、集落単位で見ていくと、2022年4月30日時点で25～59歳が10人未満の集落が95集落あり、役員を出すことはおろか集落機能を維持していくことが困難な集落も出てきています。今後は、人口減少に対応した仕組みづくりが必要です。

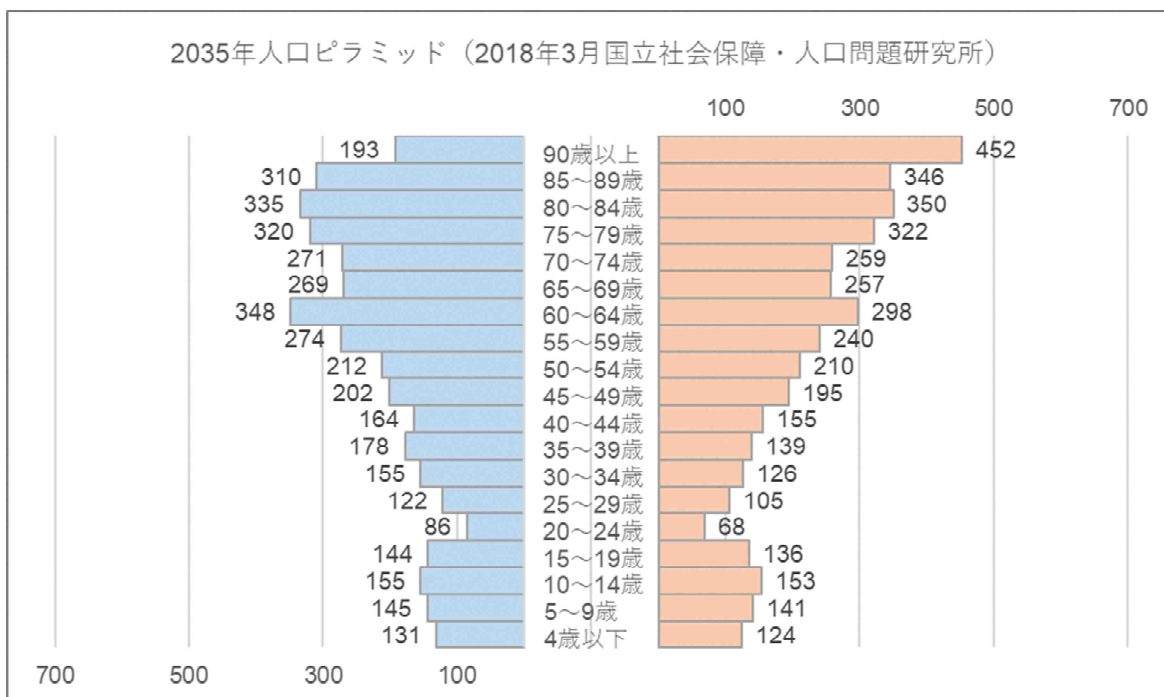
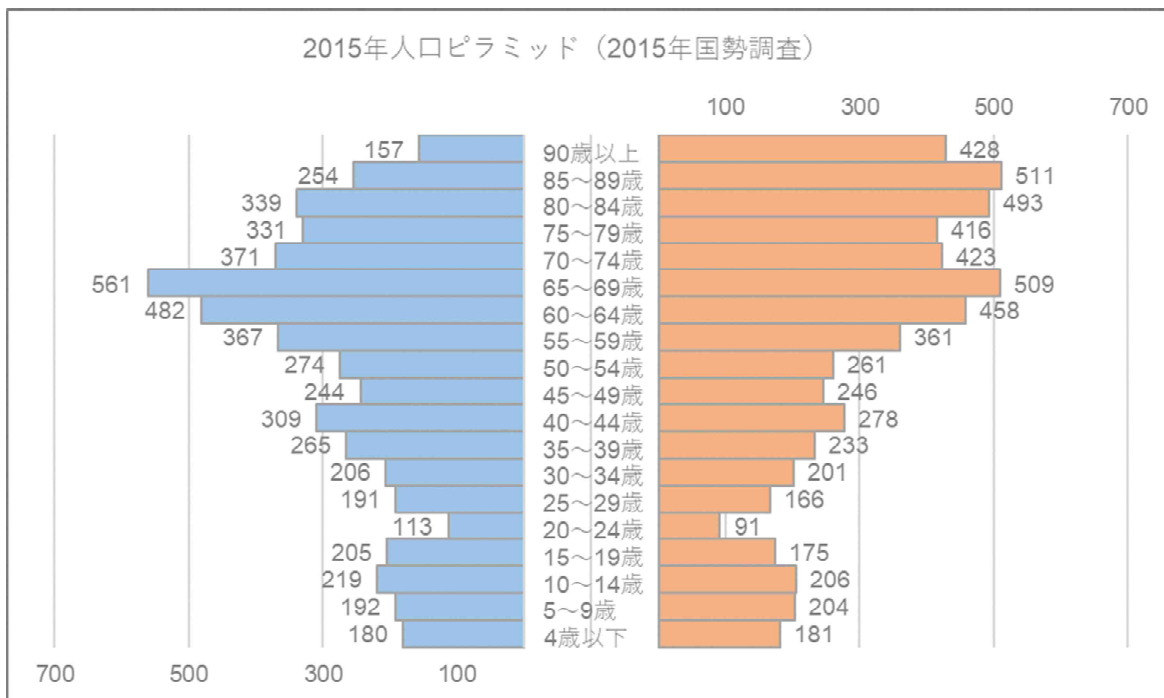


図2 2015年と2035年(推計値)の人口ピラミッド

## (2) 邑南町の地域コミュニティの構造

本町は、2004(平成16)年に3町村が合併し誕生しました。

邑南町まちづくり基本条例では、「集落や自治会など一定の地域を媒介として結ばれる共属意識が形成されている組織」をコミュニティ(=地縁型住民組織)として定義しています。本町には、215の集落(団地含む)と39の自治会があります。また、地区(公民館エリア)に、公民館活動推進協議会、地区社会福祉協議会及び地区別戦略事業実施団体などの目的型組織があり、本町の基本的な地域コミュニティは3階層になっています(表1)。

これらのコミュニティが、まちづくりの基盤を担う重要な組織として、地域と行政による協働のまちづくりを推進してきました。自治会は、1972(昭和47)年に、旧石見町で人口減少対

策として設立されたもので、平成の町村合併前後にコミュニティの活性化を目的に羽須美地域、瑞穂地域でも結成されてきました。自治会結成以降、自治会が地域の意思決定機能的に地域の代表的な役割を果たしています。

そのため、目的型組織の意思決定には地域代表性をもった自治会の代表者の合意が求められ、自治会長はあて職が増えるなど負担が増加する傾向にあります。

人口減少に伴い、構造を整理していくことが必要です。

**表 1 邑南町の地域コミュニティの階層**

階層	エリア	数	拠点	合意形成の場
地区 (公民館区)	昭和合併前の旧町村	12	公民館等	地区内の自治会で構成する協議会、地区内の会議の場等
自治会	地域の合意によって決められた範囲	39	自治会館	自治会総会
集落	世帯単位の集まり	215	集会所	集金常会等

### (3) 合意形成・情報伝達の仕組み

集落、自治会などのコミュニティの多くは、世帯を単位とした“1戸1票”により合意形成を図ることがほとんどです。会合や総会に出席するのは多くが世帯主であり、女性・若者・子どもの意見が地域活動に反映されにくいのが現状です。

また、地区レベルの合意形成は、地区内の自治会長合同会議や自治会長など地域の代表者が参加する地区レベル組織の会議で意思決定される場合があります。自治会長が地域の代表として意思決定の場に参加する方法は、効率的な合意形成手法ではありますが、地区単位での大きな決定に地域住民は参加できないこととなります。

地域活動への関心低下は当事者意識の薄れにつながり、地域ぐるみの活動になりにくいことが考えられます。また、若者・子どもの声が反映されづらい環境は、次世代の担い手育成に関しても大きな課題となります。

住民に情報が伝わり、地域の総意による合意形成の仕組みづくりが必要です。

### (4) 新たな課題への対応

少子高齢化や社会の変化に伴い、地域課題は複雑化・多様化しています。

本町では、地域の活性化や課題解決に向けて、自治会活動補助金に加え、自治会または地区を対象としたコミュニティへの支援を行ってきました（表2）。

**表 2 これまでの主なコミュニティ支援の取り組み**

名称	期間（年度）	対象	備考
夢づくりプラン策定事業	2005～	自治会または地区	
夢づくりプラン推進事業	2005～	自治会または地区	
地域コミュニティ再生事業	2008～2020	地区	
地区別戦略実現事業	2015～2020	地区	
地区別戦略発展事業	2021～2024	地区	

また、地域包括ケアシステムの形成に向けた『支え合い会議』や公民館による講座開設など各分野での地域づくり活動への支援を行っています。課題解決に向けた取り組みは、地区レベルの規模で取り組む傾向にあります。

課題解決の取組が実行しやすい体制づくりが必要です。

## (5) 地域の役

現在、集落には多くの役があり、一般的な集落の例では20前後の役があります。

役は集落ごとに1人役ということが多く、小規模高齢化した集落では複数の役を兼務する人や役が出すことができていない集落が現れ始めています。

役の必要性を検討し、負担を軽減することが求められています。

## 2. これからのコミュニティに求められる役割と目指す姿

町の目指す姿は「持続可能なまち」であり、人口が減少しても安全で安心して暮らすことができる地域を維持していく必要があります。人口減少に対応してコミュニティが縮小していく中でも、持続可能なコミュニティとしていくために必要と考えられるのは以下の要素です。

### (1) 地域住民が主役のコミュニティ

まちづくりの主体は町民であり、自らの住む地域に誇りと愛情を持ち、「自分たちの地域は自らの手で創りあげる」という思いを持ちコミュニティを守り育ててきました。その思いは、今後も変わることなく、守り続けていくべきものです。

住民がそれぞれ持つ得意分野を活かして地域づくりに取り組むことができるコミュニティが必要です。

### (2) 多様な主体が参加しやすいコミュニティ

現在の地域における各団体の活動や機能を維持しつつ、それらの各種団体が連携して、さまざまな地域課題に総合的に取り組む必要があります。一人ひとりの意見が尊重され、地域づくりの当事者意識を高めることが将来の担い手を育てることにつながります。

しかし、近年は働き方の多様化や社会の変化により、地域の暮らしに求められることも大きく変わりました。また、暮らし方も多様化し、地域への関心も薄くなってきていると考えられます。多くの住民が自分の暮らす地域に関心を持ち、関われなかった人が関わることができ、関わりにくかった人が関わりたくなることができる仕組みの検討が必要です。

邑南町まちづくり基本条例第14条第2項に規定する「女性・若者・子ども達を含めた一人ひとりの意見が反映されるコミュニティづくり」を実現するためには、女性、若者、子ども、さらには地域内の企業や団体など多様な主体が地域の意思決定に参加できる“1人1票”による合意形成の仕組みが求められます。さらに、他地域からの移住者や賃貸住宅等に住んでいる人も、地域に暮らす一人として意見が反映できる機会を確保することが必要です。地域の貴重な担い手という観点でも、移住者や地区外在住者（関係人口）に可能な範囲で段階的に関わってもらえるようにしていくことが望ましいです。

### (3) すべての人たちが安心して安全に過ごせるコミュニティ

人口が減少しても地域の広さは変わらないため、集落では小規模高齢化が進み、地域行事はおろか、隣近所の交流、見守りやいざという時の助け合いの機能など、集落機能が維持できない地域も現れ始めています。

自分たちが慣れ親しんだ地域で安心して暮らし続けるには、支援が必要な地域を支えることができる仕組みが必要です。

## 第2章 持続可能な地域の仕組み

### 1. 地域住民が主体となった地域運営の仕組み

#### (1) 地域運営組織の設立

持続可能な地域づくりには、「自分たちの地域は自らの手で創りあげる」という思いを持ち、地域ぐるみの取り組みが必要です。これまで、主に地域代表性のある自治会と地区レベルの目的型組織が連携して地域課題解決に取り組んできました。

複雑化・多様化する課題に対しては、単一の組織だけで取り組むことは難しくなっており、各分野の連携を強化する重要性はますます高まっています。地域課題は、地区レベルでの取り組みが進んでおり、今後は地区レベルの地域代表的な性格をもつ組織が中心となって取り組むことが考えられます。それを担う組織として“地域運営組織”の設立が想定されます。

総務省の定義では、「地域運営組織とは、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」とされています。集落や自治会と同じような意味地域運営組織は、集落や自治会とは異なる性格を持っています（表3）。

表3 集落・自治会等と地域運営組織の性格の違い

組織	集落・自治会	地域運営組織
活動エリア	狭い：集落、近隣集落の集まり	広い：公民館エリアや小学校区
基本単位	世帯	個人
合意形成	1戸1票制	1人1票制
構成人員	高齢の男性が中心	年代、性別問わず
主な活動	相互扶助、慣習的な行事の継承	地域の課題解決 (福祉、生活交通、地域産業)
人員体制	常勤の職員はなし	活動拠点に職員が常駐

#### (2) 地域運営組織の組織イメージ

今後、より多様化・複雑化する地域課題に対応するためには、地域内で課題と成果を共有しながら取り組むことが必要です。

地域運営組織は地区内の多様な主体によって構成され、地区住民を対象とした事業を行います。

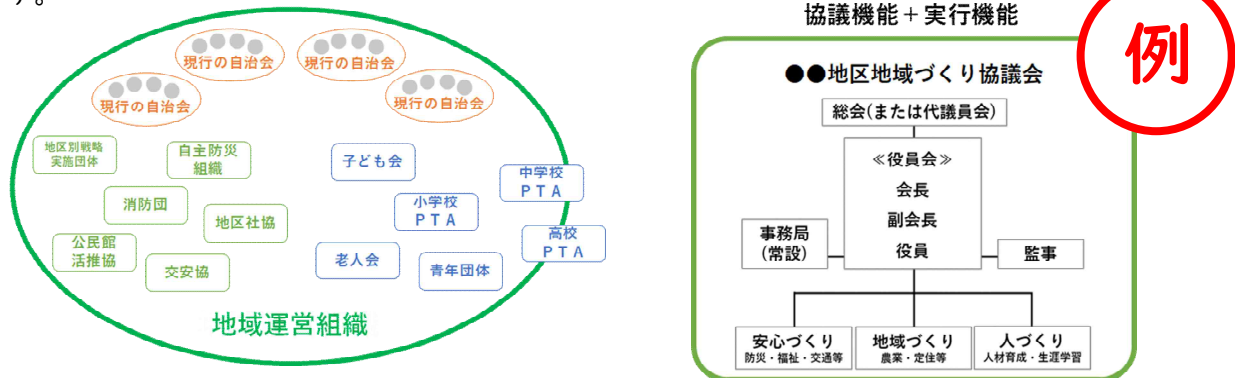


図3 地域運営組織のイメージ



## これまでの自治会はどうなるか

地域運営組織が地域代表としての役割を担うにあたり、これまで地域の代表であった自治会のあり方を考える必要が生じます。人口減少に伴い、自治会も機能維持が難しくなっていくことが予想されるため、考えられる対応として、

- ・これまで自治会が担ってきた機能を地域運営組織に一本化し、自治会は廃止する
- ・自治会を地域運営組織の「部会」のような形で残す等があります。

## 2. 住民に情報が伝わり、住民参加によって合意形成ができる仕組み

### (1) 中長期的なビジョンとなる地域計画の策定

地域運営組織の取組が地域ぐるみのものであるためには、地域住民が「どのような地域像を目指すのか」という中長期的なビジョンを持つことが必要です。

ビジョンの実現のために「こういった課題があり、どう解決していくか」、地域の課題解決に向けた取組を共有することが重要です。

その地域づくりの指針となるものが「地域計画」です。この地域計画の策定には多様な地域住民の意見が反映されることが求められます。

地域計画は5年に1回程度見直しを行い、その時々課題に対応した取組を行う必要があります。また、それに併せて組織体制も見直すなど、時代に合った仕組みに変えていくことが望ましいです。

### (2) 情報共有と合意形成の仕組みづくり

多様な地域住民の参画のために重要なのは、当事者意識を高めることであり、誰もが地域に関わっていることが実感できることです。“1人1票制”を導入するなど、多様な地域住民の意見を反映した地域運営をすることが求められます。

また、「事業の成果がどうであったか」など、地域住民への成果の共有も欠かすことはできません。

そのためには多様な地域住民に届く情報発信手段の構築も必要となります。

## 3. 地域の課題解決に取り組みやすい仕組み

### (1) 協議機能と実行機能

地域運営組織は、地域計画に基づき、「地域の課題をどう解決していくか」を検討する“協議機能”と課題解決の取組を実践する“実行機能”をもち、それぞれが役割を果たす体制が求められます。総務省は、「地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行組織を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがあります。」としています。

### (2) 常設の事務局

安定的に地域運営をしていくためには、事務局体制の強化が必要です。ボランティアの範囲でできることは限りがあるため、常設の事務局を設置することが求められます。

また、様々な事業に取り組むため、通常の事務処理だけでなく、より高度な知識や技能を持った「地域マネージャー」を配置し、地域活動や地域内の連携促進を図ることが必要です。

### (3) 地域の実情に応じた体制づくり

地域運営組織は、町内で最低限統一しなければならない点はあるものの、地域の実情に応じた組織体制をとることができます。12地区が同じではなく、それぞれが地域づくりに取り組みやすいような体制となるように進めていくことが必要です。

## 4. 地域の活動拠点

地区レベルの地域運営組織が地域代表的な役割を担うにあたり、活動の拠点として公民館の施設が適していると考えられます。従来の自治会館は、地域運営組織（自治会が残る地域は自治会）が管理を受託、または町から譲渡されることも考えられますが、自治会館の老朽化も進んでおり、長期的に管理していくには安全性に不安が残ります。

公民館と地域運営組織の関係については、現在の公民館に地域運営組織の事務局が同居する形や、現在の公民館組織が地域運営組織の運営をサポートする形などが考えられます。どのような形となっても、これまでどおり社会教育機能の担保は必要です。

## 5. 地域運営組織が担う重点機能

地域運営組織の担う機能として、地域福祉、地域防災など”守り”の役割である「安心づくり」、地域振興や産業振興など“攻め”の役割である「地域づくり」、生涯学習、次世代の人材育成など攻めと守りの“基盤”となる「人づくり」などが考えられます。

地域課題解決や地域資源の活用に向けた取組を行うことを基本とし、重点的な取組は地域で話し合っ設定することが必要です。

### (1) 安心づくり

高齢者の生活支援や災害時の要支援者への支援や高齢者・子どもの見守り、子育て支援、防災活動など安心して暮らせる地域を作るための取組を推進します。

《具体的な取組例》

- ・ 高齢者、子どもの見守り活動
- ・ 運動教室など健康づくり
- ・ 交流サロンの設置・運営
- ・ 移動販売や配食サービス
- ・ 環境美化活動や啓発
- ・ 除雪活動支援
- ・ 防災訓練や災害時の避難所運営 など

### (2) 地域づくり

長期的な視点での地域づくりに向けて、地域課題の把握や地域資源の掘り起こし・活用など地域振興への取組を推進します。

《具体的な取組例》

- ・ 住民参画の促進
- ・ 空き家の把握
- ・ 移住者の受け入れ、アフターフォロー
- ・ 地域産業の振興
- ・ 農地・林地の保全 など

### (3) 人づくり

共に地域をつくり、地域の魅力を次代へつなぐ担い手を育成するための人づくりを推進します。

《具体的な取組例》

- ・子ども活動の支援
- ・生涯学習活動
- ・地域ファシリテーター、地域マネージャーの育成
- ・伝統文化の継承
- ・地域内広報活動 など

## 第3章 町の支援

### 1. 推進体制の整備

地域運営組織が様々な分野での地域づくりに取り組むためには、行政側も庁内体制を整え、地域へのサポート体制を強化していくことが必要です。人的、財政的支援の制度を整備し、それぞれの地域にあった形で地域運営組織の設立・運営ができるようにすることが望まれます。

また、町内で先行して組織再編に取り組んでいる地区や、今後先行して地域運営組織設立に取り組んでいく地区の事例を蓄積し、共有しながら取り組める体制整備も必要だと考えられます。

### 2. 人的支援、財政支援

人的支援とは、町職員や中間支援組織による伴走型の支援です。具体的には、地域運営組織設立に向けて、地域の課題把握や地域計画づくり、組織の規約や運営マニュアルの作成等を行う際の支援が考えられます。これらのことには地域が主体となって取り組むことを前提としつつも、町職員や中間支援組織が助言をしながら一緒に取り組んでいくことで、安定して組織を運営していけるようになると考えられます。

また、それらにかかる費用の財政支援制度も必要です。地域運営組織設立後も、町が活動に対する助成金の交付することや、行政の業務や施設管理を委託することにより、安定した財源の確保が期待できます。町独自の補助制度に加え、中山間地域等直接支払制度などの既存の補助制度を効果的に活用できるように、町が情報提供や運用支援を行うことが求められます。

### 3. 行政の地域への向き合い方

地域が組織再編を行い、多分野を総合的にカバーする地域運営組織を設立するにあたり、役場側も部署間の連携を強めて一元的に地域と関わる体制づくりが必要です。庁内で横断的に連携して情報の集約等を図り、地域との窓口のワンストップ化を目指して体制を構築していくべきです。

また、機能維持が難しくなっている集落もあることを考慮し、地域への依頼事項の負担軽減に取り組むことも求められます。具体的には、依頼事項を精査して必要性を見直すことや、これまで1集落につき1人依頼されてきた役を見直して、その機能を地域運営組織に業務として委託すること等が挙げられます。

さらに、地域の役の負担軽減のために、地域内でも話し合い、役や行事の必要性について検討することが想定されますが、その際にも役場がノウハウを提供する等の支援をするのが望ましいです。役の廃止においては、役場から依頼される役はもちろんのこと、その他の外部組織から依頼される役についても、役場も関わりながら見直しを検討する必要があります。

## 第4章 地域コミュニティ再編の実行計画

邑南町では2020（令和2）年度から各地区が地区別戦略発展事業に取り組んでいますが、2024（令和6）年度までで補助事業は終了する予定です。したがって、地域運営組織設立については2024（令和6）年から「ポスト地区別戦略事業」のような形で町をあげて取り組んでいくことが望ましいと考えられます。その際には、これまで取り組んできた地区別戦略事業の継続有無・継続方法を検討することや、地区別戦略事業に関わってきた人が地域運営組織設立にも関わり、ノウハウを生かすこと等が必要です。

1年目	<b>ステップ1</b>	これまでの取組の振り返り	地区でこれまで作成した地域計画や、地域課題解決のための取組の棚卸しを行い、地域内で共有します。
	<b>ステップ2</b>	検討会の開催	自治会長等、地区の中心となる少人数のメンバーで、設立準備会の立ち上げに向けた検討を行います。
	<b>ステップ3</b>	設立準備会の立ち上げ	多世代の様々な属性からメンバーを選出し、地域運営組織の立上げに向けた準備を行う設立準備会を設置します。
	<b>ステップ4</b>	地域運営組織像の検討	設立準備会において、名称やあり方、既存組織のことなど、どんな組織にしたいか検討します。
	<b>ステップ5</b>	意識・ビジョンの共有	設立準備会で話し合われた内容を地域住民に周知し、地域内で意識・ビジョンを共有します。
2年目	<b>ステップ6</b>	地域運営組織の立上げ	各自治会の総会などで、地域運営組織の立上げについて報告します。
3年目	<b>ステップ7</b>	地域計画の策定	なるべく多くの住民が参加して、地域運営組織の基本方針となる地域計画を策定します。
	<b>ステップ8</b>	組織の一本化	必要に応じて、これまであった地区レベルの組織や、自治会（統合する場合）を解散し、地域運営組織に一本化します。
	<b>ステップ9</b>	本格スタート	地域運営組織を地区の代表組織として活動をスタートさせます。

地域運営組織設立プロセスの例は以下のとおりですが、すでに組織再編や地域運営組織の設立に取り組んでいる地区もあることから、12地区一斉に取り組むのではなく、それぞれの地区のペースに合わせて取り組んでいくことになります。

組織再編においては、これまで地域で行われてきた行事や役の必要性も併せて検討していくことが望ましいです。また、地域運営組織設立のためには、安定した財政基盤が必要であるため、町が財政支援の内容についてより具体的に、早期に示すことが求められます。

併せて、すでに機能の維持が困難になっており緊急に対策が必要な集落に対しては、地域運営組織が設立されるのを待たずに、町や既存の組織が臨機応変に支援し、取り残されることが無いように配慮することが必要です。

## 第5章 さらに持続可能な地域を目指すために

全国的な地域運営組織の課題として、「担い手人材の不足」「リーダーとなる人材の不足」「事務的運営を担う人材の不足」「活動資金の不足」などがあります。地域運営の持続性をさらに高めるためには、人づくりや財源の安定化に向けた取り組みが必要です。

### 1. 持続的に担い手が育つ学びと実践の仕組みづくり

人口が減少する中で、担い手確保はコミュニティの持続性を高めるための最重要課題のひとつです。一方で、地域課題の解決は個人の能力だけでは限界があります。多様な主体が効果的にかかわり、相互連携して課題に取り組む必要があります。そのためには、住民の当事者意識を高め、地域全体の対応力を向上することが必要です。ゆるやかかつ持続的に地域の担い手として成長できる仕組みがあることが望ましいです。

### 2. 地域活動の持続性を高めるための活動基盤の整備

#### (1) 地域運営組織の法人化

地域運営組織の活動を広げるためには、法人格を取得するという方法があります。

認可地縁団体やNPO法人、労働者協同組合などの法人格を取得することは、社会的な信用を得ることにつながります。また、組織としての契約行為が可能となり、事業の請負や資産を持つことができるようになります。

地域運営組織の法人化は必須条件ではありませんが、法人格の取得を目指す組織に対しては、町が必要な支援を行うことが求められます。

#### (2) 活動拠点の指定管理による収入の安定化

地域住民や団体が活動拠点を弾力的に運用していくために、施設の指定管理者となることが考えられます。例えば、地域運営組織の拠点としての公民館や、地域内にある公共施設の指定管理者となることにより、指定管理料から安定的に収入を得ることができ、地域運営組織の人材確保や事業のための財源確保につながります。