

とよおか地域づくり大会2017

いよいよ本番！
豊岡市の地域コミュニティ

～地域運営組織による住民自治～

作野 広和
 (島根大学教育学部)

島根県松江市から来ました





豊岡市の皆様とのご縁を頂き
 心より感謝申し上げます

- 2011(平成23)年度
 - ・兵庫県のご紹介により但東地域全体の集落対策事業に関わる
- 2012(平成24)年度
 - ・但東過疎地域戦略プロジェクトとして再スタート
 - ・豊岡市但東過疎対策アドバイザーに就任
 - ・但東地域の資母地区、高橋地区、合橋地区の地域づくりに関わる
- 2013(平成25)年度
 - ・豊岡市における新しい地域コミュニティのあり方検討委員会に関わる
 - ・豊岡市地域コミュニティアドバイザーに就任
- 2014(平成26)年度
 - ・豊岡市における新しい地域コミュニティのあり方に関する答申
- 2015(平成27)年度
 - ・豊岡市地域コミュニティ政策推進会議会長に就任
- 2016(平成28)年度
 - ・豊岡市地域コミュニティ政策推進会議閉会予定(明日)

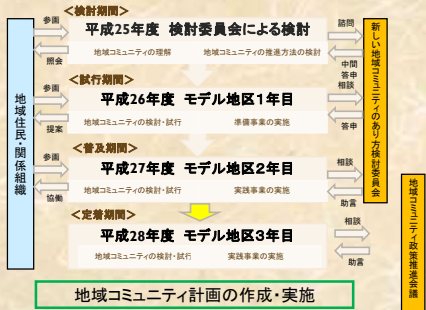
豊岡市民の特性

- (1)まじめで誠実
- (2)高い知性
- (3)他者を受け止めようとする姿勢

↓

近い将来
「豊岡スタイル」が
旋風を巻き起こす

新しい地域コミュニティ設立までのプロセス
 (当初計画)



地区報告をお聞きして

- 明るい雰囲気の会場
(あいさつ・拍手・笑顔)
- すばらしい発表
- 新しい気づきと取り組み
- 振り返りと新たな挑戦
(PDCA)

豊岡で耳にした衝撃の言葉

「自分たちは何も困っていない」
(なぜ地域コミュニティを構築する
必要があるのか?)



すばらしい**まちづくり**の成果か?
(自分だけは? 今までは?・・・)

地域コミュニティの 認識に関する段階性

- | | | |
|------|-------------|-----|
| 第1段階 | 目的がわからない | II |
| 第2段階 | 過程と内容がわからない | IV |
| 第3段階 | 出口がわからない | III |



「説得」(=頭による理解)
より
「納得」(=腑に落ちる)
ことが必要

II 地域コミュニティの意義を 改めて問う

地域コミュニティづくりの必要性 3つの理由

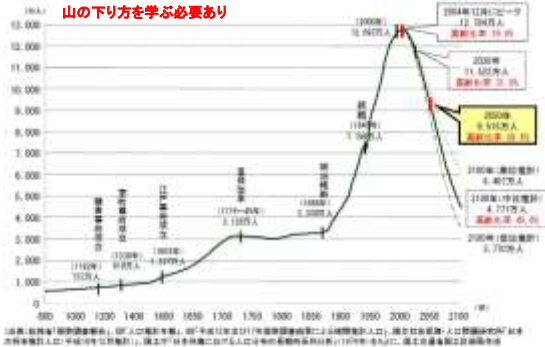
- (1) 地域コミュニティに価値を求める時代
- (2) 多様な主体の参画による
課題解決の必要性
- (3) 団体自治の限界と住民自治の有効性



住民自治の確立

第1の理由
**地域コミュニティに価値を
求める時代**

山を下りははじめた日本・先進諸国



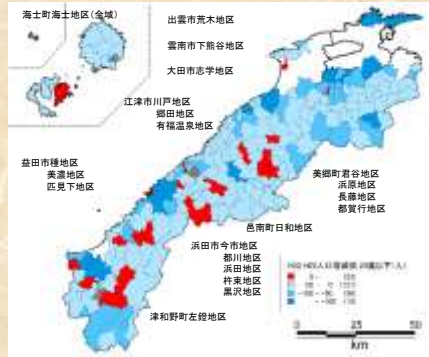
我が国が当面向かうと思われる社会の変化



「田園回帰」といわれる現象



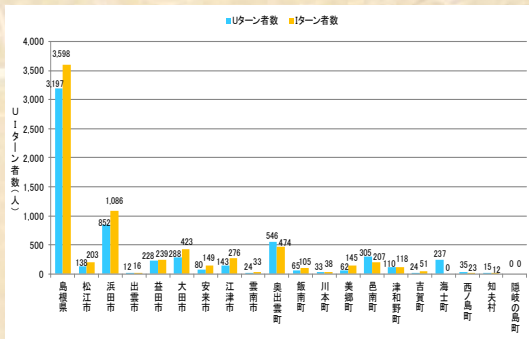
2) 島根県集落単位の人口動向



(2014年「島根県中山間地域集落調査」結果内部資料より転載=非公開)

16

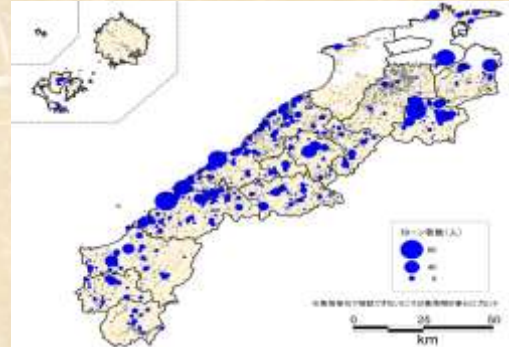
島根県市町村単位のIターン者数



(2014年「島根県中山間地域集落調査」結果内部資料より転載=限定公開)

17

島根県集落単位のIターン者数



(2014年「島根県中山間地域集落調査」結果内部資料より転載=限定公開)

18

「人」が「人」を呼ぶ好循環

NPO法人ふるさとつなぎ



清水→高瀬（結婚）→息子→高瀬（兄）



第2の理由

多様な主体の参画による
課題解決の必要性

～自分たちの地域は自分たちで守る～

増大する地域課題



住民の地域づくりに対する見方（予想）

「問題ばかりで、将来が見えない」
(一方で、自分たちの地域には誇りがある)

↓
「なんとかしないとイケない」

↓
いざ動こうとすると「しんどい」
または 意見がまとまらない(合意形成)

↓
できない理由を言う
・行政が悪い ・お金がない ・都会が悪い

住民の感情

「できない理由を言うてはいけないことは
わかるけど、いつもそうなる」

↓
大切なことは「説得」より「納得」

↓
急に「住民自治」「自分たちのことは自分たちで」
と言われても、素直には受け取れない
(もちろん、地域性も関係する)

↓
ソフトランディングを図る

住民にとって 何もしないのが一番の幸せ？

何かをすると若干の苦勞は伴う
↓
苦勞を上回る楽しみやメリットがあれば人は動く
↓
大切なことはリーダーシップではなく「機運」(風)
と
「機運」(風)が高まりやすいシステムが必要

**従来型の地域組織を基盤として、
新たな主体も参画しやすい組織づくり**

私たちの暮らしをよりよくすること それが「地域づくり」

何もしないのと、何かをするのでは大きく異なる

「まずは第一歩」を踏み出すことで地域は変わる

第3の理由 団体自治の限界と住民自治の 有効性

これからの豊岡市を どのように築いていくか？ 団体自治と住民自治の協働

フォーマル=失敗が許されない
ボウディング型ソーシャルキャピタル
行政区と従来の公民館機能

インフォーマル=試行錯誤が可能
ブリッジング型ソーシャルキャピタル
自分たちの地域は自分たちで作る
新しい地域づくり組織

住民自治を確立するためには ボトムアップ型の地域づくり組織が必要

公民館・行政区による地域づくり
新しい地域コミュニティによる地域づくり

地域住民のみによる対応では限界がある

<公民館・行政区>
 ・階層型組織
 ・上意下達
 ・強い結合
 ・機動性に欠く対応
 ・域外参入困難

<新しい地域コミュニティ>
 ・ネットワーク型組織
 ・合意形成
 ・緩やかな結合
 ・柔軟に対応
 ・域外参入可能

地域住民
住民

豊岡市
NPO
行政

地域(旧市町)
新しい地域コミュニティ

地区
大学・専門家
地域外住民

行政区

多様な主体の参画

Ⅲ 地域コミュニティが担うべき役割

～地域運営組織による「攻め」と「守り」～

「地域運営組織」とは

地域運営組織とは

○地域の生活や暮らしを守るため、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働組織が、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系統的に実施する組織
 ○地域運営組織の組織形態としては、協働型と実行型を同一の組織が含むもの（一体型）や、協働型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、相互に関連しているもの（分離型）など、組織の実態に応じて様々なものがある



活動実績

- 活動範囲は主に「小字区域（旧小字区域）」（概ね期前の大市まで消滅した旧村エリア）
- 全国で1,690組織（494町村）
- 現在、一部または全域に地域運営組織が存在しない市町村においても、89%の市町村（市町数1,069市町村のうち60市町村）が必要となる
- 主な活動内容は高齢者交流、声かけ・見守り、外出支援、緊急支援、買物支援など幅広い
- 主な収入源は町村補助金、会費、利用料であり、財源多量が特徴（内閣府資料より転載）

地域運営組織とは（内閣府定義）

「地域の生活や暮らしを守るため（目的）、地域で暮らす人々が中心となって形成され、（主体）地域内の様々な関係主体が参加する地域組織が定めた地域経営の指針に基づき（方法）、地域課題の解決に向けた取組を（内容）、持続的に実践する組織（期間）。」

各種施策との連携

小さな拠点・地域運営組織の形成にあたっては、限られた人材・資金で、地域の課題解決のため、多様な主体・各種施策との連携、合わせ技が不可欠



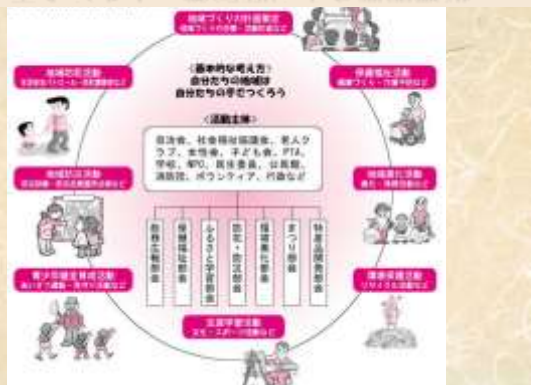
小さな拠点・地域運営組織の形成に向けた地域支援

中山間地域をはじめとして、安心して暮らし続けられる地域の維持
 住民の「生活の質」の維持・向上

2020年までに全国で、
 ・小さな拠点を1,000箇所（2016年度 722箇所）
 ・地域運営組織を3,000団体（2015年度 1,886団体）の形成を目指す

1 情報支援	2 人材支援
<ul style="list-style-type: none"> ・情報収集の見える化、報告業務の軽減 ・情報発信・交流のためのホームページの開設（年度内予定）、全国フォーラムの開催など、取組支援のためのプラットフォームづくり ・都道府県と連携した全国各地での説明会の開催（全国キャラバン）など 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方創生フェスティバル等を通じた人材の育成 ・地域運営組織の活動支援のための法人化の促進 ・法人化に向けたガイドブックの作成（年度内予定）、地域課題の法人化の促進に向けた具体的な取組等 ・地域運営組織を支援する中間支援組織の育成に向けた支援 など
3 財政支援	
<ul style="list-style-type: none"> ・各省予算や地方財政措置、税制措置等により総合的に支援 【主な予算措置】（2020年度予算案における予算額） 【内閣府】地方創生推進交付金（100億円） 【総務省】道徳地帯推進事業ネットワーキング創設支援事業（4億円） 【国土交通省】「小さな拠点」を核としたふるさと産業生圏圏形成推進事業（1.5億円） 【農水省】農山漁村振興交付金（100億円） 	<ul style="list-style-type: none"> 【地方創生推進】 ・地域運営組織の持続的な運営に必要な費用を地方財政対策により対応（2016年度500億円） 【総務省】 ・平成20年度より、小さな拠点創成に資する事業実行支援交付金への出資に対する税制優遇を創設

ポイント1：部会制による課題解決



ポイント2：自治会（行政区・町内会）との相互補完

<行政区・町内会が得意な役割>

○生産補完機能

- ・手間替え
- ・水路管理

「守り」

○相互扶助機能

- ・冠婚葬祭
- ・助け合い見守り

○資源管理機能

- ・集落財産の管理
- ・草刈り、道普請

<地域運営組織が得意な役割>

- ・農地保全・森林管理

「攻め」

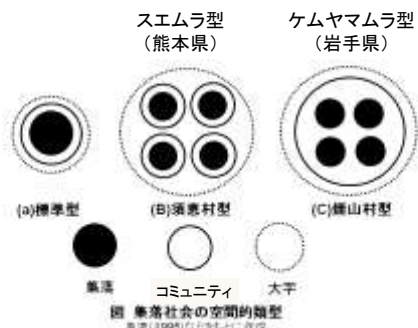
- ・子育て支援
- ・Uターン促進

- ・都市・農村交流 等

<いずれも可能>

- ・防犯活動
- ・地域防災活動
- ・地域福祉
- ・高齢者支援等
- ・サロン活動・環境保全活動等

コミュニティと集落の関係



38

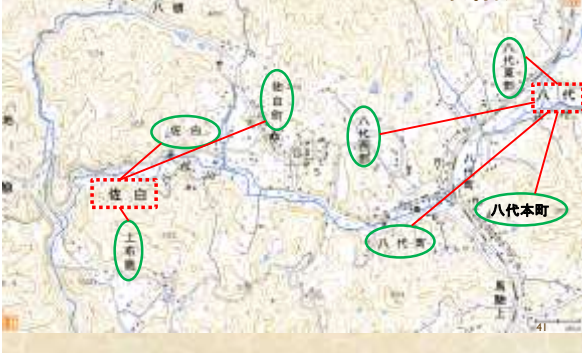
標準型 (豊岡市) (大字=コミュニティ=集落)



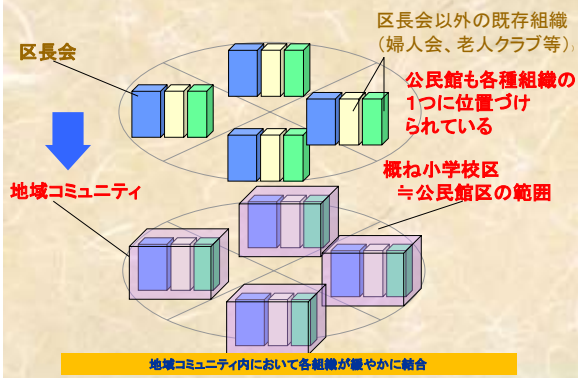
煙山村型 (大字>コミュニティ>集落)

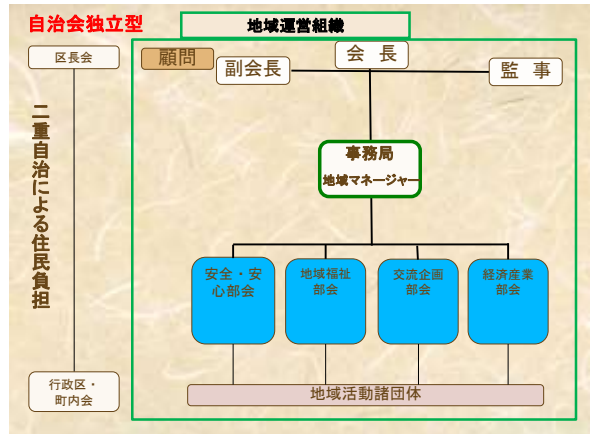
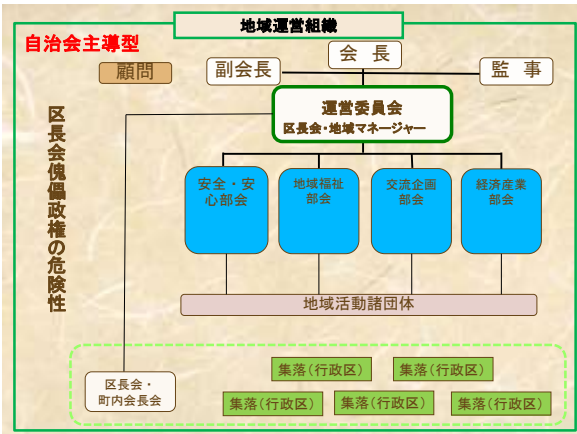
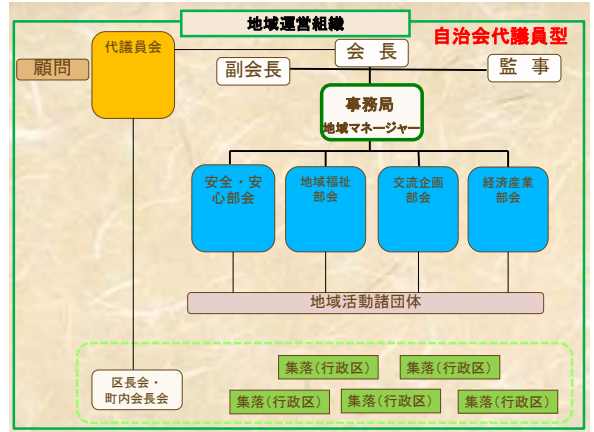
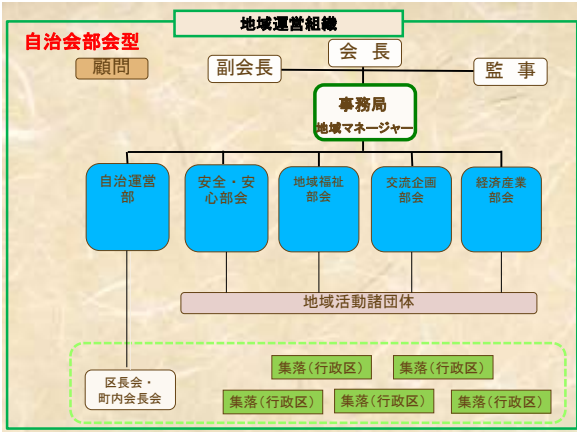
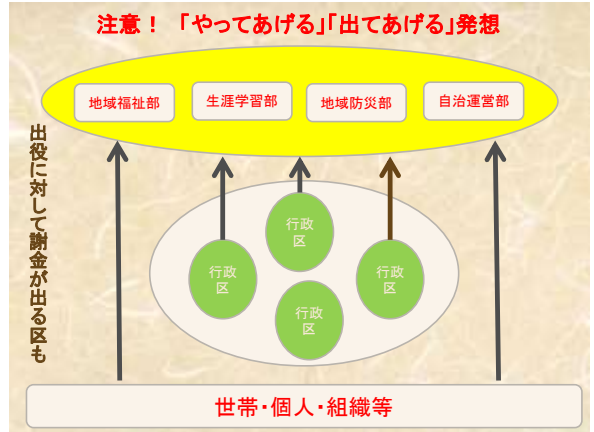
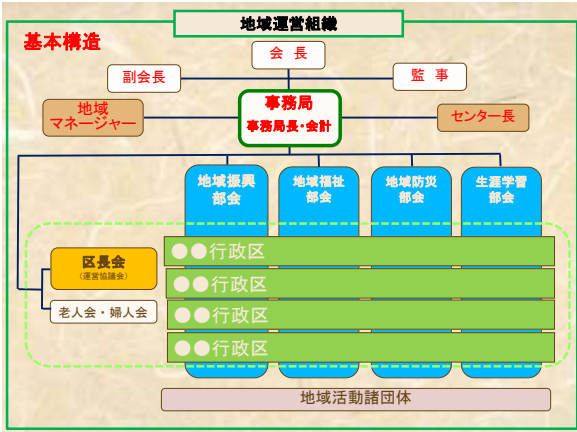


須恵村型 (大字>コミュニティ=集落)



地域コミュニティ組織のイメージ





ポイント3 「かかわる人」の多さ

	行政区 町内会	地域 運営組織
範域	狭域(集落・町内等)	広域(地区=公民館・小学校区)
住民参画方法	世帯単位 (1戸1票制)	世帯・組織・個人 (1人1票制)
運営方法	総会制・満場一致	部会制・合意形成
運営費	会費中心	事業費+会費
	地縁組織	地縁組織と目的組織 の連合体

ポイント4 つなぎ役としての コミュニティセンター

2. 多様な主体が参画した連携・協働の仕組み



IV 地域コミュニティづくりに 参考となる事例

鳥取県南部町の事例

地域振興協議会
(地域運営組織)
による地域づくり

南部町の位置

鳥取県の西部にあるけど「南部」町

鳥取県 TOTTORI-KEN

南部町 NANBU-CHO

(平成16年に
金原町と西伯町
が合併)

鳥取県 島根県 岡山県 広島県

○面積 114km²
○人口 11,214人(3,837世帯) 92集落
うち独居世帯 497世帯
うち高齢者世帯 508世帯

○高齢者数 3,792人
○高齢化率 33.8%
(H28年3月31日現在)

○要介護認定者数 688人
○要介護認定率 18.1%
○介護保険料 5,417円(県下最低)

○地域包括支援センター 1箇所(直営)
○198床西白病院, 100床全常病室の
ユニットケア特老

美しい里地、里山(母塚山より大山を望む)

地域づくりの経過(その1)

- 南部町の誕生 平成16年10月1日
会見町と西伯町の2町合併、新町への期待感あり
新町の総合計画に地域自治組織づくりを謳う

地域の課題は地域で解決し、自分たちの地域は自分たちで創っていく、住民が責任と誇りを持って取り組める新しい仕組みづくりを提案

7

行政と住民の協働の場づくり!

なぜ新しい組織が必要なのか

- 少子高齢化、集落の担い手不足
- 地域コミュニティの弱体化
- 98集落の規模差があり、同一施策で過不足の発生
- 国と地方の関係の変化、地方分権の推進、地域の自主性
- 身近な地域課題を、住民が力を合わせ解決できる自治体内分権する組織が必要

8

地域づくりの経過(その2)

- 地域政策課の設置(平成16年10月)
 - 住民への説明会、地域づくり懇談会の実施(平成17年2月～19年6月の間)
 - 区長会説明の開催
 - 地域づくり講演会
 - 地区住民説明会・懇談会の開催
- 約180回 出席者数4千人超**

9

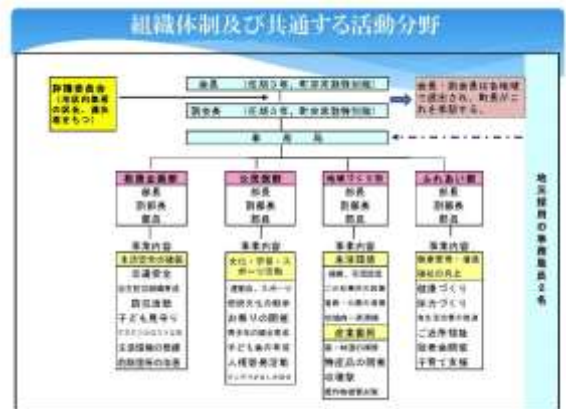
職員体制について

- 平成19年4月～
運営支援のため、町からの支援職員を2名配置(課長級、一般職)
- 平成19年7月1日
地域振興協議会 会長、副会長を町非常勤特別職として辞令交付
- 平成21年4月～
町内全集落に自主防災組織を立ち上げることを目的に、7協議会に各1名ずつ「防災コーディネーター」を配置
- 平成22年4月
支援職員のうち一般職を引き上げ、地元採用職員を雇用
- 平成23年4月
支援職員を完全に引き上げ、協議会と町との連携窓口として「地域振興協議会サポートスタッフ」(非常勤職員)を導入、町企画政策課に1名配置

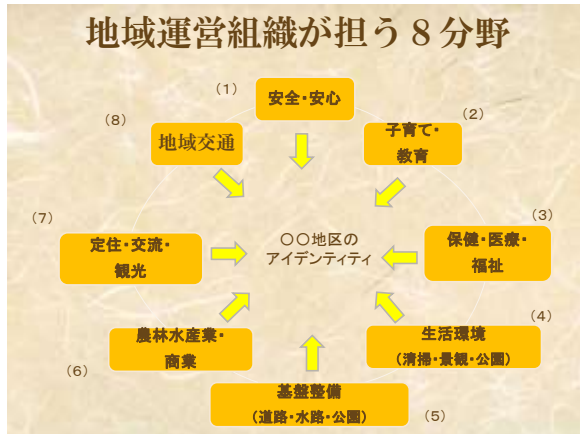
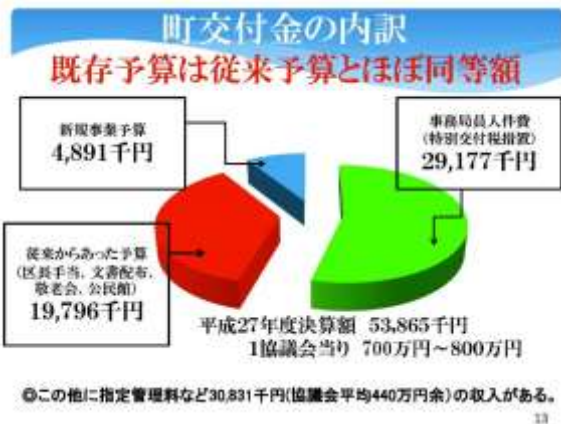
10



11



12



(1) 安全・安心

事例紹介① 全ての協議会による 登下校時の子ども見守り活動



青パト隊などによる防犯パトロールや地域見守り活動、交通安全運動も実施

事例紹介⑦ 法勝寺地区地域振興協議会 地域の防災・減災をみんなで考えよう！ 災害図上訓練体験「DIG(ティグ)」



「DIG(ティグ)」とは・・・
地図上に災害時に予測される地帯や
事象を書き込んでいく、地図上で行う訓練



「いきいきサロン」などで自分たちの住む集落の強みや弱み、災害時に何をすべきかを話し合う

事例紹介⑧ 大田地域振興協議会 集落単位での地域防災組織育成



災害時は地域内の企業も避難所や
救援戦力に！！

事例紹介⑨ あいみ富有の里地域振興協議会
電子版地域防災マップの開発



原発事故時の
放射能風散シミュレーションの開発も。



防災マップ開発者の岡田善治氏。
趣味のプログラミングを活かし、
Excelにて開発！！

22

事例紹介⑩ 東西町地域振興協議会
自分たちの地域は自分たちで守る
防災訓練 土嚢積み



23

(2) 子育て・教育

事例紹介⑪ 東西町地域振興協議会
保護者の仕事と子育ての両立を支援
東西町放課後児童クラブを開級




平成24年4月、保護者の仕事と子育ての両立を支援するために開級。
放課後や春・夏・冬休み、土日等の学校休業日に、家庭に代わる生活の場を
確保し、遊びや学習・生活指導を行っており、地区挙げての子育て意識の醸
成につながっています。

27

事例紹介⑫ 東西町地域振興協議会
認知症SOSネットワーク訓練
認知症になっても地域で暮らしていける仕組みづくり






捜索の初動体制 = 公的機関 + 地域の見守りネットワーク

29

事例紹介⑬ 町が設置したまちの保健室



31

(3) 保健・医療・福祉

事例紹介⑤ 南さいはく地域振興協議会
ふれあい部による見守り活動
独居・高齢者世帯への配食サービス



お節、おはぎ、しそジュース、生姜湯など、「季節の旬」を届けます！ 18

事例紹介⑬ 東西町地域振興協議会
“全国初”の取組みとして注目
東西町コミュニティホーム「西町の郷」の開所



「鳥取型地域生活支援システムモデル事業（地域コミュニティホーム事業）」を活用し、自宅での暮らしと同じように過ごせる居場所として平成25年6月24日に開所。全国初の取組みとして注目され、これまで平井知事を初め400名以上（約40団体）の視察の受け入れを実施。

28

(4) 生活環境

事例紹介⑩ 天津地域振興協議会
住民によるグランド芝生化作業



平成23年6月に芝生化を実施。
住民運動会やグランドゴルフ、
サッカーなどでフル活用中！！

24

事例紹介⑫ 天津地域振興協議会
母塚山での環境ハトロール
不法投棄との戦い



警察による投棄者の捜査、
町外者逮捕へつながる！！

25

(5) 基盤整備



(6) 農林水産業・商業



(7) 定住・交流・観光



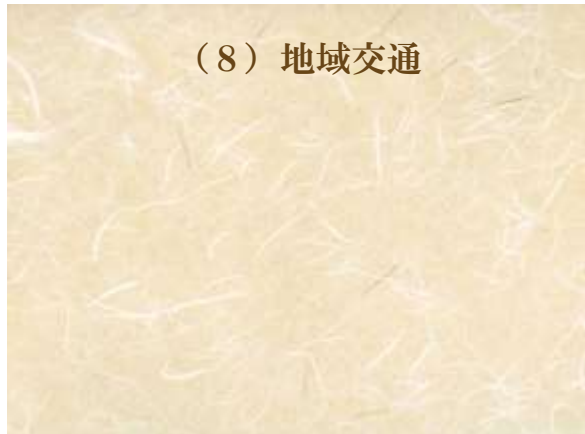
事例紹介① あいみ手間山地域振興協議会
エコツーリズム手間山
要害山登山道整備と樹木プレート設置



米子市からの登山者も多くあり、自然観察員による「自然観察会」も大人気です！

26

(8) 地域交通



事例紹介② 南さいはく地域振興協議会
地域の公共交通につなぐ
共助交通システムの運行



週2回、交通弱者の外出をサポートするため、集落から最寄りバス停まで送迎

15

事例紹介③ あいみ手間山地域振興協議会
あいみ富有の里地域振興協議会
路線バス存続活動 自転車積み込み



16

介護予防・健康づくり

見えてきた課題と今後の取り組み

- ◎糖尿病と高血圧常態の罹患者が県内で一番多い。
- ◎男女ともに40歳～50歳に生活習慣病の治療を必要とする方が急増している。
- ◎腎臓機能低下者(将来、透析の可能性の高い人)が県内で一番多い。
- ◎南部町の半数が生活習慣病による死亡。
- ◎高血圧・糖尿病・脂質異常症の罹患者が多い反面、生活習慣改善意識が低い。
- ◎国保加入者ばかりでなく国保加入者への働きかけも必要。

過労患者1人あたり
年間100～500万円
の医療費が！



糖尿病患者の
重症化予防を！

- ◎(インセンティブ事業)がんばった人、健康をキープしている人を表彰。
- ◎魅力的な健診づくり → 「女の祭り」、「男の肉祭り」
- ◎地域での様々な特性を生かした食生活改善→朝顔教室。
- ◎健康ブランド化→特産品をいかした機能性食品の開発。
- ◎データは分析し「見える化」する。→HPで、住民へ、健康増進委員会さんへ還元

32

地域振興協議会発足後10年の効果

町職員の手が届かないきめ細かな事業展開

- ・集落ごとの防災訓練、交通指導
 - ・ご近所福祉、地域見守り(子どもからお年寄りまで)
 - ・文化・スポーツ活動の活性化が地域の潤滑油
 - ・環境美化、都市交流
 - ・町政推進の事業フレームで多彩な事業の展開
- 地域の課題の共有化、人材の発掘
活動を通じて住民の自治意識と参加が向上

33

今後の課題(10年の経験を踏まえ)

- 自主財源の確立で自信と自治の深化をはかる
- 協議会を支える地域の人づくり—事業化により生計を維持できる雇用を創出
- 雇用の安定には法人化が必要—現在は条例で定める任意団体
社会的信用、不動産の所有、雇用・契約、問題発生時などは法人格がないと不利
- 高齢者の居場所づくり
介護保険制度が変わっていく中で、高齢者の居場所づくりをどのように進めていくか

35

V 地域コミュニティ推進において気を付けるべきこと



「協議機能」
+
「実行機能」
↓
＜注意点1＞
「協議機能」のみ
となる危険性



行政主導で設置された
地域運営組織
↓
NPO法人に進化
↓
＜注意点2＞
「法人化」が目的化してはいけない



協議機能と
実行機能を
分離
↓
事業実施を効率化
↓
＜注意点3＞
熱心な人のみに
地域課題解決を
任せてはいけない



アドバイザー
ファシリテーター
の重要性
↓
いいアドバイザー
に巡り合えること
↓
<注意点4>
アドバイザーは
地域住民と
運命共同体



人材育成の
必要性
↓
組織内で
2番手・3番手
の育成
↓
<注意点5>
現在、元気のいい
地域こそ注意



中間支援機能の
必要性
↓
市・地域で
計画的に
形成していく
↓
<注意点6>
行政主導で構築す
ると硬直化する
傾向にある



資金確保
↓
助成事業に
エントリー
↓
<注意点7>
「金がないと動け
ない」という地域
は金があっても動
かない



V おわりに

「地域」を「発展」させるとは

- (1)「発展する(develop)」=開くこと
「閉じる(envelop)」=包み込むの対語
・内在しているものを開くことが「発展」
・外部からの圧力で**変形**することは「発展」ではない
- (2)未来は誰にもわからない
全ての人や地域にはかけがえのない**能力**がある
- (3)未来への「発展」は全ての人がかげがえのない能力を発揮し、
全ての地域社会がかげがえのない**「地域力」**を
発揮することで可能となる
- (4)**「地域力」**とは地域社会の構成員の個々の能力と、構成員相互の
凝集力(=社会関係資本)から成り立つ。
- (5)「短所」を克服することは大切だが、人並みにしかなれない
「長所」を「発展」させてこそ、地域社会を変革することができる