

# 中山間地域振興に関する提言

## (集落機能の維持対策について)

平成 3 1 年 月

中山間地域振興特別委員会

## はじめに

本委員会は、昨年12月19日に議会の議決を経て設置され、1. 集落機能の維持対策、2. 交通・通信・情報の確保対策、3. 農林地の維持管理対策、耕作放棄・鳥獣被害防止対策、4. 安全・安心対策の四つの項目を中心に中山間地域の振興に関する調査及び研究を行うとともに、市に対し必要な意見及び提言を行うことを目的としている。

委員会では、「集落機能の維持対策」を当面の調査・研究テーマに決定し、その後、各種資料研究や執行部の中山間地域対策プロジェクトチームとの意見交換、先進地視察などを行いながら、提言のとりまとめに向けて論議を重ねてきた。

このたび、その結果を、「中山間地域振興に関する提言（集落機能の維持対策について）」として取りまとめたところである。

## 1 経過

### (1) 会議の開催状況

第1回委員会 平成29年12月19日

○正副委員長の選出

第2回委員会 平成30年1月23日

○中山間地域の定義と調査・研究テーマについて討議

第3回委員会 3月19日

○中山間地域対策プロジェクトチームとの意見交換

○調査・研究テーマの決定

第4回委員会 4月24日

○今後のスケジュールについて確認

○先進地視察の視察先の調整

第5回委員会 5月25日

○過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査の浜田市データ及び雲城地区の住民アンケート結果等地域実態の把握

○議会報告会で出された意見等の把握

○視察先の決定

先進地視察 7月12日 雲南市

○「小規模多機能自治による住民主体のまちづくり～雲南市の地域自主組織～」について調査

○実践事例として「はたマーケット」を視察

第6回委員会 7月23日

○中山間地域対策プロジェクトチームとの意見交換

○委員間の自由討議

第7回委員会 8月8日

○委員間の自由討議

第8回委員会 9月7日

○本会議での委員会中間報告について調整

- 委員間の自由討議
- 9月定例会本会議 9月28日
- 委員長から委員会の中間報告
- 第9回委員会 10月15日
- 委員間の自由討議・意見集約
- 第10回委員会 11月22日
- 提言に向けての意見集約
- 第11回委員会 12月17日
- 中山間地域振興に関する提言（集落機能の維持対策について）について調整
- 第12回委員会 1月21日
- 浜田市公民館連絡会との意見交換
- 中山間地域振興に関する提言（集落機能の維持対策について）について調整
- 第13回委員会 2月 日
- 中山間地域振興に関する提言（集落機能の維持対策について）の決定
- 次回以降の調査・研究テーマの決定

## (2) 中間報告までの論点

### ○住民の主体性

地域での話し合いやアンケートを主体的に実施し、課題の発見や解決に取り組んでいる地域がある一方で、話し合いの場がなく、地域課題の共有ができていない地域もある。集落機能を維持するための第一歩は、地域で徹底的に話し合うことであり、地域課題の共有化や将来的に組織化や事業化につなげていく徹底した話し合いの場を持つためにはどうすればよいのかといった方向性などを提言する。

### ○地域と行政の関係

住民が自分自身のこととして地域と向き合うことが重要であり、そのためには、情報提供などの行政としてのサポートが必要。合わせて、地域担当制の拡充や各支所や本庁への地域振興担当専任職員の配置などのサポート体制についてもしっかりと検討する必要がある。住民主体を基本に置きながら、地域にとっても、行政としても持続可能な行政支援の在り方について提言する。

### ○地域の活動体制

地域の体制づくりも必要。従来の公民館の機能拡大の是非や、まちづくりを支援するコミュニティーセンター化・人員配置も検討すべき。地域活動の主体や支援体制の在り方などについては、地域自主組織を参考に検討し、公民館の在り方と地域の活動体制の関係性について論議を深め、地域が活動のしやすい形を提言する。

### ○地域活動の範囲・単位

まちづくり推進委員会の設置単位は、最適なコミュニティ単位としてはその範囲が広すぎ、その最適化を図ることで地域内での話し合い、課題の共有、活動の活発化につなげる必要がある。適切な地域活動のエリアや組織をどのように整理していくのか、その方向性を提言する。

### (3) 中間報告以降の意見集約

- 地域の話し合いの場は、浜田自治区の市街地を除き、多くの地域で町内会費等を集金する目的で「集金常会」が定期的開催されており、町内のほぼ全世帯が出席している。既存の仕組みである集金常会を継続し集落維持のために活用する方向で検討するとともに、その仕組みの継続が困難な地域においては、集まる理由を強制的につくることで定期的な顔合わせの機会を設ける。来られない人には出かけていくことも考える。
- その仕組みを用いて自主性を促すだけに留めず、主体性を生む問いかけを定期的に行うべきである（連絡事項だけでなく、課題のあぶり出しや、やりたいこと、将来のビジョン形成の必用性を主観的および客観的に行う）。
- 全世帯アンケートなどにより各地域の現状把握行うとともに、その結果を地域住民に浸透させてワークショップなどにつなげ、主体性を育む活動につなげる。
- ワークショップ及び計画づくりにおいては、専門家の知見なども必要であり、行政のサポートが不可欠となる。
- エリアについては大きくなりすぎず、防災、防犯、環境整備などを行うものとして最小単位（町内会）を明確化したうえで、最適なエリアを設定する。

※最小単位として町内会等の名称はさまざまですが、この提言の中ではすべて「町内会」で統一していますので、ご了解ください。

- 集落維持のための具体的な活動を行っていくことを最終的な目標に考えると、地域に存在するさまざまな団体、組織（地区社会福祉協議会やPTA、青年団、婦人会、老人クラブ等）なども含め横断的に議論をする。
- 若い人をどう育てるか。若い人を参画させる工夫が必要であり、組織のメンバー構成、諸行事における出番づくりをしながら、地域を担うリーダーを育てる。

## 2 中山間地域の定義

中山間地域の定義については、さまざまな意見、考え方があり、明確な定義は難しいところであるが、委員会としては、今回の調査・研究テーマである「集落機能の維持対策」で対象とする地域を概ね次のとおりとした。

国土交通省の「過疎地域等条件不利地域における集落等の現況把握調査」の4地域区分である、山間地、中間地、平地、市街地のうち、浜田市データにおける平地、市街地を除いた部分。ただし、浜田市データでは地域区分が町内会ごとに分けられているため、明確に線引きするものではない。（中間地に囲まれて点在する平地などの町内会は中山間地域とみなすなど。）

## 3 提言

これまで述べてきたように、委員会の中で論議を重ねてきたところであるが、その意見集約の結果として、集落機能の維持対策について効果的と思われる内容を次の

とお取りまとめたので、市の施策へ反映されるよう提言する。

## 【提言のテーマ】

### 自主性にとどまらない主体性の創造による地域活動の推進 ～集落機能の維持・向上に向けて～

#### 提言Ⅰ 地域の現状把握と話し合う場をつくること

町内会やまちづくり組織で地域の課題を洗い出し、主体的な活動を進めるためには、まず、地域の現状把握を行い話し合うことが必要である。また、そのプロセスの基本型を示すことにより、各地域への普及を図ることが望まれる。

##### (1) 住民アンケートの実施

地域によっては、全世帯アンケートを行って分析し、それを住民にフィードバックして話し合い、まちづくりを進めているところもある。

そうした取組を参考にして、早急に中山間地域の未実施地域で全世帯アンケートを行い、現状の把握や分析をしっかりと行うべきである。合わせて将来についての思いも聞くことで、地域での話し合いのきっかけづくりの一つにもなる。

##### (2) 集金常会の活用

集金常会が開かれている町内会においては、それを、単に集金や情報伝達だけの自主的な集まりの場ではなく、それぞれの町内会が抱える課題の洗い出しや要望等を話し合う主体的な活動の場として活かす方を検討すべきである。

集金常会がないところについては、災害時の安否確認と地域の共助が必要と考えられるテーマをきっかけに、まずは集まり、それを常会に発展させていくような仕掛けづくりが必要である。

##### (3) 町内会の確立

地域活動の最小単位は町内会だが、市内では限界集落が100以上、危機的集落も10以上あるということで、そうしたところでは、現行のままでは町内会活動を行うことも難しく、町内会の統合や隣接する町内会同士で共同して活動を行うことの検討が急がれる。中には話し合いの場を持つことさえできていないところもあり、集落維持のためには基礎的な単位である町内会の確立は必要不可欠である。その積み上げがまちづくり組織につながり、主体的な動きの源になるものとする。

#### 提言Ⅱ 地域のサポート体制の充実、人材育成を図ること

地域には、地区社会福祉協議会をはじめとしたさまざまな団体も活動をしている。話し合いの段階から、そうした組織と連携し、相互補完しながら地域全体でまちづくりをしていく仕組みを構築することが必要である。

##### (1) 公民館の体制強化と機能の拡充

公民館に、現在の公民館主事に加えてまちづくりの担当を配置して体制

強化を図り（コミュニティセンター化）、両者が連携して機能拡充を図ることにより、「学び・考える」機能と「動く」機能が相乗効果を生み出すようにすべきであり、また、機能拡充に合わせて、地域の人材育成もさらに充実をさせていく必要がある。

委員会の中でも公民館のコミュニティセンター化の話があり、市としても検討されているが、問題はその内容であり、公民館の「学び・考える」機能は維持しつつ、それと連携しながらまちづくり組織の「動く」機能への連鎖を生み出す組織改編でなくてはならない。

また、地域づくりの人材活用の一つとして「地域おこし協力隊」制度があるが、こうした制度も積極的に活用しながら、隊員のまちづくりへの関わり、人材育成、地域への定住、といった流れを進めることができないかということも検討すべきである。

## (2) まちづくり担当専任職員配置によるサポート体制の充実

現在、職員の地域担当制を敷いている自治区もあるが、地域振興担当課がその任を担っているところもある。いずれにしても、他の仕事もしながらのことで、専任ではない。

今後、集落機能を維持しまちづくりを進めていくためには、本庁及び各支所に専任で、こまめに町内会やまちづくり組織に関わり、取り掛かりのキーマンの発掘や話し合いのきっかけづくり、専門家派遣の仲介などをはじめ、ある程度の助言等もできる職員を配置し、サポート体制の充実を図るべきである。その場合、行政に通じた再任用職員を活用することも検討に値するものとする。

その場合、最初の取り掛かりは職員が深くかかわっていかなければ物事が進まないかもしれないが、あくまでも職員（市）が主導するのではなく、地域の自主性を引き出し、ある程度地域が主体的に動き出したら一歩引いて見守るという姿勢が必要で、職員が引いたら地域が動かなくなるということのないようにすべきであるとする。ただし、一歩引いた時に、行政の目は常に届いているということを地域に理解してもらうことが、地域が安心してまちづくりに取り組む支えになるということも忘れてはならない。

## (3) 組織の活動エリアの設定

現在、中山間地域では、ほとんどの所でまちづくり推進委員会が設立され活動を行っている。金城、旭、弥栄、三隅の4自治区ではすべて公民館単位で設置され、公民館とまちづくり推進委員会とが連携して活動しており、構成する各町内会にもきちんと目配りをしながら、上手く運営されている。

浜田自治区では、公民館単位、小学校区単位、町単位とさまざまな単位でまちづくり推進委員会が設立されており、その中には広いエリアのものもある。特に中山間地域では、町内や地区はまちづくり推進委員会の区域にあるものの、まちづくり推進委員会の活動とは別にいろいろな行事等がされているところもあり、まちづくり推進委員会の活動ではないために支援が受けられない、またはその支援に差異がある現状があるとすれば、支援の在

り方を見直す必要があるのではないかとと思われる。

そうした実態を見た時、組織としての活動エリアについて、地域でしっかりと話し合ってもらって、地域が一番活動しやすいエリアに縮小や再設定することも検討すべきではないかと考える。

### **提言Ⅲ 専門家のサポート体制を確立すること**

集落機能の維持・まちづくりのためには、住民が主体的に動くことが重要であるが、住民だけではできない部分に専門家の支援を仰ぐことも必要になる。

#### (1) 専門家の活用

提言Ⅰで述べたアンケートの実施・分析や地域でまちづくりの計画などを策定するに当たって、町内会やまちづくり組織だけではできない場合には、速やかに専門家の活用を行うことが必要である。

#### (2) 人材ネットワークの創設

専門家を活用するに当たり、どんな時に誰に相談すればよいかを示すため、浜田市中山間地域人材ネットワーク（仮称）の創設を提案する。例えば、アンケート実施ならこの人（またはこの業者。以下同じ。）、計画づくりのデザインならこの人、アドバイスをもらうならこの人といったようなものが複数挙げてあれば非常に分かりやすいと考える。

### **提言Ⅳ 必要な予算を確保すること**

これまでに述べた「アンケートの実施・分析」や「専門家の活用」には、委託費や報酬やなどの費用がかかる。また、実際に話し合いから実践へと具体的に活動が始まれば、これについても費用がかかる。

今後、中山間地域の集落機能の維持・まちづくりのためには、そうした調査費や活動費などの費用を支援していくことも必要不可欠であり、中山間地域対策に充てていくための新たな基金創設なども含め、既存事業とは別枠の予算確保を検討すべきである。

## 4 まとめ

今回、「集落機能の維持対策」をテーマに調査・研究し、論議してきたことを集約し、大きく4点の提言にまとめた。

これまでの間、委員会における一貫した共通認識としては、①集落機能を維持するための第一歩は、現状を知り地域で徹底的に話し合うことが必要ということと、②市役所主導ではなく住民が主体的に動いてまちづくりをしていくためにも集落機能の維持、町内会などの組織が必要ということの2点が挙げられる。

こうした共通認識のもと今回の提言をまとめた。中山間地域が、まさに「生き残る」ために何が必要か、委員それぞれが真剣に考え論議した提言の第一弾であり、中には、なかなか難しいということもあるかもしれないが、真摯に検討いただくようお願いする。

また、この「集落機能の維持対策」に関する提言は、中山間地域を対象としているが、常会に関する事など、中山間地域以外でも活かせる部分があるのではないかと考えるので、参考にされたい。

なお、中山間地域振興特別委員会では、引き続き、残る調査・研究テーマについても論議し、提言していくことになるが、今回の提言やこれから提言をするに当たって共通する「要望」をしておきたい。

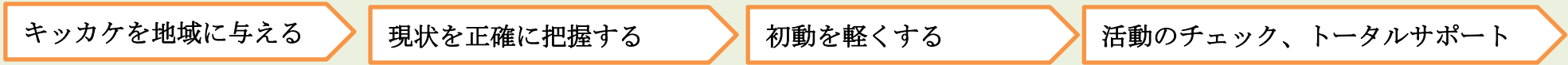
- (1) 中山間地域対策に必要な財源を確保し、十分な予算措置をされたい。
- (2) 総合振興計画の中に「中山間地域対策」を明確に位置付けられたい。
- (3) 施政方針において「中山間地域対策」について毎年度具体的に述べられたい。



公民館の役割

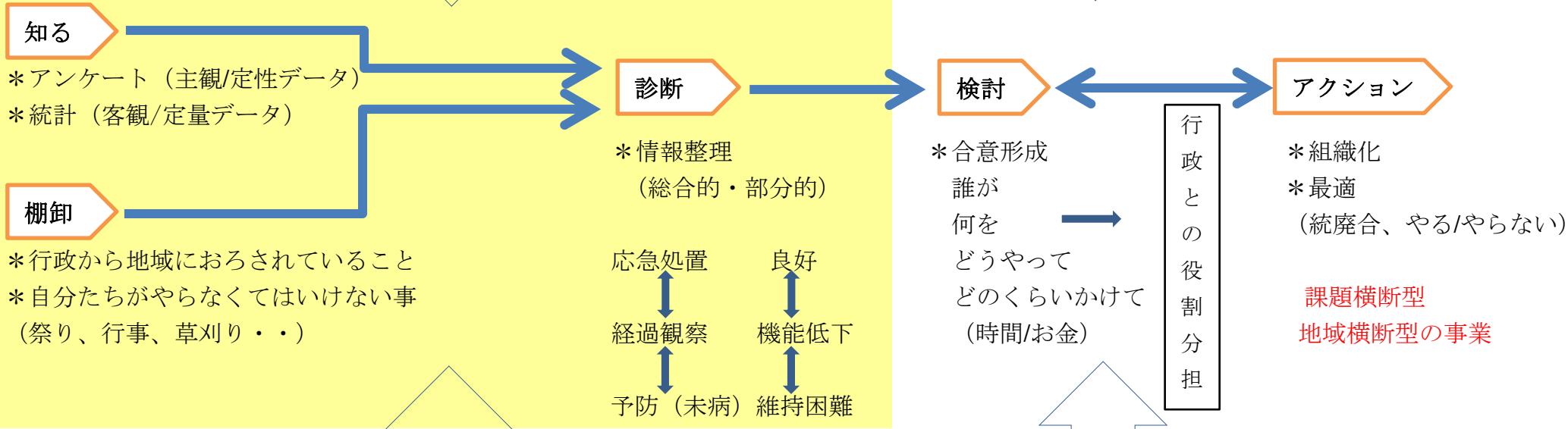
トライしやすい予算配慮

職員の配置やスキルアップ研修



コミュニティセンターの規模は概ね中学校単位が適当（スケールのに） 但し、ベースは町内会→集合体（自治会、まちづくり推進委員会）

住民のアクションプロセス



専門家のサポート

アンケート設計・分析（中山間地域研究センターなど）  
統計データ（統計部局）

情報の整理  
組織化

計画策定  
（コミュニティデザイナーなど）

活動全体を通じて伴走体制が必要、常に相談できる外部専門人材ネットワークを構築しておく必要がある

## 集落機能の維持のために必要な提言の考え方

- I **プロセス** : 型をつくる！ ➡ 浜田式地域活動マニュアルの作成 ➡ どうする？ ➡ フローチャートの作成
- II **地域サポート** : コミュニティセンターの活用！ ➡ エリアの再考 ➡ どうする？ ➡ 区割り (自治区制度と絡めて)
- III **専門家サポート (外部)** : 常に相談できる体制を！  
浜田中山間地域支援人材ネットワークの創設 ➡ どうする？ ➡ アドバイザーの見える化 (どんな時に誰に)
- IV **予算** : 課題/地域、横断的な事業づくり。初動は軽く ➡ 新しい基金創設 ➡ どうする？ ➡ 仕組みや規模の検討  
(トライしやすい実証実験) 現在のものと区別