

# 島根県雲南市の取組み —ヒアリング調査結果の概要—

都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会  
(公財)日本都市センター 柳沢盛仁

# ヒアリング調査について

## ○実施日

平成26年10月2日(木)、3日(金)

## ○調査先

- (1) 雲南市政策企画部地域振興課
- (2) 多根の郷(地域自主組織)
- (3) 海潮地区振興会(地域自主組織)

## ○調査者

名和田座長(法政大学法学部教授)

金野委員(鶴ヶ島市市民生活部地域活動推進課地域活動担当主査)

事務局(日本都市センター)



雲南市役所外観



多根交流センター外観



海潮交流センター外観

# 島根県雲南市の概要①

○人口<sup>1</sup>

41,927人

○面積<sup>2</sup>

553.37km<sup>2</sup>

(特別区の約9割に相当)

○一般会計<sup>3</sup>

〔歳入:296億23百万円  
歳出:292億09百万円〕

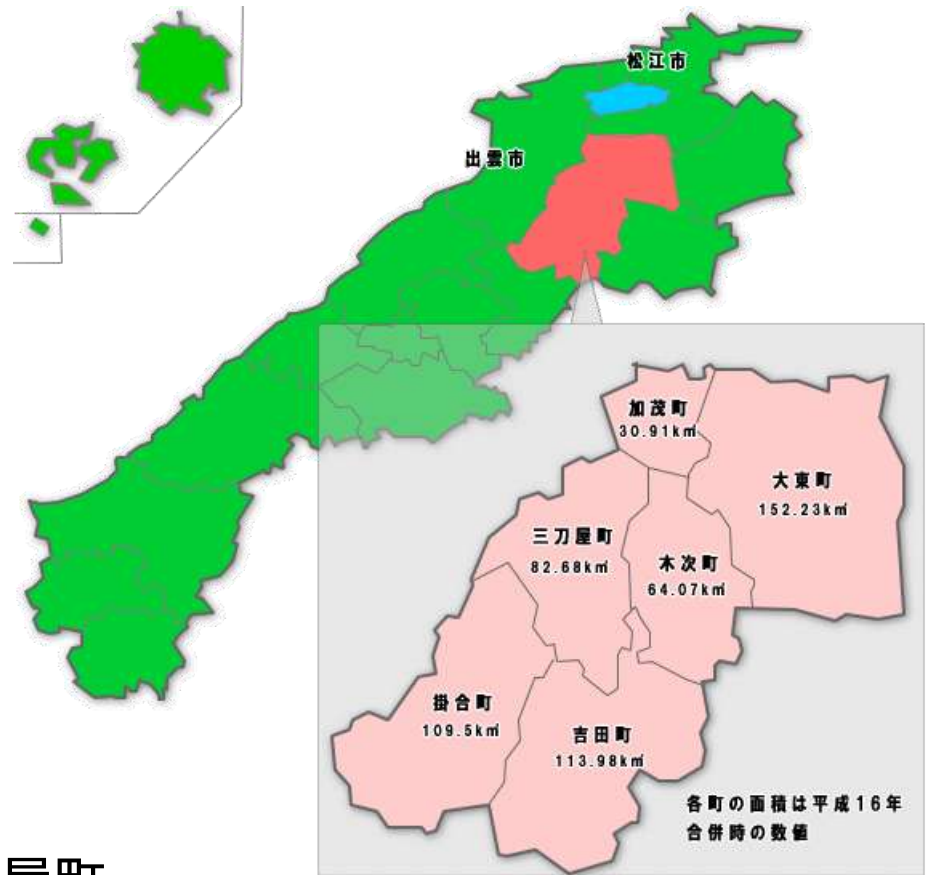
○都市制度

一般市

○合併の経緯(平成以降)

・平成16年11月1日

大東町、加茂町、木次町、三刀屋町、  
吉田村、掛合町の6町村による新設合併



<島根県における雲南市の位置>

出典:雲南市ホームページ(地勢/雲南市の概要)  
(<http://www.city.unnan.shimane.jp/www/contents/1234765888728/html/common/5138309a006.html>)

1 平成22年国勢調査

2 国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」(平成25年10月1日)

3 平成24年度決算カード

# 島根県雲南市の概要②

## ○都市の特徴

- ・松江市、出雲市に隣接し、南部は広島県と接している
- ・市街地は、合併前の6町村の市街地に分散している
- ・全域が過疎地域に指定されている
- ・高齢化率：約34%（20年後の日本全体の高齢化率と同等）
- ・2030年には、2010年比で2割の人口減少が見込まれている（3万人程度まで減少）
- ・空港から雲南市役所までは、自動車でおよそ30分程度（出雲市役所、松江市役所よりも空港から近い）
- ・南北に国道54号線、中国横断自動車道尾道松江線が通っている



公益財団法人

日本都市センター

# 取組みの概要①-地域自主組織-

## ○地域自主組織

- 平成19年に市内全域に設置
- 組織数:43
- 面積規模  
0.85~73km<sup>2</sup>程度  
(平均約18.66km<sup>2</sup>)
- 人口密度  
10~925人/km<sup>2</sup>程度  
(平均193人/km<sup>2</sup>)
- 人口規模  
200人弱~4,000人程度  
(平均約1,300人)
- 世帯数  
70弱~1,200世帯程度  
(平均約400世帯)

※面積・人口密度・人口規模・世帯数は、  
組織見直し中の加茂町を除いて計算



＜地域自主組織一覧＞

出典:雲南市政策企画部地域振興課資料



公益財団法人

日本都市センター

# 取組みの概要②-地域自主組織一覧(1) -

町	No.	地域自主組織名	拠点施設名	人口	世帯	高齢化率	面積 km2
大東町	1	大東地区自治振興協議会	大東交流センター	3,796	1,226	31.1%	14.68
	2	春殖地区振興協議会	春殖交流センター	2,250	671	31.6%	12.01
	3	幡屋地区振興会	幡屋交流センター	1,614	463	33.3%	13.61
	4	佐世地区振興協議会	佐世交流センター	1,734	494	33.6%	14.72
	5	阿用地区振興協議会	阿用交流センター	1,245	398	32.5%	11.68
	6	久野地区振興会	久野交流センター	641	198	41.5%	28.41
	7	海潮地区振興会	海潮交流センター	1,783	534	38.0%	38.36
	8	塩田地区振興会	塩田交流センター	177	67	46.9%	18.76

町	No.	地域自主組織名	拠点施設名	人口	世帯	高齢化率	面積 km2
加茂町		(加茂交流センター運営協議会)	加茂交流センター				
	9	立原自治振興協議会		215	63	34.4%	0.94
	10	近松・南大西自治連合会		370	99	37.6%	1.93
	11	南加茂三郷の会		462	148	29.9%	2.41
	12	宇治自治連合会		393	122	22.9%	1.04
	13	神宝の郷21		438	123	29.2%	1.97
	14	三代・下神原協議会		489	141	35.6%	5.32
	15	大竹延野協議会		379	106	35.6%	3.97
	16	猪尾・大崎自治振興協議会		271	74	31.0%	1.30
	17	銅鐸の里岩倉		198	67	33.8%	2.31
	18	中山団地地域自主組織		361	127	23.6%	0.21
	19	東谷ふれあいネットワーク		379	104	31.7%	3.47
	20	中村川連合会		780	230	28.2%	1.49
	21	砂子原自治連合会		174	54	39.1%	3.48
22	加茂あかがわ連合会	1,218	394	29.8%	1.07		
加茂町小計			6,127	1,852	31.6%	30.91	

・拠点数: 30交流センター  
 ※加茂町は14組織で1拠点

出典: 雲南市政策企画部地域振興課資料

# 取組みの概要②-地域自主組織一覧(2) -

町	No.	地域自主組織名	拠点施設名	人口	世帯	高齢化率	面積 km2	町	No.	地域自主組織名	拠点施設名	人口	世帯	高齢化率	面積 km2
木次町	23	八日市地域づくりの会	八日市交流センター	994	415	36.9%	1.09	吉田町	36	吉田地区振興協議会	吉田交流センター	1,097	389	41.5%	58.05
	24	三新塔あきば協議会	三新塔交流センター	1,090	391	39.4%	1.20		37	民谷地区振興協議会	民谷交流センター	180	55	41.7%	15.00
	25	新市いきいき会	新市交流センター	573	188	38.9%	0.85		38	田井地区振興協議会	田井交流センター	654	213	37.9%	40.93
	26	下熊谷ふれあい会	下熊谷交流センター	1,037	393	25.9%	2.57	掛合町	39	掛合自治振興会	掛合交流センター	1,557	528	32.9%	20.61
	27	斐伊地域づくり協議会	斐伊交流センター	2,094	660	25.1%	5.48		40	多根の郷	多根交流センター	515	164	41.0%	12.70
	28	地域自主組織 日登の郷	日登交流センター	1,573	478	34.7%	20.77		41	松笠振興協議会	松笠交流センター	358	109	36.3%	18.82
	29	西日登振興会	西日登交流センター	1,180	338	36.1%	13.15		42	波多コミュニティ協議会	波多交流センター	369	164	48.5%	29.28
	30	温泉地区地域自主組織 ダム湖の郷	温泉交流センター	513	176	46.6%	18.96		43	入間コミュニティ協議会	入間交流センター	293	112	48.8%	28.09
三刀屋町	31	三刀屋地区まちづくり協議会	三刀屋交流センター	2,590	918	27.6%	4.95	総合計		40,947	13,144	35.3%	553.37		
	32	一宮自主連合会	一宮交流センター	2,017	625	32.1%	16.91								
	33	雲見の里いし	飯石交流センター	799	259	37.8%	13.48								
	34	躍動と安らぎの里づくり鍋山	鍋山交流センター	1,506	452	35.9%	23.84								
	35	中野の里づくり委員会	中野交流センター	591	214	41.5%	23.50								

出典:雲南市政策企画部地域振興課資料

## 取組みの概要③ – 地域自主組織とは –

### ○目的

- ・対象：地縁による様々な人、組織、団体
- ・意図：地域課題を自ら解決する
- ・活動：長所を活かし、補完し合う



### ○概ね小学校区

### ○合併協議の段階から計画されていた

- ・合意形成がされていたため、設置はスムーズだった

### ○1人1票制（多くの地域では代議制）

### ○公民館を交流センターへと移行し活動拠点としている

- ・平成22年度に所管を教育委員会から市長部局へ
- ・地域づくり活動交付金・指定管理料が財源
- ・生涯学習だけでなく、地域づくり、地域福祉の拠点へ

### ○予算規模

- ・各組織平均800万円

### ○支所（6ヶ所）に地域づくり担当職員を1名ずつ配置



公益財団法人

日本都市センター



# 取組みの第2ステージ①-活動基盤の強化-

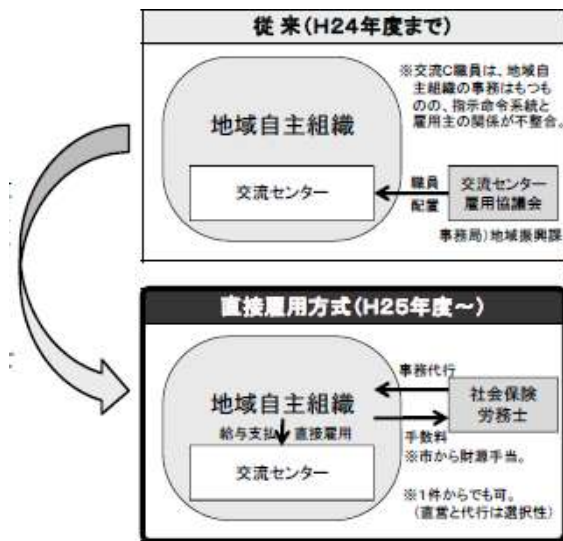
○平成25年度から制度改善により活動基盤を強化

○事務局職員を地域自主組織の直接雇用へ変更

- ・それまでは「交流センター雇用協議会」(事務局:市地域振興課)が雇用

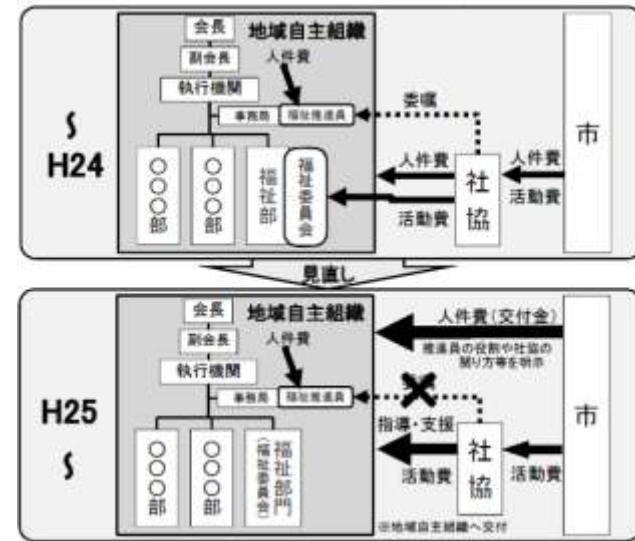
○地域福祉の見直し

- ・福祉推進員への社協からの委嘱を廃止
- ・社協の福祉委員会を活用した福祉部の運営を転換



<事務局職員直接雇用>

出典:雲南市政策企画部地域振興課資料



<地域福祉の見直し>

出典:雲南市政策企画部地域振興課資料

# 取組みの第2ステージ②-活動基盤の強化-

## ○指定管理の見直し

- ・指定管理者の person 費を一括交付金に含める形を採用
- ・地域実態、業務量に応じた従量制を採用

## ○活動拠点の整備

- ・長寿命化を図るとともに、必要な地域については建て替えも検討
- ・集会施設機能の強化
- ・防災拠点としての機能の強化
- ・活動拠点としての機能の強化

## ○地域委員会の発展的解消

- ・平成17年度から合併前の旧町村単位のまちづくりを目的として設置
- ・地域自主組織の活動が活発化したため、2013年に条例を廃止

## ○地域と行政の協議の場として「円卓会議方式」を採用

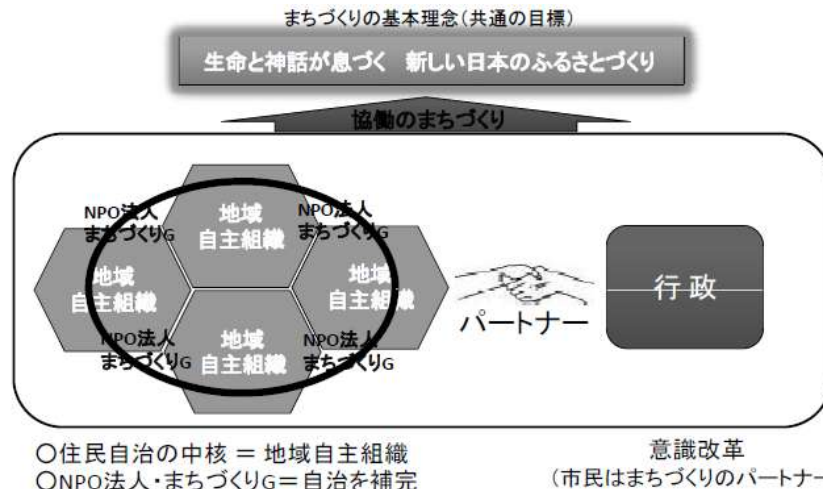
- ・市の関係部局と地域自主組織が直接的に・横断的に・分野別に参加
- ・郊外部と市街地部の組織をわけて開催することで課題共有を容易に
- ・地域自主組織間の情報交換の場としても有効活用



# 取組みの第3ステージ-「新しい公共」の創出-

## ○市民と行政が垂直的關係から水平關係に

- ・住民自治の中核＝地域自主組織
- ・NPO法人・まちづくり組織＝自治を補完
- ・行政＝市民はまちづくりのパートナー



<市民と行政の新しい関係>

出典:雲南市政策企画部地域振興課資料

## ○小規模多機能自治の進展

- ・住民意識が「やってくれない」から「やらせてくれない」へ変化



公益財団法人

日本都市センター

# 今後の課題

## ○職員のさらなる意識改革

- ・行政が住民を支えるという関係から、お互いを高めあう関係
- ・住民との距離が遠い部局では、「住民 対 行政」となりがち
- ・話し合いの場を設けることで職員の意識が変わる

## ○若年層や外部人材の取り込み

## ○単位自治会の今後の立ち位置

- ・単位自治会より広域の活動を地域自主組織が担うようになった
- ・自治会の連合組織はなくなった
- ・自治会は自治組織の統制において必要な存在
- ・特に防災に関しては、実働部隊としての自治会の存在が重要

## ○自治会加入率の低下

- ・市全域では90%程度を維持しているが、一部の自治会では50%を割り込んでいる
- ・加入率の低下は、防災・福祉をはじめ自治活動でのネックとなる
- ・地域も危機感を持っている



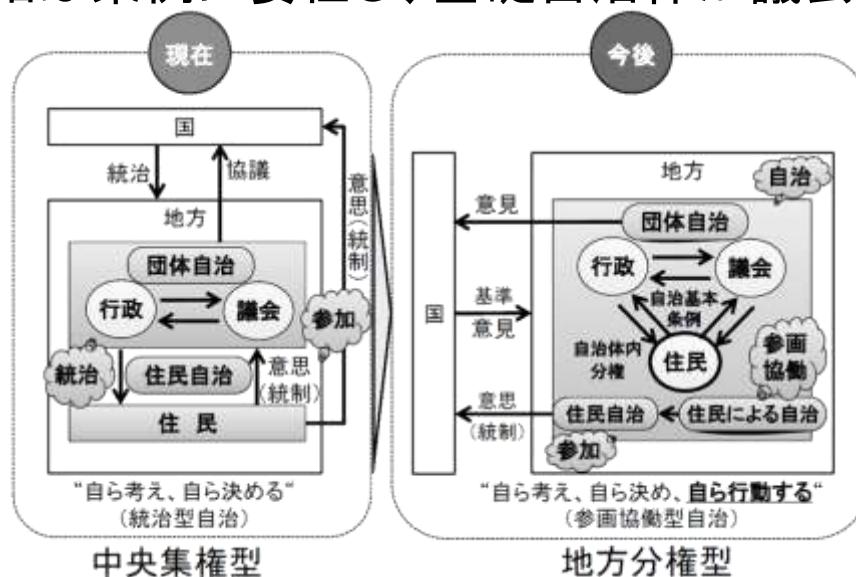
# 小規模多機能自治組織の法人格取得

## ○小規模多機能自治の課題

- ・任意団体のため、契約行為が代表者の私的契約
- ・多額の金額の取り扱いが個人責任
- ・分野別に適した法人組織はあるが、複合的な機能を持つ小規模多機能自治組織には合致しない

## ○新たな法人格「スーパーコミュニティ法人」創設の提案

- ・基本事項のみを法定し、詳細は条例に委任し、基礎自治体が議会の関与により適合性を判断



<“垂直的”自治から“水平的”自治への提案>  
出典:雲南市政策企画部地域振興課資料

# 地域自主組織「多根の郷」①

## ○地区の概要

- ・人口:511人
- ・世帯数:167戸
- ・高齢化率:41%(いずれも平成26年8月末現在)
- ・標高140mと350mの2面が居住地域

## ○目的

- ・地域の連帯意識の醸成
- ・生活安全

## ○経緯

- ・昭和53年「多根コミュニティー協議会」発足  
各種団体の集合組織・・・協議会  
総会→年1回春に全世帯総会→昭和60年代に委員による総会
- ・平成22年「多根の郷」に改称  
関係組織を一本化  
多根の郷委員(約80名)による総会で意思決定



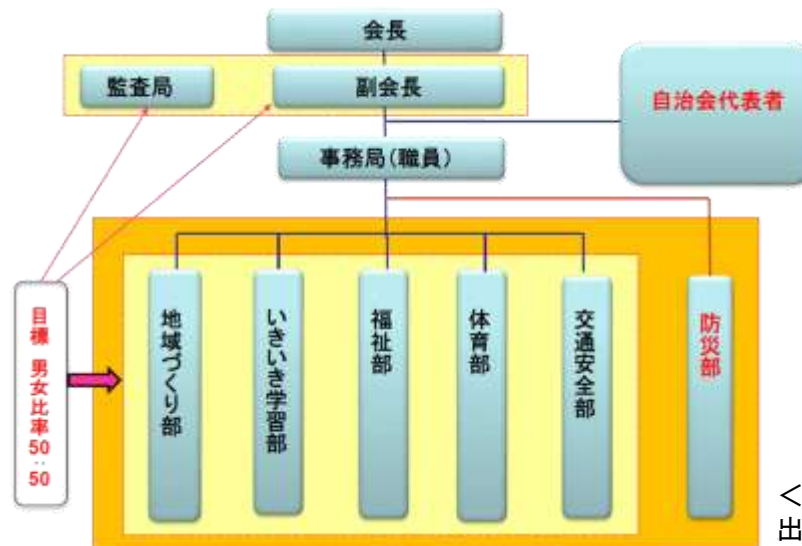
公益財団法人

日本都市センター

# 地域自主組織「多根の郷」②

## ○組織の概要

- ・地域づくり部、いきいき学習部、福祉部、体育部、交通安全部、防災部の6部体制
- ・女性の参画は約30%だが、50%をめざしている
- ・予算：約1,000万円/年（交付金が7割、世帯ごとに3,000円/年）
- ・自治会代表者＝自治会長ではない
- ・自治会長の任期は1年だが、自治会代表者の任期は2年としている



<多根の郷組織図>  
出典：多根の郷提供資料



公益財団法人

日本都市センター

# 地域自主組織「多根の郷」③

## ○取り組みの概要

- ・子ども神楽教室  
神楽の後継者が減っているため、将来へつなぐ取り組み
- ・通学合宿  
子どもたちが交流センターに1週間寝泊まりしながら、通学する
- ・配食弁当  
デイサービス利用者向けに高齢者が食べやすい弁当を提供  
地元ボランティアが弁当をつくって、デイサービス施設へ届ける
- ・総合防災訓練・・・自治会の防災力向上
- ・ハザードマップ作成
- ・地元企業と災害時の協力体制を構築、非常食の備蓄などで協力
- ・多根地区全体の災害対策本部を設置、各班のメンバーは自治会選出
- ・本人の同意のもと要援護者登録
- ・独居などで支援者がいない人には、自治会で支援者を決めている
- ・平成26年より配食ボランティアによる見守り活動



公益財団法人

日本都市センター



# 地域自主組織「多根の郷」④

## ○住民意識等の変化

- ・コミュニティー協議会ができて、自治会間のつながりができた
- ・多根の郷へ改称してからの活動も浸透してきた

## ○課題等

- ・高齢化による活動の維持・・・もう少し活動を減らそうという意見  
夜の会議に出てこれない人も増えた
- ・後継者育成・・・自主組織なので、地域全体の考えを含めて考える
- ・若者のつなぎ止め・・・予算を取ってやっているが、成果が見えてこない
- ・定住促進・・・農家3人で生活できるようにしないと地域の維持は難しい
- ・小学校がない・・・旧掛合町で1校、スクールバスによる通学
- ・常会の減少・・・地域のコミュニケーションの減少
- ・事務局長に求める専門性  
行政との連絡・調整が多いので、行政関係の経験者が良い  
地区外からの雇用をしている地域もあるが、多根では考えていない
- ・移動困難者が増えているので、準行政的な役割を担いたい



# 地域自主組織「海潮地区振興会」①

## ○地区の概要

- ・人口：約1,900人（地域内の介護施設入居者は除く）
- ・世帯数：約500世帯
- ・高齢化率：38%
- ・雲南市の東の玄関口、松江市や出雲市への通勤者も多い

## ○経緯

- ・昭和31年 旧海潮村が旧大東町と合併
- ・昭和38年 合併後の地域活動充実のために「海潮地区振興会」設立
- ・平成17年 雲南市地域自主組織として登録

## ○構成団体

- ・地域の全団体、全世帯が参画
- ・自治会、女性グループ、延寿会、PTA、消防団、体育協会、JA、森林組合、農業委員会、民生児童委員、神楽社中、盆踊り保存会など40団体



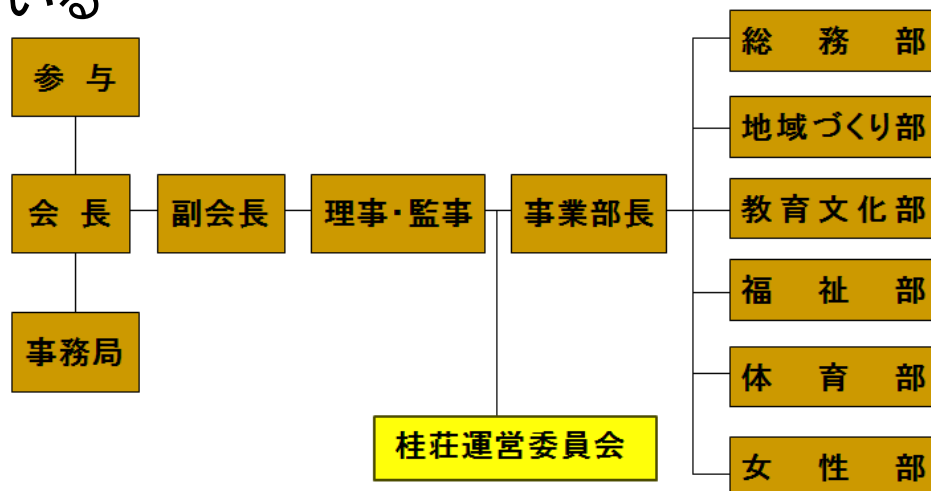
公益財団法人

日本都市センター

# 地域自主組織「海潮地区振興会」②

## ○組織の概要

- ・総務部、地域づくり部、教育文化部、福祉部、体育部、女性部の6部のほか、桂荘(温浴施設)運営委員会などがある
- ・予算:約1,450万円/年(交付金930万円、会費340万円、寄付金なども)
- ・自治会連合会も振興会に参加している
- ・事務局体制:事務局長、主事、補助者2名(主事のみ常勤)  
このほか、生涯教育推進員、地域福祉推進員、地域支援員が月に7～5日勤務している



<海潮地区振興会組織図>  
出典:海潮地区振興会提供資料



公益財団法人

日本都市センター

# 地域自主組織「海潮地区振興会」③

## ○取組みの概要

- ・リーダー研修(今年度は隠岐諸島の海士町を視察)
- ・子育て支援事業(保育士、補助者を地元から採用)
  - うしおっ子ランド:幼稚園放課後の預かり保育
  - うしお児童クラブ:放課後児童クラブ(地区の小学生の半数が参加)
- ・温浴施設「桂荘」の運営:指定管理(市長と会長個人の契約)
  - 利用者:7万人/年、利用料:300円、松江からの利用者も
- ・観光ルート整備、観光ボランティアの育成
- ・定住促進
  - 空き家リフォーム、田舎暮らし体験、Uターン交流事業
- ・デマンド型乗り合いタクシー(市内で初めて)
- ・新聞配達員による見守り活動
- ・多様な地域活動:異世代交流、子どもの居場所づくり、生きがい事業
  - 地域に誇りと愛着を持たせ、将来戻ってくるように
- ・原子力防災訓練(一部地域が原発20km圏内)



公益財団法人

日本都市センター

# 地域自主組織「海潮地区振興会」④

## ○地域自主組織となったことによる変化

- ・公民館から交流センターになったことにより、活動の自由度が増した
- ・以前は、各活動が縦割りだったが、組織を一本化したことにより総合的に地域課題解決に取り組むことができるようになった

## ○課題等

- ・地域に保育所がない  
地域の保育所への要望が強いため、認定こども園事業をやりたい
- ・中学校統合問題  
旧大東町には中学校が2校あるが、統合することが検討されている  
来年3月までに方向性を決めなければならない
- ・振興会の各部長は、40代～60代で現役世代も多く、動きにくい  
事務局がしっかりサポートしてくれている
- ・桂荘の収益で福祉事業を充実させたいが、納税などの問題がある

