

地域コミュニティ組織の持続・自立の可能性について

大分県本部／宇佐市職員労働組合 須藤 遼太

1. はじめに

高齢化による生活機能の低下、人口減少・過疎化による集落の生活支援機能の低下等が進む中、地域の暮らしを守るために設立されている地域コミュニティ組織が注目されている。地域における課題はより多様化して切迫感を増しており、行政による対応のみならず住民共助による更なる対応が求められており、地域の多様な組織を包摂する地域コミュニティ組織には一層の役割が期待されている。全国的に地域コミュニティ組織の設立が進んでおり、大分県下でも全市町村に地域コミュニティ組織が設立されている。総務省は、地域コミュニティ組織とは、「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」としている。

本研究では、宇佐市における地域コミュニティの設立経緯や、これまでの取組、今後の可能性について研究していきたい。

2. 宇佐市における地域コミュニティ組織設立推進の背景

(1) 設立理由

宇佐市は2005年の大合併により旧宇佐市、旧安心院町、旧院内町の一市二町が合併して現在の宇佐市となっている。全国的な例に漏れず市町合併に伴い周辺部を中心に「市に声が届かない」「きめ細かなサービスが受けられない」等の声が届くようになった。また、少子高齢化に伴う集落活動の低下、限界が見え始め、単一集落では盆踊りやおせたいなどの伝統行事や、草刈り、廃品回収等の地域活動が出来ない地域が散見されるようになってきた。さらに、地方分権の進展により、市の責任範囲の拡大による負担が増加し、一律的な対応が困難となってきた。そこで宇佐市では周辺部対策として新たなコミュニティ組織を形成し、地域課題解決に向けて取組むこととした。（宇佐市では地域コミュニティ組織を協議会と呼称しているため以下協議会と表記する。）

(2) 目指すべき方向性

目指すべき組織の方向性として①住民の結びつきが強い小学校区または、旧小学校区での組織化を進めた。単一集落では行えなくなった地域行事を小学校区等でまとめることによって、マンパワー不足の解消が出来る。また、組織範囲を広げすぎると、住民同士の関係作りからスタートすることになるが、自治会間の交流がある小学校区での設立であれば、同じ小学校を卒業した仲間、同地域の仲間といった意識を自然に感じる事が出来るため、この範囲での設定となった。②住民が地域特性を活かし、行政との協働により、自らの地域を考え行動する仕組みづくりを行うことで小規模集落、周辺地域の課題解決を目指した。協議会を設立する際、地域住民全戸に、地域の良いところ、守っていききたいもの、生活での悩みや、地域全体の課題、さらに協議会にやってもらいたいことなどのアンケート調査を行い、その結果を反映した地域計画を策定する。宇佐市では10年間の活動計画をまとめるため「10年計画」と呼んでいるが、この計画を指針とし、協議会は毎年の活動を決定するように設計した。以上①②の方向性を定めることで、小規模集落や周辺地域の課題を校区単位で支え合い、解決する住民主体型の仕組み作りを確立した。

(3) 目指すべき組織の姿

目指すべき組織の姿としては、5項目を設定した。①全戸・全住民が参加②各区長をはじめ地域内の各種団体が参加③部会制④地域・住民と行政との協働⑤地域内の課題・要望等を集約し、市と対等な立場で運営を行う。以上の5項目である。まず、協議会活動は会長、事務局、役員等が活動するだけで

は十分な成果は上げられず、地域住民の参加が必要不可欠である。そこで全住民を会員と位置付け、規約に謳っている。

地域内には区長会、消防団、敬老会、子供会、婦人会、各種ボランティア団体等、様々な団体があるが、協議会設立以前は別個で活動していた。それらの団体を協議会という大きな枠組みの中に入れることによって組織間の連携が向上し、合同の事業、イベント等が行いやすいよう各種団体に参画していただくようにした。

活動を行う上で業務が数人に集中しては、組織の疲弊を招き、長期的な活動が行えない。そこで、分野ごとに部会を設置し、部会長を中心に取組を行うことで持続可能な組織づくりを目指していった。

協議会は設立時は任意団体であり、収益事業をもたないため、活動資金を得ることが出来ない。一方、行政は、地域住民ほど地域の内情や地域課題に精通しておらず、的確な支援を行えていなかったため、協議会と行政は協働のパートナーとして事業を行う必要がある。宇佐市では「10年計画」設立後に協働協定書を締結し、市は財政的、人的支援を行い、協議会はそれらを活用した事業の実施、自己資金の確保による自立等に向けて活動することが明記されている。

（４）実際の組織形成に向けて

実際に協議会設立にむけて宇佐市では2008年7月に「宇佐市協働のまちづくり指針」を策定した。本指針では協働のまちづくりを進めるための基本的な考え方や推進方策を明示した。その後モデル地区として2008年11月に安心院地域で「佐田地区まちづくり協議会」、12月に院内地区で「南院内さとづくり協議会」が設立された。また、2009年8月に住民主体のまちづくりを進めるための指針や構想を明示した「宇佐市地域コミュニティビジョン」を策定した。さらに、2011年3月に「宇佐市地域コミュニティビジョン」を推進するための具体策とスケジュールを明示した「宇佐市協働のまちづくり行動計画」を策定した。

3. 推進体制

（１）市の体制

旧宇佐市の協議会を担当するまちづくり推進課、旧院内町、旧安心院町を担当する院内支所、安心院支所の地域振興課の3課を担当課とし、必要に応じて関係各課と連携を図っている。

（２）各協議会の事務局員

宇佐市では協議会の事務局員（1～3名、必要人数は各組織が判断）を集落支援員に位置付けている。集落支援員は国の特別交付金の対象となるため事務局賃金を特別交付金において申請している。

4. 宇佐市内の協議会について

宇佐市では2008年に設立されたモデル地区を皮切りに周辺部である院内地域、安心院地域の9校区から設立を推進してきた。両地域の全校区の設立が2011年12月に完了し、2012年度から旧宇佐市での設立を推進してきた。旧宇佐市の周辺部11校区中10校区の設立が2020年10月に完了し、2022年度からは中心部での設立も推進している。元々周辺部対策としての施策ではあるが、少子高齢化が中心部においても進む中、中心部においてもまとまりある活動を展開するために、各区長会に協議会の設立意義、メリット、デメリット等の説明を行っている。その結果、2025年5月に20番目の組織となる市内初の中心部での協議会「四日市北地区まちづくり協議会」が設立された。しかし同月、院内地区において1組織の解散があったため、現在の組織数は19組織となっている。

5. 市の支援について

（１）財政支援

宇佐市では各組織に宇佐市地域コミュニティ組織運営交付金を活用し財政支援を行っている。1つ目は自立運営・継続運営事業である。本事業は各組織の基本額160万円に世帯数、自治区数を基に加算され、1組織当たり180～430万円を交付している。組織の自主財源確保を促すため、設立から10年経過すると交付額が3/4に減るように制度設計している。交付額だけをみれば、県内でもトップクラスの額であるが、同じ協働協定書を交わし、同じような活動をしている協議会側から見れば交付額が世帯数により大きく変化する本事業は不平等感が強い。不平等感解決の一助となっているのが、ふるさと応援

寄附金活用事業である。本事業は宇佐市に寄附されたふるさと納税のうち、協議会を指定した寄附額が全額協議会に交付される仕組みになっている。つまり、地域から転出した知人、友人、若者などにふるさと納税のお願いをし、さらに寄附先を地元協議会に指定してもらうことで、協議会が活動資金を稼ぐことが出来る。この制度は協議会がいかにか声掛けを行ったか、地元をPRしたかによって大きく金額が変わってきており、活動意欲の高い協議会は1000万円弱の寄附を集める一方、活動意欲の低い協議会は10万強しか集まらないなど活動資金に大きな開きが出ている。本事業の総額をみると、毎年右肩上がりですり上がりしており、2025年交付額は3,000万円を突破した。協議会の活動資金が増えるのは有意義なことであるが、活動意欲の低い協議会は、交付額を使えきれない等の問題も発生している。また、ふるさと納税は、いただいた寄付金のうち約30%が返礼品費、20%が事務的経費として支出され、実際に使える金額は50%となるのだが、協議会に全額交付している宇佐市では返礼品費、事務的経費の50%を単費で埋めて交付している。協議会が寄附金を集めるほど市の財政を圧迫していく仕組みであるため、見直しが必要な事業である。

（２）人的支援

協働協定書において人的支援について謳われており、その方法として地域おこし協力隊を活用している。地域おこし協力隊とは都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、地域ブランドや地場製品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組である。宇佐市では協力隊のミッションを「協議会支援」と位置付け会計年度任用職員として雇用している。一人当たり2～3地区の協議会を担当しており協議会に求められる業務を行う。その業務は多岐にわたり、会議への参加、事業提案、イベントへの参加、パソコン作業等の事務作業補助、チラシの作成、草刈りなどを行っている。協議会にとっては都市部から新たなアイディアや価値観を持ち込んだり、一緒に汗をかくてくれる人材が増えるためプラス要因が強いが、協議会によって活動が異なり、活動量も違う本市においては、担当地域によって協力隊の業務内容、業務量に差が出来てしまい協力隊の不満につながる等の課題もある。また、都市部から募集を行うため採用が安定せず、協力隊配置なしの協議会が出てしまう可能性が高い。2025年9月1日現在の協力隊人数は5名であり、8協議会において配置が出来ていない。協力隊がなかなか集まらない中、今後人的支援をどのように行っていくのか、そもそも設立から10年以上が経過した協議会が過半数以上を占める本市において人的支援が永続的に必要なのかは今後の課題である。

（３）拠点施設支援

協議会を運営していくうえで、拠点施設の確保は必須である。宇佐市内各協議会を見ると市立公民館、コミュニティセンターを活用が9協議会、学校が1協議会、指定管理施設が1協議会、地区集会所が4協議会、民間施設賃借が3協議会となっている。市営施設の使用料は協働協定により免除しており、地区集会所や民間施設を賃借している協議会には賃料分として年間12万円を上限に交付金を増額している。

（４）その他の支援

全協議会から成る組織「宇佐市地域コミュニティ組織連絡協議会」を設立し、協議会間の横の連携と知識研鑽を目的とした研修会を年2回開催している。市は事務局として研修会の設定や各種調整を行っている。研修会では各協議会の自慢の取組発表や、他市から講師を招いての事例紹介、別府大学国際経営学部高木教授による自主財源確保の重要性を説いていただいた講義等を行っている。

（５）活動紹介

宇佐市の協議会活動の中で特徴的な取組を紹介する。津房地区まちづくり協議会では独居高齢者の安否を通知するデジタル情報装置「黄色いボタン」の実証実験を2024年度に行った。朝起きて黄色いボタンを押すと、内蔵された携帯電話回線を通じて事前に登録した区長や民生委員、家族などにメールなどで通知が届く仕組みであり、装置には黄色いボタン以外にも緊急時に異常を知らせる赤いボタンと、不在時にスイッチを切り替えて留守を伝えられる機能もある。玄関先に掲げた黄色い旗で住民同士が安否を知らせ合う「黄色い旗運動」が各地で行われているが、防犯上のリスクや突発の事態が発生した際に対応できないなどの課題があるため、この実証実験を行った。金銭面から本格導入は未定だが、独居高齢者の増加が予測される周辺部において、新たな対策となりえる取組である。

次に紹介するのは天津地域づくり協議会である。本協議会は地域の防災力、減災力を高めるための取組に力を入れており、各地区での避難訓練支援、要支援者の避難誘導の確認、炊き出し訓練などを行っている。また、避難者がプライベート空間を確保できるようにと防災テントの購入など防災備品の整備を進めている。地区住民全員に防災カードを配り、緊急連絡先や、要支援者等を把握している

ため災害の際に迅速な対応が可能であり、市担当者が避難所を開設する前に協議会が受入準備を済ませ、要支援者に連絡をし、送迎の有無を確認するなど地域が一体となった活動を展開している。

津房地区まちづくり協議会、天津地域づくり協議会以外の協議会も児童支援、高齢化支援、環境美化活動、賑わい創出のためのイベント開催など様々な活動を行っており、行政にはできないまちづくりを進めている。

5. 協議会の今後の可能性と方向性

前述したように宇佐市の協議会では交付金と協力隊による人的支援を活用しながら様々な活動を行っている。地域の課題はその地域に住む地域住民が一番よくわかっており、地域住民を中心としたまちづくりは、より早く、より効果的に住民の暮らしに直結した事業を行うことが出来る。これこそが、協議会を各校区ごとに設立する最大のメリットといえる。しかし、デメリットもあり、行政的には協議会があることにより、地域住民の生活がどう変わったか、この施策は成功か否かの判断がつきづらい。協議会が懸命に活動しているのは重々承知のうえだがKPIで計れる事業ではないため多くの財政支援を行っている市としては、10年以上経過している本事業の財政的縮小も視野に入れるべきと考える。協議会活動を永続的に行っていくためには、少しでも財政的に市から自立する必要があるが、ふるさと納税以外の自主財源事業で30万円以上の収入を得ている協議会はほとんどない。言い換えれば市の財政支援がなくなった途端、宇佐市内全協議会が解散する未来もありえない。また、協議会役員の高齢化も顕著であり、設立後会長及び事務局が変わったことがないという協議会も存在する。今年度1地区解散した協議会があると前述したが、解散理由は執行部と地域住民の人間関係の拗れであった。2人の移住者住民が執拗に質問状送付や資料請求を繰り返し、執行部が疲弊し後任の人材も見つからず解散となった。協議会側に落ち度が全くなかったわけではないが、悪意を持って協議会を攻撃する住民がいれば、住民自治組織は簡単に瓦解する。市としても今回の件を教訓に各協議会には改めて地域住民への丁寧な説明と透明性のある運営を求めているが、市の立場として協議会と市民、いずれかに肩入れするのは難しく、地域の自浄作用に頼るしかないのが現状である。役員等が地域で作る協議会なだけに後継者を市が見つけて育てるのは協働の精神に反し、それぞれの役割を曖昧にすることに繋がる。理想の地域コミュニティは自助・近助・公助が上手く繋がっている状況である。そのためには、財政的、人的にもある程度自立した組織である必要があり、私たち職員も公務を離れれば一市民として協議会活動に積極的に参加し、地域活性化に取り組む必要があると考える。