

高島市地域コミュニティ推進指針

人と地域が元気なまちを創る。



令和2年(2020年)3月

高 島 市

目次

1	策定趣旨	1
2	将来人口と予想される課題	2
	(1) 本市の人口推移と今後の見込み	2
	(2) 地域コミュニティの現状と課題	3
	①限界集落等の状況	3
	②区・自治会運営の現状と課題	3
	③これまでの市の取り組み	4
3	暮らしを支える住民自治の方向性	5
	(1) 住民自治の新たな仕組みの必要性	5
	①新たな連携の仕組み	5
	a) 区・自治会間の交流と連携（区長連絡会）	5
	b) 新たな住民自治の仕組み（住民自治協議会）	5
4	区長連絡会	6
	(1) 組織体制と行政のかかわり	6
	(2) 設立までの流れ	6
5	住民自治協議会	7
	(1) 協議会の趣旨と活動	7
	①住民自治協議会とは	7
	②住民自治協議会の活動エリア	7
	③運営の基本原則	8
	④協議会の取り組みとして考えられる活動（一例）	9
	(2) 協議会の組織体制と人材	10
	(3) 活動資金	11
	(4) 活動拠点	11
	(5) 設立までの流れ	11
6	住民自治協議会への行政等の関与	12
	(1) 地域担当職員の配置	12
	(2) 地域自治包括交付金（仮称）の交付	12
	(3) 中間支援機能の充実	12
7	資料	13

1 策定趣旨

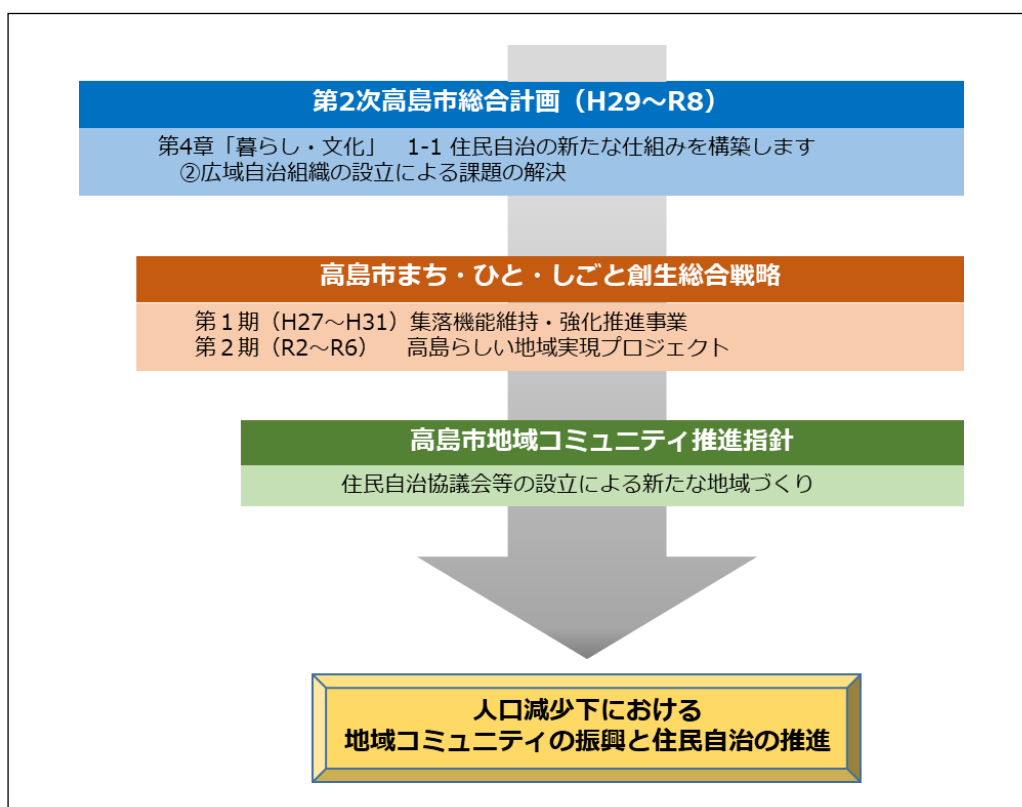
合併から16年目を迎える中、全国的に人口減少と少子高齢化が加速し、本市を取り巻く情勢も厳しさを増しています。人口は市政運営の根幹をなすものであり、地域コミュニティ、市民生活、地域経済など、あらゆる分野に大きな影響を及ぼすことが明らかです。

本市の最重要課題は、推計されている人口減少傾向を少しでも和らげることと同時に、人口が今以上に減ったとしても、その中で市民が幸せに暮らしていける地域を見据えながら、市全体の地域力の維持、向上を目指していくことです。

市では、「第2次高島市総合計画」や「高島市まち・ひと・しごと創生総合戦略」により、人口減少の抑制に繋げるための施策を積極的に展開しています。しかし、依然として人口は減少し、それにとまなう地域コミュニティの弱体化が顕著になってきていることから、将来にわたって持続可能な地域づくりを進めるための新たな仕組みづくりに着手することとします。

そのため、市では平成31年3月に「高島市地域自治組織あり方検討委員会」を設置して市民の方々と議論を重ね、これからの推進の方向性を「高島市地域コミュニティ推進指針」としてまとめました。今後は、当指針に基づき、これまで以上に人口減少下における地域コミュニティの振興と住民自治の推進に積極的に取り組みます。

▼指針の位置付け



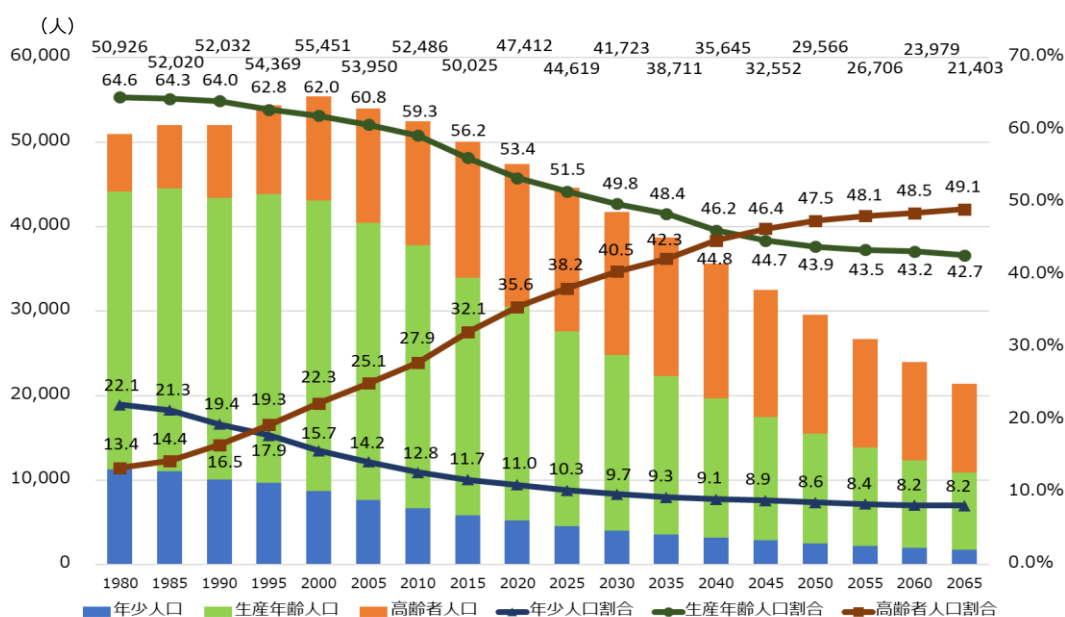
2 将来人口と予想される課題

(1) 本市の人口推移と今後の見込み

本市の令和元年10月末現在の人口は48,311人（住民基本台帳）となっています。本市の人口は、2000年（平成12年）の国勢調査における55,451人をピークに、以降減少傾向で推移しており、国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」）の人口推計によると、今後も一貫して減少し、約40年後の2060年頃には現在の人口の概ね2分の1程度になると予測されています。

また、2040年頃には高齢者人口（65歳以上）と生産年齢人口（15～64歳）が逆転することとなり、少子化に加え、生産年齢人口の減少や高齢化の進展は、持続的経済成長に大きな影響を与える可能性があり、結果として市民生活や地域社会を支える機能が低下することが懸念されます。

本市の人口推移と将来推計



出典：国勢調査・社人研推計

▼年齢3区分別の推計人口

(人)

	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年	2060年	2065年
0～14歳	5,220	4,593	4,063	3,604	3,231	2,884	2,547	2,240	1,973	1,752
15～64歳	25,321	23,000	20,781	18,749	16,460	14,565	12,977	11,610	10,371	9,145
65歳以上	16,871	17,026	16,879	16,357	15,954	15,103	14,042	12,857	11,636	10,507
総人口	47,412	44,619	41,723	38,710	35,645	32,552	29,566	26,707	23,980	21,404

※推計上の四捨五入により合計が合わない場合があります。

出典：社人研推計

(2) 地域コミュニティの現状と課題

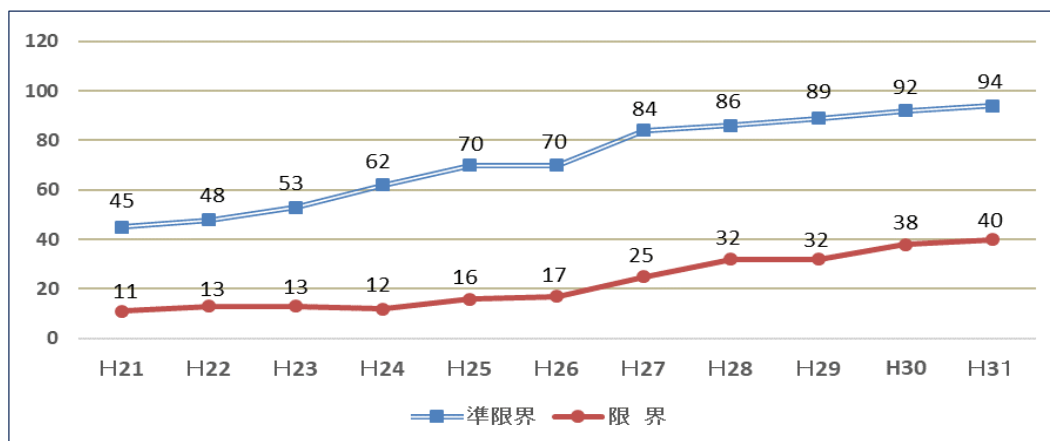
①限界集落等の状況

地域の高齢者割合が高くなり社会的共同生活の維持が困難になりつつある集落を「限界集落」※₁と呼び、その過程を「準限界集落」※₂と位置づけ、地域の状況変化を示す指標の一つとして用いられています。

現在、市内には204の区や自治会※₃が組織されています。このうち、限界集落が40地域、準限界集落が94地域となっており、市内の約3分の2が限界集落または準限界集落となっています。また、10年前と比較すると約2.4倍に増えていることがわかります。

※₁ 限界集落：地域の人口に占める65歳以上の割合が50%を超えている地域
※₂ 準限界集落：地域の人口に占める55歳以上の割合が50%を超えている地域
※₃ 204の区や自治会：「みんなで創るまちづくり交付金」の交付団体の数

▼市内の限界集落・準限界集落の推移 (集落数)



②区・自治会運営の現状と課題

地域における人口減少や高齢化は、地域の担い手不足に一層拍車をかけており、これまで地域のコミュニティで当たり前に行っていた地域活動や地域課題への対応力が低下してきています。

近年、市内の一部では、集落戸数の減少から区を解散された地域や、区の事業を減らすための見直し（事業の棚卸し）に取り組まれている地域、近隣の区との共同事業を模索されている地域などがあり、今後、ますます人口減少が顕著になる中で、一つの区や自治会が、防犯や防災、健康福祉、青少年の育成、環境保全、教育や文化など、様々な分野の活動を担っていくことは困難となっていきます。

平成28年度に市が行った「区長・自治会長アンケート」では、自治会活動における困りごととして、「独居や高齢者の見守りが必要な世帯が増えている」、「若い人材の不足や意識の変化により、役員のなり手が少ない」といった内容が上位を占めており、地域の支え手となるリーダーが不足することに不安を感じられています。

▼区長・自治会長アンケート調査結果より（平成 28 年度）

自治会の困りごと	回答割合
独居や高齢者の見守りが必要な世帯が増えている。	57.3%
若い人材の不足や意識の変化により、役員のなり手が無い。	55.5%
行事、活動等の参加者が少なく、固定化している。	47.0%
自治会の業務が多く、役員の負担が大きい。	46.3%
高齢化により、普請等の活動に支障をきたしている。	42.7%
行政からの依頼事項が多く、負担が大きい。	37.2%
山や農地の管理者が減り、荒廃していく。	29.3%
空き家や空き地が増加して、荒廃していく。	28.7%
祭りや伝統行事ができなくなりつつある。（できない）	23.8%
買い物や通院等、外出支援が必要な人が増えている。	15.2%
住民間のトラブルがあり、意見の調整が難しい。	6.1%
ごみ屋敷や不法投棄されている土地がある。	9.8%
貧困やひきこもり等、社会的な孤立が気になる人が増えている。	5.5%
昔からの住民と新しく来られた住民の関係がうまくいかない。	5.5%
特に困っていることはない。	5.5%

③これまでの市の取組み

a) 集落座談会（平成 28 年度～）

区長・自治会長アンケート結果をもとに、平成 28 年度から市職員等が市内各集落に伺い、地域住民自らが人口減少下での地域課題や将来像を話し合う場として、これまでに 40 を超える集落等で集落座談会を実施してきました。

b) アンケートワークショップ（平成 29 年度～）

マキノ東小学校区の 11 区・自治会と旧今津西小学校区の 4 区では、住民主体により地域内の全区民へのアンケートを実施し、地域の課題を掘り起こし、地域の将来像を区民全体で共有しました。また、マキノ東小学校区では集落同志が協力して事業を実施する試みも行われました。

c) 高島市地域自治組織あり方検討委員会（平成 30 年度、令和元年度）

人口減少等による集落機能の低下に対応するため、学識経験者や市民参加により委員会を設置し、市の指針を検討しました。

委員会では、これまでの集落座談会やアンケートワークショップの取組み成果を踏まえ、近隣集落や旧小学校区単位での連携の可能性を検討したほか、支所職員による区長・自治会長への聞き取りを行い、委員会における検討の参考としました。また、地域課題を解決するために区・自治会および各種団体等あらゆる主体が連携した新たな自治組織の必要性や取組みの可能性について議論を深めました。

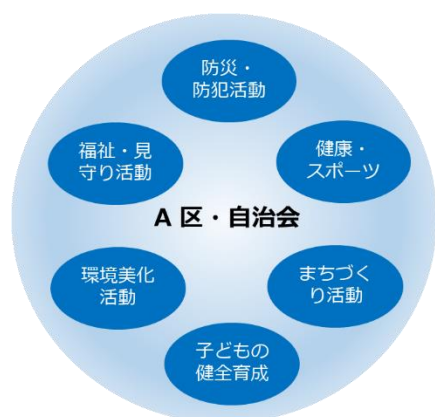
3 暮らしを支える住民自治の方向性

(1) 住民自治の新たな仕組みの必要性

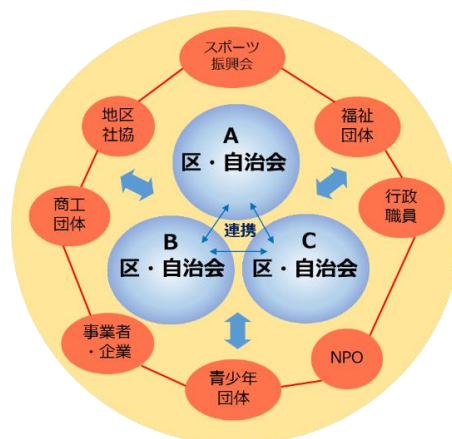
地域社会において、今後も区・自治会の公共的な役割は維持されていく必要がありますが、人口減少に伴いこれまで当たり前できていた地域の活動ができなくなるという状況が現実が発生していることは、従来の仕組みが限界を迎えつつあるとも言えます。たとえば、高齢者の見守り活動を充実したいが、区・自治会内には依頼できる人がいないとの声もあります。

そのため、今後は、人材不足などにより区・自治会や一つの団体だけでは対応できない地域の課題を解決し、お互いの情報交換や連携を行うための仕組みとして、区や自治会の単位よりも範囲の広いエリアを対象に活動を行う広域コミュニティを形成し、活動の担い手を確保することが必要となってきます。

一つの自治会が様々な課題を担えた時代



人口減少時代における新たな協働の仕組み



① 新たな連携の仕組み

a) 区・自治会間の交流と連携（区長連絡会）

区長・自治会長の多くから、区や自治会間の交流や課題が共有できる場が必要とのご意見があります。今後も各区や自治会が持続的に発展していくためには、時代に見合った組織や事業の見直し、事業の連携などを区・自治会間で話し合う場が必要となるため、各中学校区に「区長連絡会」を設置します。

b) 新たな住民自治の仕組み（住民自治協議会）

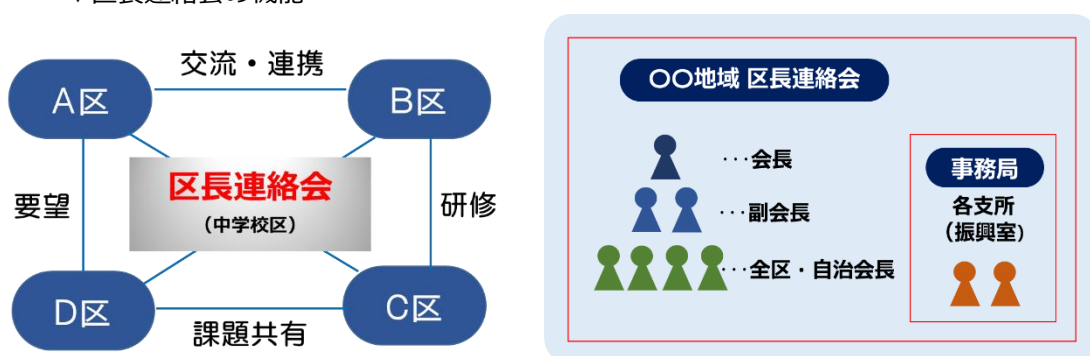
既存の区や自治会は存続しながらも、一つの区や自治会で担うことが困難になってきた課題や、画一的な行政サービスでは不足する地域独自の課題に、地域の様々な団体等が協働して取り組める新たな体制として、各中学校区に「住民自治協議会」を設置するとともに、市全体として、各地域の住民自治協議会の情報共有を図るため「高島市住民自治協議会連絡会議」を設置します。

4 区長連絡会

(1) 組織体制と行政のかかわり

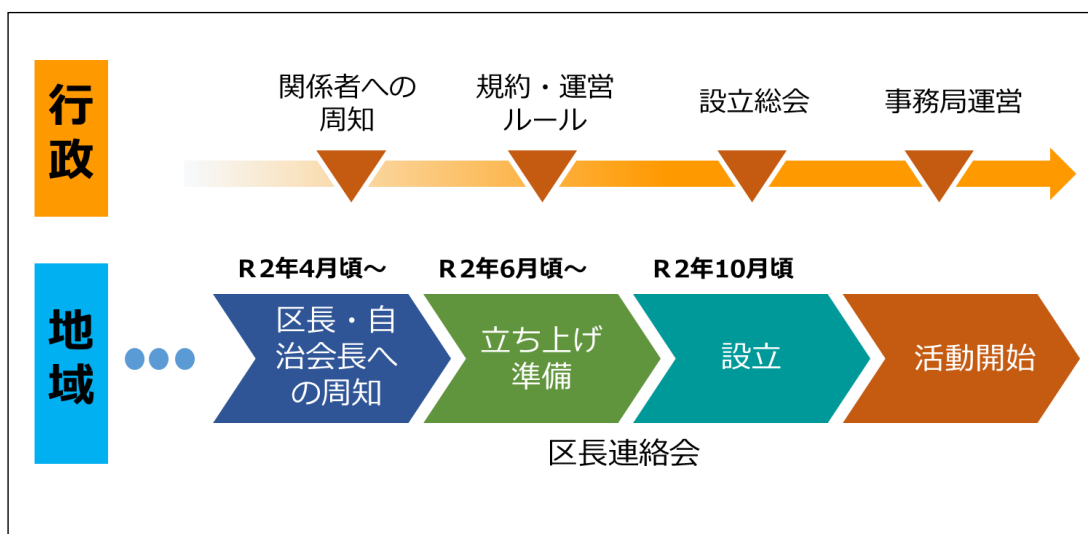
区長連絡会は中学校区内の全ての区長・自治会長で組織し、人口減少などの時代変化の中で、健全な区・自治会運営が行えるよう、区や自治会間での情報共有や研修、自治会同士の事業連携を検討するほか、地域内の要望のとりまとめなどを行います。また、区長連絡会の事務局は各支所等が担当します。

▼区長連絡会の機能



(2) 設立までの流れ

令和2年4月以降に関係者への説明や規約の整備等を行い、令和2年10月に各地域で区長連絡会の設立をめざします。設立後は、定期的に会議や研修会を開催し、地域内の区・自治会間の交流と連携を図ります。



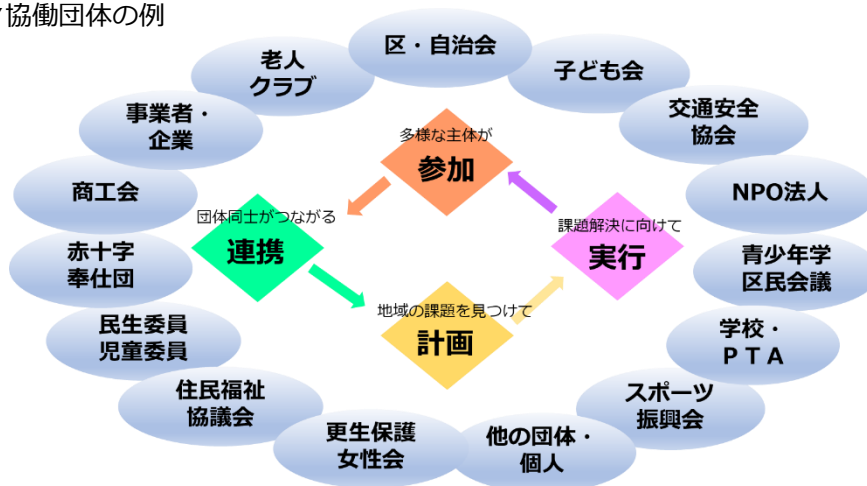
5 住民自治協議会

(1) 協議会の趣旨と活動

①住民自治協議会とは

少子高齢化の時代にあつては、地域福祉や限界集落への対応など、区や自治会単位では担えなくなってきた公共的な活動を誰がどの様に担っていくのかを市民全体で共有することが重要です。住民自治協議会は、中学校区内の団体や地域住民が、行政と一緒に公共サービスを提供する側に参加することによって、より地域の実態に即した活動を行うための新たな地域コミュニティであり、「協働」のまちづくりを進める大きな存在となります。これまでの地域の様々な人や団体のつながりに加え、新たな担い手を発掘することで、課題解決のアイデアや活動の広がりを生み出し、さらに暮らしやすい地域の実現をめざします。

▼協働団体の例



②住民自治協議会の活動エリア

市全体としての地域力を維持するためには、住民にとってできるだけ身近なコミュニティが健全に機能することが不可欠です。そのため、住民自治協議会は、一定のまとまりのある地域として、中学校区ごとに設置することとし、その区域を活動のエリアとします。なお、市全体として各地域の住民自治協議会の情報共有を図るため、「高島市住民自治協議会連絡会議」を設置します。

【中学校区を活動エリアとする考え方】

- ・地域コミュニティの中心的役割を担ってきた区や自治会にとって、地域住民の連帯意識や伝統文化の共有など、連携意識が醸成しやすいエリアが望ましい。
- ・既に中学校区を単位に様々な活動をされている各種団体が存在するなど、新たなコミュニティの形成に向けて連携できる素地があり、新たな担い手の確保が期待できるエリアが望ましい。

③運営の基本原則

住民自治協議会の運営原則は、全市共通事項とし、活動の仕組みや内容は地域の状況に応じて各地域の住民自治協議会が柔軟に決めることとします。

住民自治協議会の運営原則

1. 住民自治協議会は、地域における公共的団体として、区・自治会はもとより地域に関係する諸団体、市民活動団体等のほか、幅広い年齢層や性別を問わず参加できる仕組みをつくり、住民自治を確立するための持続可能な組織とする。
2. 住民自治協議会は、行政と区・自治会の中に位置する住民自治の組織として、単位区等ではできなくなったことや、区ごとで行うよりも地域全体で行う方が効率的なことを担うほか、人口減少などで地域活動が困難になりつつある区や自治会の諸活動を地域全体で支える。
3. 住民自治協議会は、住民ニーズや地域課題を把握し、地域が中長期的にめざす姿をまとめた「地域ビジョン」を策定するとともに、地域ビジョンを達成するための具体的な取り組みを、毎年度作成する「地域まちづくり計画」や予算に反映させる。
4. 住民自治協議会は、市の地域自治包括交付金（仮称）※後述を有効に活用して、運営基盤をつくる。
5. 住民自治協議会は、将来的に、行政の公共サービス（事業）を受託したり、収益を得る取組み等を行う組織への発展をめざし、一定の収益性を確保しつつ住民の福利向上に役立てる。
6. 住民自治協議会は、地域づくりについて学ぶ機会をつくり、住民自治の経験をとおして次世代の後継者を育成する。
7. 住民自治協議会の事務局には、地域プロデューサーの役割を担う集落支援員を置くとともに、複数の市役所職員や社会福祉協議会職員等が、運営のアドバイザーとして加わる。
8. 住民自治協議会は、活動の内容を地域住民に周知し、すべての住民が主体的に参画できるように努める。
9. 住民自治協議会の役員任期は、複数年にわたり継続することが望ましい。
10. 各地域の住民自治協議会の運営にかかる細部については、地域の特性や状況に応じて対応することとし、必要な事項はそれぞれの規約で定める。

④協議会の取組みとして考えられる活動（一例）

各住民自治協議会が取り組む内容は、住民アンケート等により地域ニーズを把握した上で決定されるものです。人と地域が元気なまちづくりに向けて、地域内の団体・住民が協働することで、既に中学校区単位で行われている活動をより発展させるほか、以下に示すような取組みも期待できます。

地域の活力を生み出すための取組み
<ul style="list-style-type: none">✓地域に子どもの遊び場を設け、家庭、学校、地域全体で子どもを見守り、育てることで、子どもたちの主体性や地域への愛着を育む取組み✓地元の事業者・企業と協力して、地元農産物、工芸品の販売や新たな特産品の開発など収益を生み出す取組み✓地域の住民が集う夏まつりやイベントの開催を通じて、地域の一体感を高める取組み✓募集により、特定技能（教職員免許・看護師免許など）や特技（スポーツ・文化活動など）を持つ人々をデータベース化し、人材を発掘することで地域活動を活性化させる取組み✓各種団体や協議会などで活躍する人材を掘り起こすとともに、あわせてリーダーとなる人材を育成する研修会や講座を開催する取組み
特定の地域課題に対応する取組み
<ul style="list-style-type: none">✓交通の利便性が低い山間地域を中心に、移動手段を持たない高齢者等に対して、助け合いによる移動支援を行う取組み✓高齢者が学童保育を運営することで、高齢者活躍の場づくりと児童を地域で育成する取組み✓空き店舗や廃校を地域が運営するマーケットに活用し、買物弱者の支援だけでなく、地域住民の交流の場として提供する取組み✓区道をはじめとする生活道路の除雪作業や獣害柵の設置・管理などを受託し、区・自治会の負担軽減や作業の効率化を図る取組み
人口減少にともない地域で支え合う取組み
<ul style="list-style-type: none">✓生活に手助けが必要な方に対して、地域内の住民同士で生活を支え合う取組み（有償ボランティア）✓地域が弁当等の配達や水道検針などを受託し、その業務にあわせて高齢者等を見守る取組み✓子ども食堂の開催や、集落でのサロンを支援することで、子どもや高齢者の居場所づくりや高齢者の見守り活動につなげる取組み✓高齢者がスクールガードとして、小学生の通学時に一緒に歩くことで、小学生の安全確保と高齢者の健康増進につなげる取組み✓災害時に助け合いや声掛けができるよう、各家庭の家族構成や連絡先を地域で共有する仕組みなどを提案する取組み
広く地域のまちづくりを支える取組み
<ul style="list-style-type: none">✓同じ課題を抱える集落間の連携推進や、運営方法・行事の整理をアドバイスする取組み✓協議会で広報誌を作成し、各種団体等からのお知らせを掲載することで広報媒体の整理と、団体等の事務負担軽減や経費削減につなげる取組み✓マンネリ化する集落の事業を活性化させるため、女性や外国人など多様な人材の地域活動への参加を促進する取組み✓地域内の様々な事業を把握し、例えば川掃除の場合、河川上流部の集落と下流部の集落が同日に行えるよう調整を図るなど、地域内事業の効率化を推進する取組み

(2) 協議会の組織体制と人材

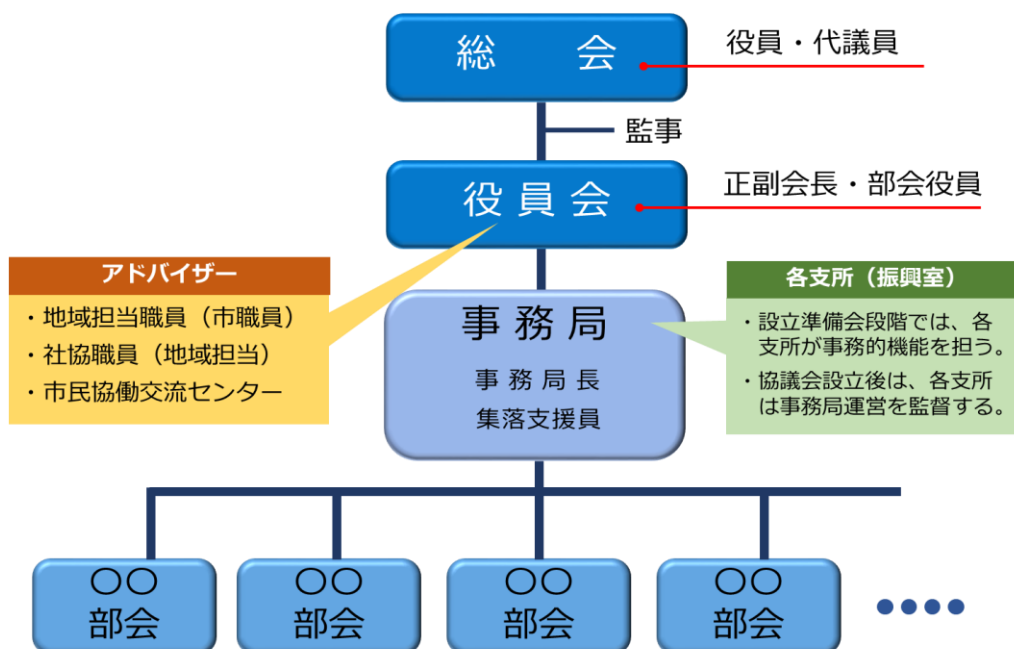
住民自治協議会は、地域に関係する多様な団体等が参画し、それぞれの地域がめざす方向性や地域課題に応じた組織体制を構築することが重要です。そのため、地域の活性化や課題解決のために取り組む内容に応じて、部会を構成することが適当と考えます。

役員会や総会では、地域が中長期的にめざす姿をまとめた「地域ビジョン」を策定するとともに、それをもとに、毎年度の具体的な取り組みや予算を定めた「地域まちづくり計画」を作成します。また、各部会では、関係する地域の団体や住民の協力によって事業を実施します。

地域では、すべての住民が地域を支える人材となることが望まれます。住民が課題を主体的にとらえ、住民自治協議会に参画する機運を醸成するとともに、誰もが参加できる開かれた組織体制をめざします。

また、各協議会運営における課題の共有や事業の企画立案をサポートするため、市職員の中から地域担当職員を配置するほか、社会福祉協議会職員やたかしま市民協働交流センター職員がアドバイザーとなります。

▼組織体制のイメージ



※各住民自治協議会の組織構成・運営体制は、各地域の住民自治協議会設立準備会において検討する。

(3) 活動資金

魅力ある地域を形成し、維持・発展させていくためには、活動のための資金を確保する必要があります。市は、住民自治協議会の活動や運営に必要な資金として「地域自治包括交付金（仮称）※後述」の創設を検討します。

また、将来にわたり持続的な活動を続けるためには、地域の人材や資源を有効に活用して収益を得る取組み等に繋げることや、行政の公共サービス（事業）を受託して、地域自らが必要な資金を調達することも期待されます。

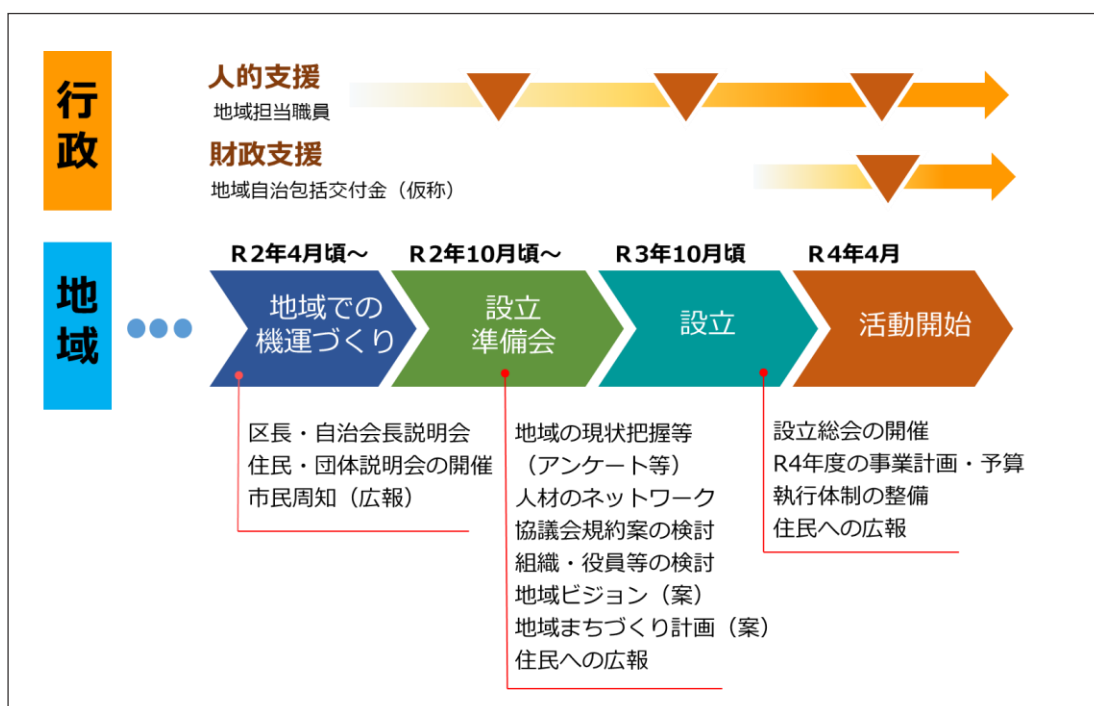
(4) 活動拠点

中学校区を一円とした地域活動を行うためには、住民の誰もが気軽に立ち寄り交流が図れる場所や事務局としての拠点が必要になります。

本市では、中学校区に一つの「公民館」が存在し、学習機会の提供や地域情報の発信のほか、地域づくりの拠点として定着していることから、各地域の公民館を住民自治協議会の活動拠点として積極的に開放できるよう検討します。

(5) 設立までの流れ

令和2年4月から市民に広く周知を行い、同年10月を目途に各地域に「設立準備会」を設置します。その後、市のさまざまな計画と調整を図りつつ、約1年をかけて組織体制や運営方法の検討および地域ビジョン等の原案を作成します。その上で、令和3年10月を目途に各地域の住民自治協議会を設立し、令和4年度の事業計画や予算を決定します。そして、令和4年度から各地域の住民自治協議会の運営と活動を開始します。



6 住民自治協議会への行政等の関与

(1) 地域担当職員の配置

市は、市職員の中から各地域に複数名の「地域担当職員」を任命し、アドバイザーとしての役割を担います。地域担当職員は、福祉や防災、地域づくりなどに資する情報の提供や課題の共有を行い、住民自治協議会の設立に向けた議論が活発に行われるよう、住民自治協議会設立準備会の段階から参画します。

協議会設立後も、地域担当職員は市（行政）の窓口として住民自治協議会とのパイプ役を担うとともに、事業の企画立案等を地域の皆さんと一緒に考えていきます。

(2) 地域自治包括交付金（仮称）の交付

市は、住民自治協議会の設立を機に、地域の創意と工夫、判断と責任によって、地域の特性に応じた魅力ある地域協働のまちづくりが推進され、自治意識と連帯感が醸成される持続可能な地域づくりを積極的に支援するため、「地域自治包括交付金（仮称）」を住民自治協議会単位に交付する仕組みを検討します。

この交付金は、地域まちづくり計画に基づく事業を実施するための活動資金や、各住民自治協議会の事務局機能を担う集落支援員の設置費用に充てるほか、現在、各区や自治会に交付している「みんなで創るまちづくり交付金」についても、所要の見直しを加えた上で、地域自治包括交付金に含めて交付する方法などを検討します。

なお、交付金の使途や制限などの詳細な制度設計や他の補助金の活用については、設立準備会の議論と並行して検討していきます。

(3) 中間支援機能の充実

地域コミュニティには、地域内の各種団体や行政など、それぞれが持つ情報を共有し、関係を結び付け、調整を図るコーディネーターの存在が不可欠です。また、地域で行われる活動の見直しや新たな取組みを気軽に相談したり、アイデアを得られる場も必要です。

平成 21 年に設立した「たかしま市民協働交流センター」は、市民活動に関する相談への対応や情報提供、市民が取り組むまちづくり活動やボランティア活動を応援するほか、今後は、住民自治協議会の設立や運営に関する支援を強化するなど、センターが持つ中間支援機能の一層の充実を図っていきます。

7 資料

○高島市地域自治組織あり方検討委員会

【策定経過】

	年月日	内 容
第1回	平成31年3月25日	集落自治の現状と課題について
第2回	令和元年5月31日	高島らしい集落自治の検討
第3回	令和元年7月29日	広域化のあり方について検討
第4回	令和元年10月8日	目指すべき住民自治の仕組みの検討
第5回	令和元年11月18日	指針内容の検討
第6回	令和元年12月26日	指針案の協議・確認

【委員】

(順不同・敬称略)

	氏 名	役 職 等
1	谷口 浩志 (座長)	元びわこ学院大学短期大学部 教授
2	八木 武	高島市民生委員児童委員協議会連合会会長
3	平樂 康男	高島市青少年育成市民会議会長
4	熊谷 智香子	(社福) 高島市社会福祉協議会地域福祉課係長
5	村田 良雄	高島住民福祉ネットワーク代表
6	谷口 良一	マキノ地域学校協働活動推進員
7	駒井 佐和子	朽木地域学校協働活動推進員
8	鳥居 庄市	マキノ地域 区長経験者
9	三田村 喜廣	今津地域 区長経験者
10	加藤 みゆき	朽木地域 区長経験者
11	山川 隆	新旭地域 区長経験者
12	志村 洋	安曇川地域 区長経験者
13	加藤 幸江	高島地域 自治会長経験者

アドバイザー	合同会社喜代七 代表 山元圭太
オブザーバー	たかしま市民協働交流センター 市健康福祉部高齢者支援局、政策部総合戦略課、危機管理局防災課、マキノ支所、今津支所、朽木支所、安曇川支所、高島支所
事務局	市民生活部市民協働課