地方自治みえ
発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
㈳三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

地域運営組織の現在とこれから

ー持続的な地域課題解決を目指してー

島根大学教育学部教授　作野 広和

1. はじめに

本格的な人口減少社会を迎えた今日、中山間地域はもちろんのこと、都市地域においても、多くの地域問題が生まれている。具体的には、人材・労働力不足、産業の衰退、情報通信網の未整備・更新、地域交通問題、教育・子育て問題、高齢化・福祉・医療問題、住環境問題、土地利用・耕作放棄地問題、鳥獣害問題、防災・危機管理への対応など、枚挙に暇がない。その結果、既存の社会システムのほころびが顕著になっている。

このように、現在の日本社会は、人口減少が加速化している一方で、新たに対応すべき課題が増え続けており、まさに「穴の空いたバケツ」状態である。蛇口から注がれる様々な課題解決策を講じたとしても、「穴の空いたバケツ」においては、地域課題は解決しない。誰かが穴を塞ぐか、穴を小さくして時間的な猶予を得る必要がある。これまで、主な課題解決策は国や地方自治体が企画立案し政策として展開してきた。一方で、「バケツの穴」を塞いできたのは、NPOなど志のある人々による主体的な対応か、市場や企業による社会性を重視した対応であった。いわゆるボランティアや企業メセナによる対応は歓迎すべきであるが、それらは分野的、地域的な偏りが生じがちである。空間的にみれば、大都市圏では重層的な対応が期待されるが、地方圏では不足する傾向にある。地方圏の疲弊が続く要因は、「バケツの穴」を塞ぐことができてこなかったからである。

これまでも「バケツの穴」を塞ぐ対策としての地域課題解決が行われてこなかったわけではない。「地域おこし」と称される地域活性化の動きは全国に見られた。しかし、多くの動きは住民の主体的な対応に任された。その結果、「やる気」のある地域では、住民が積極的に課題解決に取り組んできた。一方で、主体的な取り組みを行わなかったり、「やる気」があっても合意形成が困難な地域においては、地域課題は蓄積されていった。人口減少が本格化する今日、全国各地で「バケツの穴」から地域を維持するための基盤が漏れ出し、看過できない状況になってきた。

そこで生み出されたのが、地域運営組織である。地域運営組織は、既存の地縁組織とは異なり、地域住民主体により、地域課題の解決と、地域資源の活用により地域の魅力を伸ばしていくための組織である。また、地域運営組織の特徴は、地域住民が中心であるものの、当該地域に関わる組織・団体、事業所、学校、出身者や関係人口等、多様な主体が関わることができる点である。いわば、オールキャストで持続可能な地域づくりを行うための仕組みである。本稿では、地域運営組織の構築により「バケツの穴」を塞ぐことができているのかについて検証し、今後における地域の持続可能性について展望する。

2. 地域運営組織の概要

総務省によれば、地域運営組織とは「地域の暮らしを守るため、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」と定義されている。これに基づけば、地域運営組織の目的は「地域の暮らしを守るため」であり、活動主体は「地域で暮らす人々」が中心となって形成されるとともに、「地域内の様々な関係主体が参加する」とされている。また、地域運営組織においては協議機能を有するとともに、地域づくり計画など「地域経営の指針」を定めることが推奨されている。さらに、地域運営組織の活動は「地域課題の解決に向けた取組」であるとされ、地域運営組織自体が「持続的に実践する」ことが定められている。このように、地域運営組織は地域の持続可能性を担保するための組織であるといえる。

各地域においては、従来から多様な地域組織・団体が存在していた。それらは自治会や町内会といった地縁型組織、子ども会や老人クラブ、婦人会といった地域の属性型組織、消防団、地区社会福祉協議会、営農組織といった目的型組織など多様である（**図1**）。しかし、各組織・団体は同じ地域にありながら、ばらばらに活動しているため、行事が重複したり、活動に偏りが生じたりして、必ずしも地域課題解決には至らなかった。そして、高齢化や過疎化

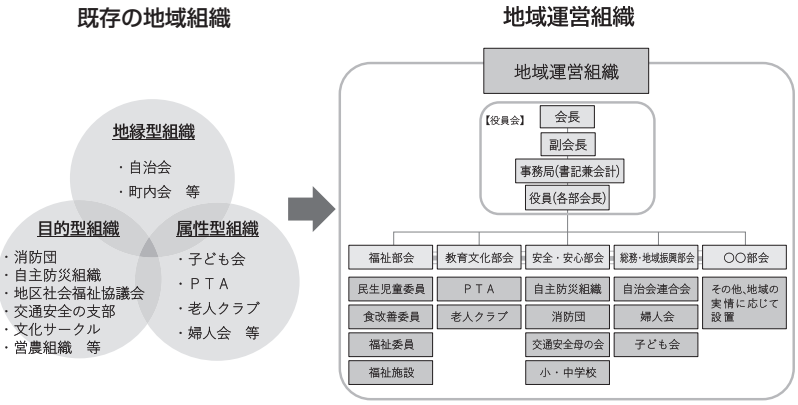

図１　既存の地域組織と地域運営組織の関係（新見市資料をもとに作成）

などにより、各組織・団体の担い手は減少していき、「どの会も同じ顔ぶれ」となる現象が全国各地で見られてきた。一方で、これらの組織・団体の廃止、統合、再編は容易ではなく、中には上位組織との関係から解散や休止すら許されない団体も存在していた。

地域運営組織において、これらの各組織・団体は主体的な活動を継続しつつ、地域運営組織の傘下に組み込み、部会を構成するなどして、地域全体が一体的に運営される。すなわち、地域を分野別に「串刺し」にして、地域課題解決を行う組織が地域運営組織である。

地域運営組織の特徴を以下にまとめる。

第１に、多様な主体の参画が挙げられる。従来の自治組織は、地域住民のみが所属する地縁組織であった。しかも、地域住民が全員参加する地縁組織は少なく、世帯主が参加する組織が大半であった。その結果、地縁組織は高齢の男性が中心となり、硬直的な地域運営が行われてきた。これに対して地域運営組織は、原則として個人単位で参加し、地域住民以外の参画も可能である。また、個人以外にもＪＡや郵便局といった事業所、学校、出身者や関係人口など、構成員に制限はない。多様な主体が参画することにより、地域課題解決に対する柔軟な考えが生まれ、携わる組織・人員も補強することができる。

第２に、常設の事務局を設置することが挙げられる。事務局の実態は多様であるが、専従スタッフと固有の事務所を有することが多い。継続的に地域経営を行う場合、多くの事務作業や連絡調整が必要となるが、それを本業の片手間に行うことは極めて困難である。専従スタッフを置くことにより、書類作りや会計処理などの細かな事務仕事や、情報の受発信などを一元的に取り扱うことにより、安定的な組織運営が行える。同時に、地域運営組織が専従スタッフを雇うことで、ささやかではあるが雇用機会の創出にもつながる。なお、地域運営組織の拠点となる事務所は組織構成員や地域住民が気軽に訪問できるサロンとして機能することが多く、地域住民のコミュニケーションを図る意味でも重要な場である。

第３に、安定的な活動資金の確保が挙げられる。地域住民や関係組織から拠出される会費によってまかなうことも大切であるが、行政から「一括交付金」として安定的に提供されることも多い。また、地域運営組織が収益事業を行うことにより、資金を捻出している例もみられる。さらに、行政や民間企業が公募する交付金や助成金が得られる事業を実施することにより、まとまった事業費を確保することも可能である。農林水産省が２０２２年度から開始した「農村ＲＭＯ」[1]事業は、採択された場合、事業期間中にまとまった額の事業費を確保することができる。

３．地域運営組織の成果と課題

地域運営組織は、第２期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（２０１９年12月20日閣議決定）の重要業績評価指標（ＫＰＩ）として、２０２４年度までに７，０００団体にまで増加させることが掲げられている。また、同じく２０２４年度までに生活支援などの自主事業の実施等による収入の確保に取り組む地域運営組織の割合を60％にすることも掲げられている。このように、地域運営組織の構築は、国を挙げて推進されている。そして、その数は増加傾向にあることから、地域においても必要な組織であることを物語っている（**図２**）。

以下では、総務省の報告書（２０２２）[2]に基づいて地域運営組織の実態を把握することで、その成果と課題を整理する。

２０２１年度の組織数は全国で６，０６４組織あり、２０１６年度と比べて約２倍に増加しており、増加傾向にある。ただし、地域運営組織が形成されている市区町村は８１４であり、全国１，７４７市区町村の46・６％であり、半数に満たない。組織形態としては法人格をもたない任意団体が88・３％、ＮＰＯ法人が４・２％、認可地縁団体が１・８％である。地域運営組織の設立目的としては[3]、「課題を住民が解決できるようにする」が77・５％と最も多く、「自治会等の活動を補完・活性化」（57・０％）、「地域住民の意見を集約し行政に反映」（27・５％）などが続いている。これらの目的は、持続可能な地域を構築していくために不可欠な要素であると思われ、地域運営組織の設立理念としては適切であると評価できる。

地域運営組織の主な活動は[3]、「祭り・運動会・音楽会などの運営」が

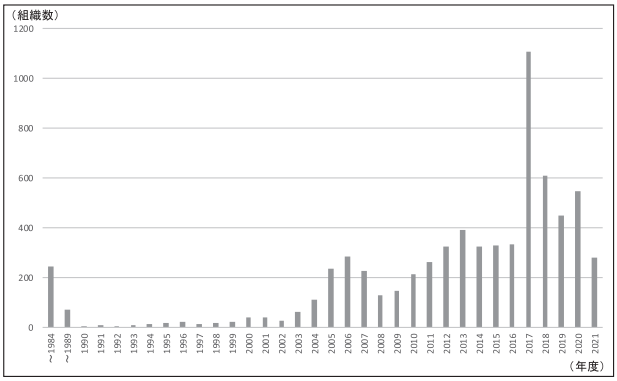

図２　地域運営組織設立数の推移（総務省報告書各年版より作成）
注：2017年度以降は前年度と当該年度の差分から設立数を算出

43・6％と最も高く、「イベント型」の活動が多いことがうかがえる。一方で、「高齢者交流サービス」（32・5％）、「防災訓練・研修」（30・6％）、「声かけ、見守りサービス」（22・4％）など「課題解決型」の活動もある程度行われている。しかし、「コミュニティバスの運行、その他外出支援」（4・8％）、「家事支援」（4・3％）、「子どもの学習支援、学童」（4・2％）、「買い物支援」（3・9％）、「空き家や里山などの維持・管理」（3・4％）など、地域の本質的な課題解決に向き合っている組織は極めて限定的であることがわかる。

地域運営組織が収入源の第1位として選択した項目は、「市区町村からの補助金等」が62・1％と圧倒的に高い。また、「公的施設の指定管理料」が9・3％、市区町村からの受託事業収入が4・4％、国・都道府県等からの補助金等が1・6％となっており、公的資金が占める割合が高い。これに対して、「構成員からの会費」は6・6％、「収益事業の収益」は3・8％と、自立的に収入を得ている地域運営組織は1割強に過ぎず、資金面での自立性の低さが浮き彫りになった。

地域運営組織の持続的運営に向けた課題としては[3]、「活動の担い手となる人材の不足」（84・5％）、「次のリーダーとなる人材の不足」（59・3％）、「リーダーとなる人材の不足」（56・2％）、「事務局運営を担う人材の不足」（52・6％）の他、「団体の役員・スタッフの高齢化」（45・8％）など、人材に関する課題が圧倒的多数を占めた。また、「地域住民の当事者意識の不足」（48・3％）、「地域住民の活動への理解不足」（37・0％）など、地域住民に関する課題も多い。地域運営組織は、「住民による住民のための地域組織」であるにもかかわらず、住民の主体性や当事者意識が低いことは深刻な問題である。

地域運営組織の立ち上げ経緯として「既存組織を見直し機能を追加した団体」は、「自治会町内会の連合組織を母体」とするものが45・2％、「自治会・町内会を母体」とするものが23・5％で、全体の3分の2を超えている。地域運営組織は、既存の地縁組織とは異なるオルタナティブな存在であるべきである。その理由として、地縁組織はボンディング型（結束型）のソーシャルキャピタルを基盤としているのに対し、地域運営組織はブリッジング型（橋渡し型）ソーシャルキャピタルを基盤とする性格を有することが求められるからである（**表1**）。既存の地縁組織を基盤として発展的に地域運営組織に生まれ変わること自体は否定されるものではないが、地域運営組織として位置づけられたとしても、その実態は地縁組織と性格を変えない組織も少なくない。地域運営組織の設立は行政が主導する場合が多く、結果として設立自体が目的化したり、十分な協議を経ないまま設立したりすることがある。地域運営組織の設立にあたっては、地域住民による十分な話し合いや合意形成を図ることで、住民による地域への所属意識を醸成するとともに、地域の未来を住民が主体的に描き、共有することが求められる。年配男性を中心とした一部の地域住民によって組織化を急いだ場合、地縁組織の焼き直し的な組織に陥る恐れすらある。その場合、地縁組織の役員と地域運営組織の役員の重複がみられ、特定の人物に負担が集中するとともに、「人材不足」を自ら創出することとなる。地域運営組織は組織の立ち上げ時と、立ち上げ直後の研修などを行うことが、その後の成否を決める非常に重要な時期となる。その時期のプロセスを重視しなかった場合、地域運営組織が形骸化したり、運営が困難になったりする。そして、一度立ち上がった地域運営組織を再生するためには、大きなエネルギーを必要とする。以下では、兵庫県佐用町の地域運営組織である地域づくり協議会の設立と再生過程を紹介する。

既存の自治組織（自治会、町内会等）	比較項目	地域運営組織
集落、町内（狭域）	活動エリア	主に小学校区、公民館エリア（広域）
ボンディング型（結束型）	ソーシャルキャピタル	ブリッジング型（橋渡し型）
世帯	基本単位	個人
１戸１票制	合意形成	１人１票制
高齢の男性が中心	構成人員	年代、性別問わず
相互扶助 （慣習的な行事の継承）	主な活動	地域課題解決 （地域福祉、生活交通、地域産業の維持）
会費	活動資金	会費、交付金、事業費等
常勤の職員はなし	人員体制	活動拠点に職員が常駐

表１　既存の自治組織と地域運営組織の相違点

4．兵庫県佐用町における地域運営組織の再生

佐用町は、兵庫県の西端に位置し、岡山県美作市と接する人口15，863人（2020年国勢調査）の町である。高齢化率は43・2％（同）であり、全域が過疎地域に指定されている。佐用町は、2005年に佐用郡4町（佐用町、上月町、南光町、三日月町）が合併して誕生した。合併の際に策定された「新町まちづくり計画」において、住民と行政がそれぞれの立場や責任を明確にしながら、相互に協力し合い、よりよい地域づくりを実践する「協働のまちづくり」が提唱された。これを実現するために、2006年4月1日に、当時の小学校区（地区）を単位とした地域運営組織である地域づくり協議会が設置された。目的は、弱体化が懸念される自治会を補完するためであり、自治会よりも広い範囲である地区単位の新しい住民自治組織に位置づけられた。

各地域づくり協議会には、拠点施設として地域づくりセンターが設置されるとともに、町の非常勤特別職としてセンター長が任命された。センター長とは、地域づくり協議会の運営、事業のマネジメント、地域課題の集約・整理・協議、地域と行政のパイプ役などの任務が想定された。また、各地域づくり協議会では、生涯学習・スポーツ事業（人権学習、歩こう会、運動会など）、地域福祉事業（ふれあい喫茶、見守り事

業など）、防災防犯事業（防災訓練、防災マップづくり、交通安全啓発など）、環境事業（清掃活動、廃油回収、ホタル放流活動など）、伝統文化継承事業（歴史勉強会、盆踊りの実施など）が期待された。

地域づくり協議会が設立された後、各地区でそれぞれ工夫して地域づくり活動が展開された。例えば、江川地区においては住民自らが行う交通空白地有償運送として「江川ふれあい号」を運行している。また、長谷地区では、古民家風の建物を活用した「ゴトンボ荘」を運営し、大都市圏からの宿泊者を受け入れている。さらに、三日月地区では、「おいでな食堂」として給食や配食サービスを行っている。この他、全地区において「地域まちづくり計画」に基づいて住民が工夫しながら活動を行い、一定の成果を収めてきた。

佐用町の地域運営組織は、全国的に見ても早い時期に設立されるとともに、行政との協働や住民自治を謳った先進的な取り組みであったといえる。しかし、多くの地区においては、イベント型の活動に終始し、前述したような課題解決型の事業を行う地区は少なかった。また、住民主体を標榜しつつも、実際にはセンター長など一部の役員に負担が集中し、多くの住民が「お客さん」となってしまった。さらに、画一的な組織名や規約、過大な組織構造が足かせとなり、地域づくり協議会の活動は停滞するとともに、住民からはその存在が認知すらされないような組織に陥っていった。

こうした状況を打破するために、佐用町では２０１８年度に「地域づくり協議会あり方検討委員会」を設けて協議・検討し、「地域づくり協議会あり方再構築の方針」を策定した。これに基づき、２０１９年度から３か年計画で、全ての地域づくり協議会の見直しに着手した。具体的には、組織体制の見直し、地域課題の洗い出し、多様な主体の参画促進、まちづくり計画の見直し、活動内容の見直し、新規事業への着手などを行った。見直しにあたっては、合計８名の兵庫県地域再生アドバイザーが地域に関わり、話し合いの促進、会議のあり方改革、合意形成の改善などについて、伴走型の支援を継続してきた。

また、行政側による地域への向き合い方改革もはじまった。第１に、従来から設置されている「まちづくり推進会議」において、町全体の地域課題解決に関する具体的な協議が行われるように改革された。また、アドバイザー会議を定期的に開催し、協働のまちづくりに関する「戦略会議」として位置づけ、行政に対する諮問機関的な役割を果たすようになった。さらに、役場職員や社会福祉協議会職員によるプロジェクトチーム会議も設置され、庁内連携や情報共有を推進していった。この他、役場の職員研修、地域づくり協議会に関するニュースレターの発行、地域に対する「出前講座」の実施、町民への情報発信、「フォーラム」の実施、大学との共同研究による基礎データの収集など、きめ細かい対応が続いている。

佐用町における一連の改革は、「みんなの地域づくり協議会活力向上プロジェクト」（通称「みん活」）と称し、地域住民、行政、アドバイザー等、多様な主体が関わり、文字通り「みんな」が関わって推進された。徐々にではあるが、「みん活」の成果はあがってきており、各地域づくり協議会では具体的な地域課題の解決に取り組めるようになった。今後は、後継となる担い手の育成、女性・若者・子どもなど、多様な主体による地域づくりへの参画、地域外住民が参画する地域づくりの仕組みづくりなどが期待される。

5. おわりに

地域運営組織は、地域における「バケツの穴」を塞ぐための主要な担い手として生み出された、新しい住民自治組織である。全国各所で地域運営組織は設立され、一定の成果をあげてきた。地域運営組織が年々増加していることが、その優位性を物語っている。一方で、組織は設立されるものの、本質的課題解決に向き合う組織が少ないことが懸念される。さらに、２０２５年を目前に控え、地域運営組織の担い手であった「団塊の世代」の引退も懸念される。今後は、組織の担い手不足が加速化し、組織の維持すらできないことも懸念される。

これまで、地域運営組織は、「バケツの穴」を塞ぐため、対症療法的に地域課題解決が行われてきた。今後は、穴を無くすような、根本療法を行う必要があると思われる。すなわち、地域の人口減少や高齢化にあわせて、地域の機能、組織、行事そのものをダウンサイジングし、「小さくても持続する」地域を構築していくべきであろう。京都府では、「むらの減築」に関する模索がはじまっている。地域運営組織についても、これまでは設立することが目的化してきたきらいがあるが、今後は地域の縮小に対してどのように対応すべきかといった、質の向上が求められる。

注：

1）正式には、農村型地域運営組織（農村ＲＭＯ）形成推進事業という。農村ＲＭＯモデル形成支援と、農村ＲＭＯ伴走支援体制の構築を目指している。

2）総務省地域力創造グループ地域振興室（２０２２）：「令和３年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」総務省、１９３p.

3）複数回答が可能。

プロフィール

島根大学教育学部教授　作野広和（さくの ひろかず）

1968年島根県松江市生まれ。広島大学大学院文学研究科修了、同大助手、島根大学准教授を経て、2014年より現職。専門は農業・農村地理学、過疎・中山間地域論、GIS。

総務省過疎問題懇談会委員、地域の暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究会委員、国土審議会特別委員、農林水産省鳥獣害対策アドバイザー、島根県中山間地域研究センター客員研究員、島根県邑南町顧問等。

島根県、兵庫県を中心に、市町村レベル、小学校区・地区レベル、集落レベルの地域づくりに参画。島根県江津市、出雲市佐田町、邑南町、奥出雲町、飯南町、兵庫県佐用町に研究室の分室「ラボ」を設置し、住民との協働による地域づくりを実践中。