

特別区制度懇談会

(2018.1.17)

# 地域運営組織の 実態と課題

— 農山村から都市へ —

小田切 徳美  
(明治大学)

# 1. 地域運営組織とは

■「地域運営組織」とは(基本的定義)

= **住民による<参加・協議+(問題解決的)実行>組織**

- ・「持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」(今後その集落で暮らすために必要な、自ら動くための見取り図)に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、それぞれの役割を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの**地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織**」

(「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2015改訂版)」)

## 2. 地域運営組織の性格

■先発的な地域運営組織の実態(小田切『農山村再生』2009年)

①**多機能性**; 文字通り「小さな自治」「小さな役場」

自治組織＋経済組織＝地域運営組織

(共同売店、ガソリン・スタンド、生活交通運行、特産品開発、……)

②**補完性**; 集落(町内会)←〈補完〉→地域運営組織

集落(町内会)＝「守り」の自治(地域資源保全等)

地域運営組織＝「攻め」の自治(問題解決)

⇒集落と地域運営組織の併存

③**革新性**; 「1戸1票制」ではない新たな仕組み

※住民が当事者意識をもって、地域の仲間とともに手作

りで自らの未来を切り開くという積極的な取り組み

⇒「手作り自治区」(小田切)

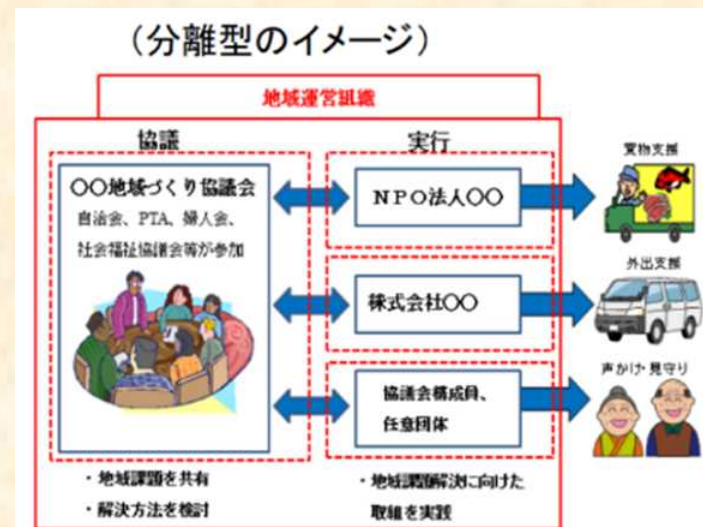
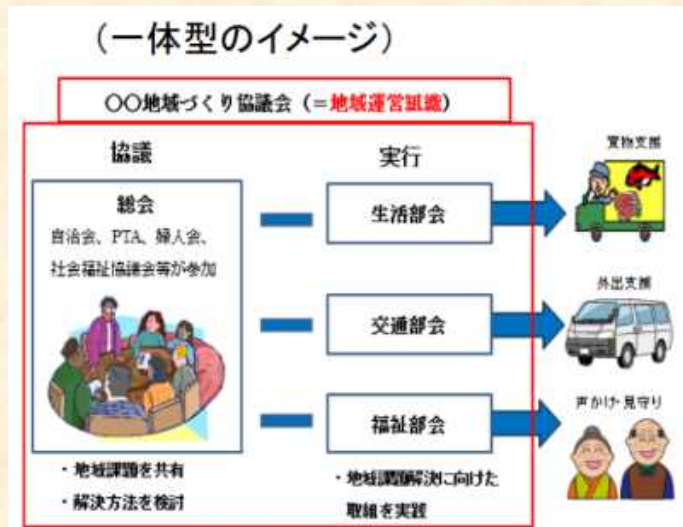
## 2. 地域運営組織の性格

■ 新たなもうひとつの性格 = 多様性

### (1) 組織形態の多様性

・ 一体型 ↔ 分離型

母体組織が熟度が高い実行組織を「切り出す」(名和田)



(総務省報告書より)

### (2) 事業目的の多様性

・ 生活サービス ↔ コミュニティ・ビジネス

## 2. 地域運営組織の性格

### (3) 地域的多様性＝過疎地域ほど多機能型

表 地域運営組織の活動内容（全国）

	合計	地域指定別	
		過疎地 域	非過地 域
高齢者交流サービス	45.7	41.5	48.5
声かけ、見守りサービス	37.4	37.0	36.2
体験交流事業	31.6	34.1	27.7
活動実 施割 合 (%)			
公的施設の維持管理（指定管理など）	23.5	30.6	19.3
名産品・特産品の加工・販売（直売所の設置・運営など）	11.4	18.6	8.5
弁当配達・給配食サービス	8.3	7.8	8.7
家事支援（清掃や庭木の剪定など）	7.9	6.6	9.8
空き家や里山などの維持・管理	7.5	9.6	6.7
コミュニティバスの運行、その他外出支援サービス	7.4	7.6	7.1
保育サービス・一時預かり	6.4	5.1	7.0
買い物支援（配達、地域商店の運営、移動販売など）	6.3	8.7	5.7
送迎サービス（学校、病院、その他高齢者福祉施設など）	5.5	3.6	6.4
雪かき・雪下ろし	4.3	5.6	2.8
市町村役場の窓口代行	3.8	4.4	2.7
その他	30.2	26.4	27.7
総組織数（団体）	3,071	768	1,500
1組織あたり活動数	2.4	2.5	2.2

注：1）資料＝総務省「暮らしを支える地域運営組織に関するアンケート結果」（同省『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』（2017年）に記載された数値より算出。アンケートは2016年10～11月に実施。対象は全市区町村（回収率99%＝1741市区町村）

2）「地域指定別」に「過疎地域」「非過疎地域」の他に「一部過疎」「みなし過疎」があるが、それらの表示は省略した。

3）「合計」を2ポイント以上上回る場合にゴチックとした。



# 3. 地域運営組織をめぐる課題

## ■ 設立時の課題

⇒ **設立エネルギーが必要**（「市町村合併」インパクト匹敵するレベル）

### 1. 地域の当事者意識の醸成

- ・ワークショップの実施
- ・そのためにファシリテーターの育成と支援

### 2. 自治体等のサポート

- ・市町村では担当部局の明確化と専従化が必要（企画課／農政課…）
- ・都道府県の専門的サポートに可能性（高知県の地域支援企画員＋設立支援マニュアル）
- ・上記は中間支援組織による代替も可能



目次	
集落活動センターの必要性	P. 1～2
集落活動センターとは	P. 3
期待される効果	P. 4
取り組みにあたってのポイント	P. 5
地域によって異なる点（おっかけ） ＜事例紹介 四万十市企画広報課の取り組み＞	P. 6～16
住民の目と声の届く仕組み	P. 17～18
地域の将来ビジョンの作成手法 ①代表的な手法	P. 19～20
②ワークショップの進め方と事例紹介 ＜事例紹介 土佐市在野地区の取り組み＞	P. 21～24
③ワークショップで出された意見のまとめ方	P. 25

# 3. 地域運営組織をめぐる課題

## 3. 「やらされ感」の回避

- ・ **やらされ感** → 負担感 → 部会の空洞化（形骸化）  
→ 事務局依存 → 事務局の疲弊 → **活動停滞**
- ・ 「やらされ感」の発生を回避する対応
  - ① 設立段階で急がない対応（特にサポートする行政）  
→ **「行政の時間軸」と「地域の時間軸」の認識**
  - ② 活動始動時の「小さな成功体験」  
→ **「小さな困り事」への対応支援**

〈事例〉新潟県糸魚川市・上南地域づくり協議会

- ・ 生活支援チームによる「なんでも屋」活動
- ・ 1回100円で諸活動（高齢者の「遠慮」の出ない金額）
- ・ 「包丁研ぎ」活動で真価を発揮（年間200丁以上）



### 3. 地域運営組織をめぐる課題

#### ■ <組織持続化>をめぐるポイント

##### 1. 資金確保とその安定化

##### = 財源の複数化

(会費＋事業収益＋補助金・交付金＋寄付・・・)

- 有効な市町村の「一括交付金」
- 意外と少ない「会費」徴収組織
  - 将来的には全組織で会費徴収へ
- 中山間地域等直払い交付金の活用
  - 高知県梶原町の事例
- 寄付 (特に地域外から) にも可能性
  - ふるさと納税の活用事例もあり (大分県宇佐市)



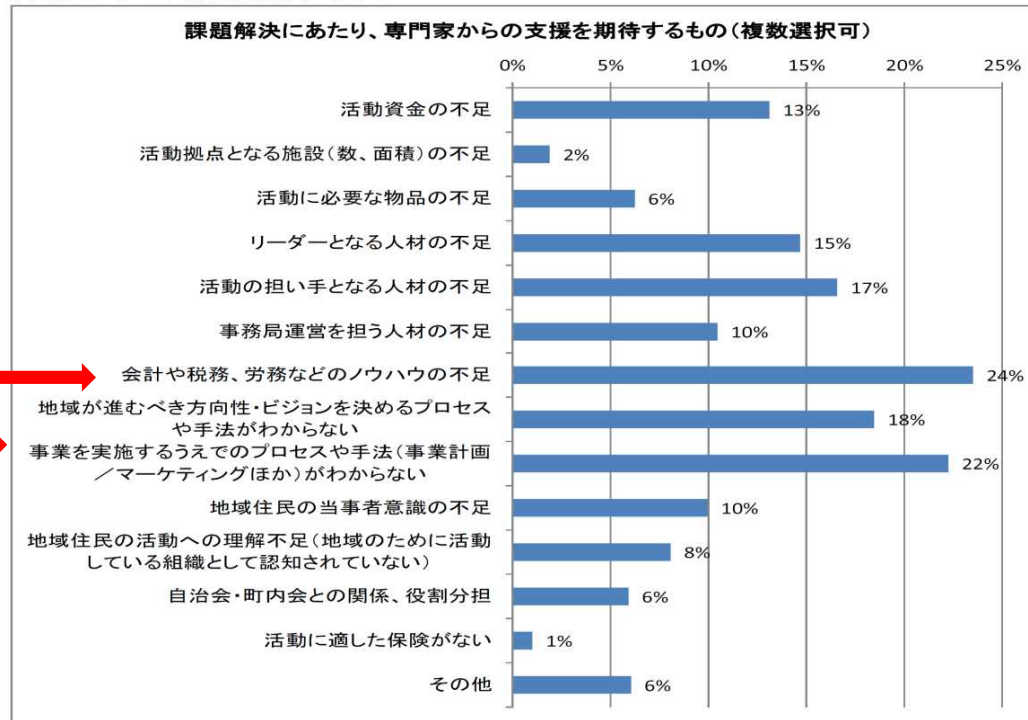
# 3. 地域運営組織をめぐる課題

## 2. 多様な人材の確保

⇒世代交代ができる「人材群」(複数型リーダー)の形成

- ・多世代が活躍する公民館との連携が有効
- ・移住者の積極的雇用にも可能性
- ・会計・税務・労務は専門的外部サポートが必要

■ 専門家からの支援を期待するもの



(総務省アンケート)

(総務省研究会資料)

# 3. 地域運営組織をめぐる課題

## 3. 適切な法人化

〈法人化論議の前提〉

- ①「逃げ水問題」から現実的問題へ（雇用、融資が契機）
- ②多様性に対応した法人格の検討→多様な類型

〈法人格をめぐる議論〉

- ①住民主体型NPO
  - 内閣府による解釈の明確化（現行法でも弾力化）
- ②社会的利益追求を目的とした営利法人（分離型）
  - 経産省により新法人制度のさらなる検討  
（たとえば、「ミッション・ロック」の株式会社）
- ③地縁型組織のための機動的法人格（一体型）
  - 認可地縁団体（地方自治法）をめぐる多様な意見
  - 総務省研究会の検討（地域運営組織－地域自治組織）

# 3. 地域運営組織をめぐる課題

〈法人化の検討をめぐる残された論点〉

## ① 複数法人・組織の連携の仕組み

⇒まず、「**連携モデル**」の構築(分離型の「一体化」のしくみ)

・分離型の事例(岡山県津山市旧阿波村・「あば村」)

＝運営協議会

+NPO

+社団法人

+合同会社

## ② 協同組合の可能性

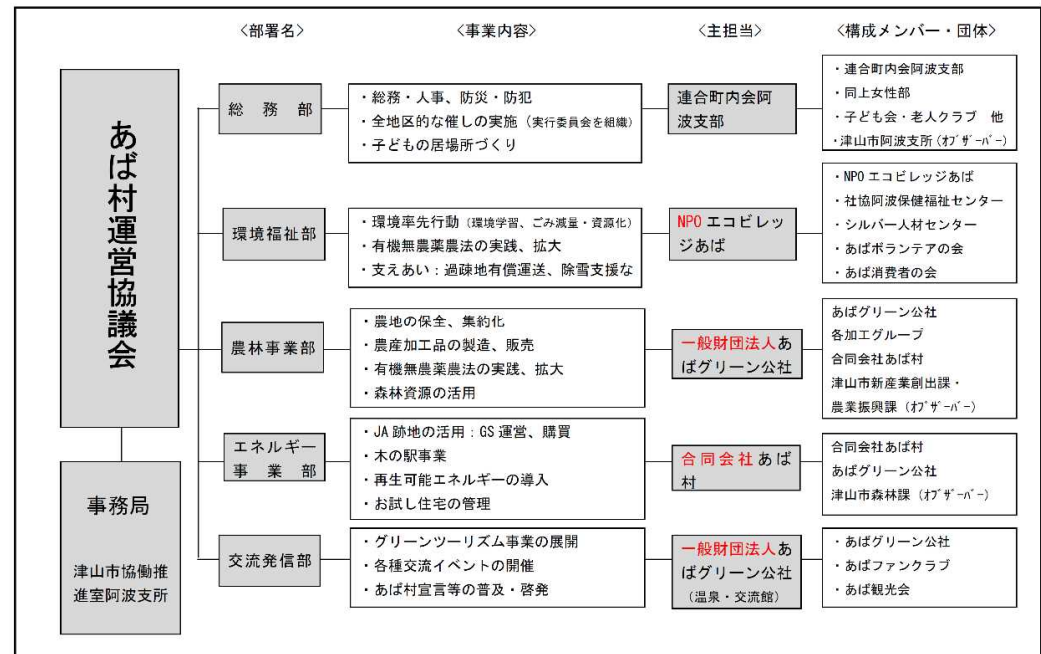
・議論は深まらず

## ③ 税制による支援

・法人、寄付者の税制

・困難が大きい

あば村運営協議会組織図

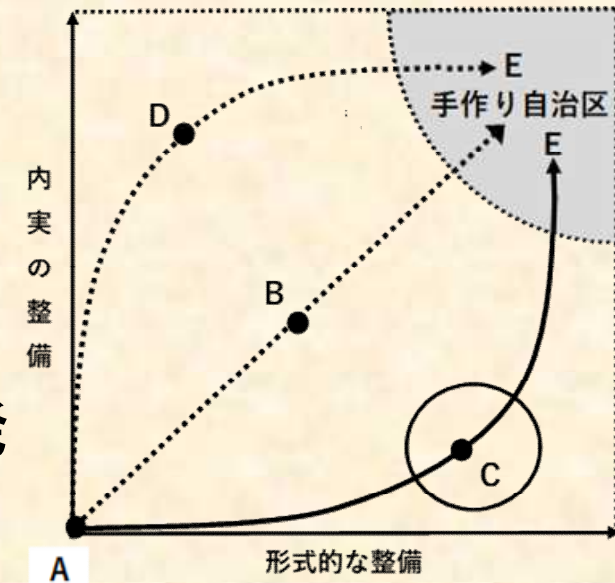


# おわりにープロセスデザインの必要性ー

図 地域運営組織の形成プロセス

## ■失速事例

- ・RMOには**多様な発展プロセス**  
(形式先行型、内実先行型、併進型)
- ・しかし、量的には形式先行型が多  
→**C点から失速する**ケースが多発
- ・C点からの失速事例の共通点  
= **内発性・多様性・革新性の欠落**
  - ①地域の当事者意識の醸成を怠る(内発性の欠落)
  - ②マニュアル・他地域事例の当てはめ(多様性の欠落)
  - ③既存組織(連合町内会)への依存(革新性の欠落)





# おわりにープロセスデザインの必要性ー

- ・設立時から「プロセスデザイン」を意識することが重要  
⇒ 動くー形作るー知る(決める)の反復作業

