

地域運営組織を担う人材の育成・確保

— 地域の課題解決に向けて —

天池 恭子

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 地域運営組織の定義
3. 地域運営組織が必要とされる背景
4. 地域運営組織の現状と課題
5. 人材の育成・確保に向けた展望
6. おわりに

1. はじめに

近年、地域の暮らしを守るため、地域住民を主体として形成された地域運営組織が地域の課題解決に取り組む事例が広がりを見せている。その活動内容は、高齢者交流サービス、声かけ・見守りサービス、体験交流事業、公的施設の維持管理、名産品・特産品の加工・販売など多岐にわたっている。

政府は、生活サービスの提供やコミュニティビジネスの事業主体として、地域運営組織の量的拡大・質的向上を図っている。平成28年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」では、地域の課題解決に向けた取組を持続的に行うための組織（地域運営組織）を形成することが重要であるとされ、平成32年までに達成すべき重要業績評価指標（K P I）として、住民の活動組織（地域運営組織）の形成数3,000団体を目指すこととされている¹。地域運営組織は平成28年度に既に3,071団体となったが、「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」（平成29年6月閣議決定）では、引き続き、地域運営組織の量的拡大・質的向上に向けて支援する方針が示されている。

¹ 平成26年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）に基づき、2015年度を初年度とする今後5か年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめたものである。その後、基本目標や重要業績評価指標（K P I）達成に向けた進捗状況の検証、政策パッケージ・個別施策の見直しを行い、平成28年12月に総合戦略は改訂された。

本稿では、地域運営組織が必要とされる背景や現状等について概観するとともに、地域運営組織の課題の一つである人材の育成・確保に焦点を当て、若干の考察を試みたい。

2. 地域運営組織の定義

上述の「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」においては、地域運営組織について、「持続可能な地域をつくるため、『地域デザイン』（今後も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体の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、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」と説明されている²。

以下に紹介する総務省の「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」（平成29年3月）では、「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³。

さらに、政府の「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」が地域の状況や先駆的な各地の取組を踏まえて整理した基本的な考えによると、「地域運営組織は多様であるが、その基本的要素は、①行政上の組織ではなく、法的には私的組織に属すること、②経済活動を含む地域の共同事業を行うこと、③一定の区域を基礎とした組織であることと整理することができる。」と説明されており、「地域におけるサービス供給の主体には、公的セクター、共的セクター、市場セクターがある。地域運営組織はこのうち共的セクターに位置づけられるが、公的セクターと連携し、また、市場セクターとしてのサービスの実施まで活動範囲を広げる存在である。」とされる⁴。

3. 地域運営組織が必要とされる背景

従来、自治会・町内会といった地縁組織が地域の暮らしを支える役割を担ってきたが、人口減少・高齢化、加入率の低下による構成員の減少、市町村合併の進展に伴う地域課題の多様化・広域化等を背景に、こうした機能の低下も指摘されている。さらに、商店や公共交通といった民間サービスの低下に加え、従来の行政サービスについても厳しい財政状況や職員の削減、市町村合併による面積の拡大等から維持することが困難になってきている。一方、人口減少・高齢化を背景に、介護需要、空き家、里山等の財産管理等の新たな需要が発生するとともに、高齢者の見守りや雪かき、草刈りといった生活支援に関わる需要が増大している⁵。

² 「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」（平成28年12月22日閣議決定）81頁

³ 総務省「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」（平成29年3月）7頁

⁴ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告」（平成28年12月）5頁。同有識者会議は「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」（平成27年12月24日閣議決定）に基づき、地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けて、その課題及び論点を整理し、結論を得るため開催された。

⁵ 総務省「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」（平成29年3月）4～5頁

平成29年4月に全国町村会が公表した「町村における地域運営組織」では、町村を取り巻く環境の変化として、①人口減少と高齢化の問題、②住民と行政との距離拡大の問題、③民間等による生活サービス機能の低下の問題が挙げられている。このうち、②住民と行政との距離拡大の問題については、過疎地域における集落の役場（本庁）までの距離に関し、平成11年時点では10キロメートル未満の集落が8割を超えていたが、平成の合併を経た平成18年以降は10キロメートル以上の集落が半数近くに上っていることが指摘されている⁶。

都市部においても、人口減少・高齢化と生活サービスの減少は見られるようになってきている。特に、高度経済成長期に整備された一部の大規模な住宅開発地域や団地等においては、特定の世代が同時に大量に入居したため、高齢化や人口減少が急速に進行している。そのため、人的資源等が限られる一方、生活支援の需要が増加しており、空き地・空き家等の財産管理等の需要も増加しているとされている⁷。

このように、地域においては、サービス提供機能の低下と生活サービス需要の増加という二重の課題に直面しており、こうして生じた隙間を埋め、地域で暮らし続けたいという希望を実現するために欠かせないサービスを提供する主体として、地域運営組織が必要とされている⁸。

4. 地域運営組織の現状と課題

平成29年3月に総務省が公表した「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」によると⁹、地域運営組織の現状の概要は、以下のとおりである¹⁰。

（1）設立状況

地域運営組織が「ある」と回答した市町村は、有効回答1,718市町村中の609市町村(35%)となっており、地域運営組織の数は、全体で3,071団体となっている¹¹。さらに、地域運営組織が「ない」と回答した1,093市町村のうち、その必要性に関する設問への回答のあった1,078市町村中、957市町村（89%）が現在ない地域に地域運営組織を立ち上げていく必要性を感じている。

⁶ 全国町村会「町村における地域運営組織」（平成29年4月）9～11頁

⁷ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告」（平成28年12月）25頁。総務省地域自治組織のあり方に関する研究会「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」（平成29年7月）1～2頁。

⁸ 総務省「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」（平成29年3月）5頁

⁹ 調査は、平成28年10月4日から11月11日までの期間に、特別区を含む全市町村（1,741団体）を対象として行われ、1,718市町村（回収率99%）から回答があった。

¹⁰ 総務省「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」（平成29年3月）124～138頁

¹¹ 社会福祉協議会は、社会福祉法に基づく事業を実施することにより、地域福祉の増進を図ることを目的とした組織であるため、地域運営組織の構成員として重要な役割が期待されるものの、本調査の地域運営組織の組織数からは除外されている。

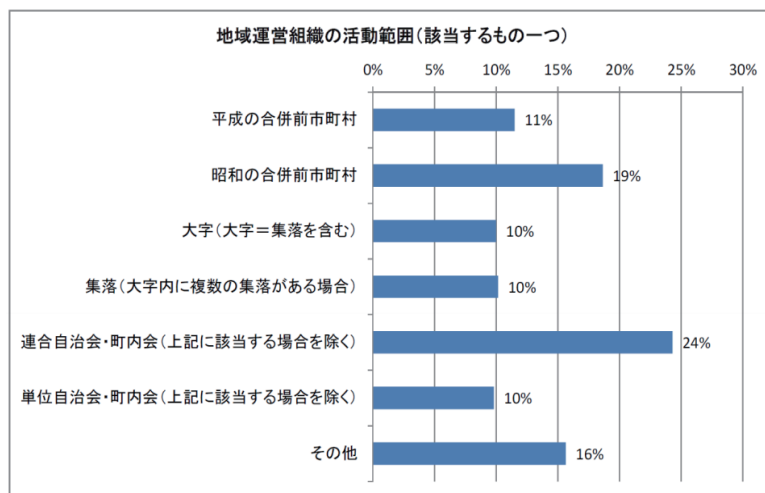
また、全国町村会が行ったアンケート調査では¹²、合併した町村と合併していない町村のそれぞれにおける地域運営組織の設置状況は、非合併町村では18.99%であるのに対し、合併町村では31.97%となっている¹³。

（２）活動状況

活動範囲については、「連合自治会・町内会」（24%）が最も多く、次いで「昭和の合併前市町村」（19%）となっている（図表 1 参照）。

組織形態は、「任意団体（自治会・町内会（その連合組織）を除く）」（64%）が最も多く、「自治会・町内会の連合組織（法人格を持たないもの。）」（16%）、「自治会・町内会（法人格を持たないもの。連合組織を除く。）」（6%）を加えると86%が法人格を持たない任意団体となっている。法人格を有している組織形態の中では、「NPO 法人」（7%）が最も多い。

図表 1 団体の活動範囲



（出所）総務省「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」（平成29年3月）126頁

活動内容は、「高齢者交流サービス」（50%）が最も多く、次いで「声かけ、見守りサービス」（41%）、「体験交流事業」（35%）、「公的施設の維持管理（指定管理など）」（25%）となっている（図表 2 参照）。

主な収入源については、「市町村からの補助金等」が最も多く、次いで「構成員からの会費」、「公的施設の指定管理料」及び「利用者からの利用料（生活支援サービスの対価）」となっている。このほか、収益事業の収益や寄附金等も挙げられている。

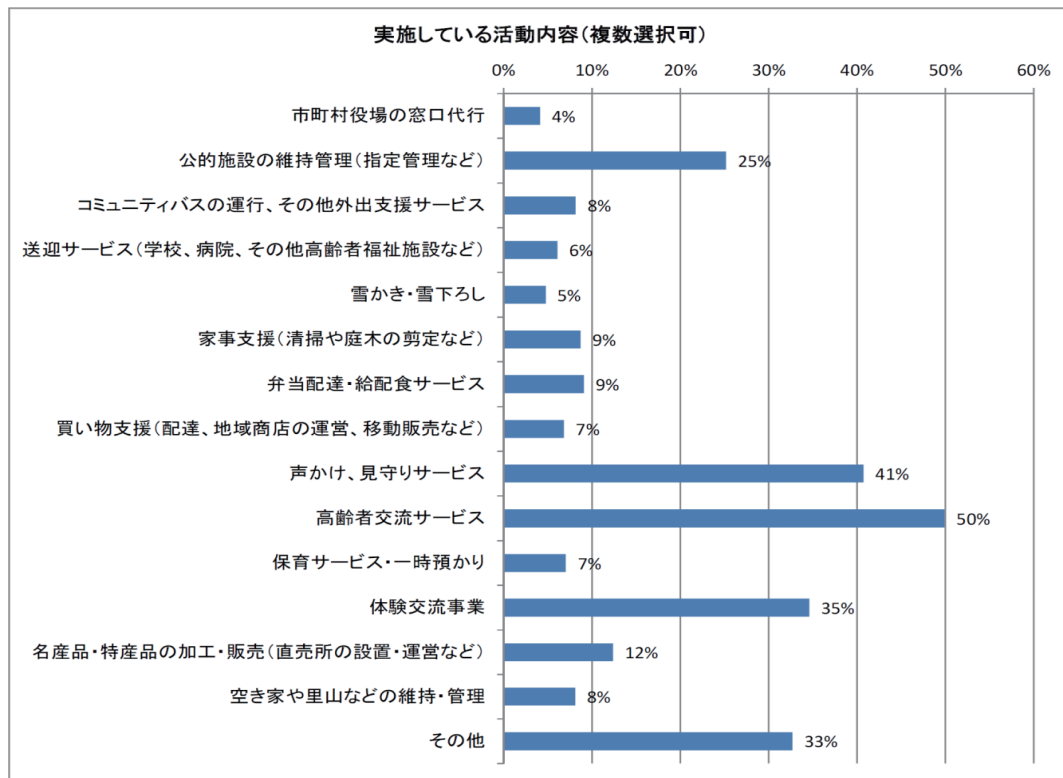
（３）課題

地域運営組織が継続的に活動していく上での課題としては、「活動の担い手となる人材の不足」（84%）が最も多く、次いで「リーダーとなる人材の不足」（57%）、「活動資金の不足」（52%）、「事務局運営を担う人材の不足」（50%）となっている。人材面や資金面での課題を抱えている団体が多いことが分かる（図表 3 参照）。

¹² 平成28年9月6日から28日までの期間に、同年9月時点の全町村（928団体）を対象として行われ、821町村（88.5%）から回答があった。

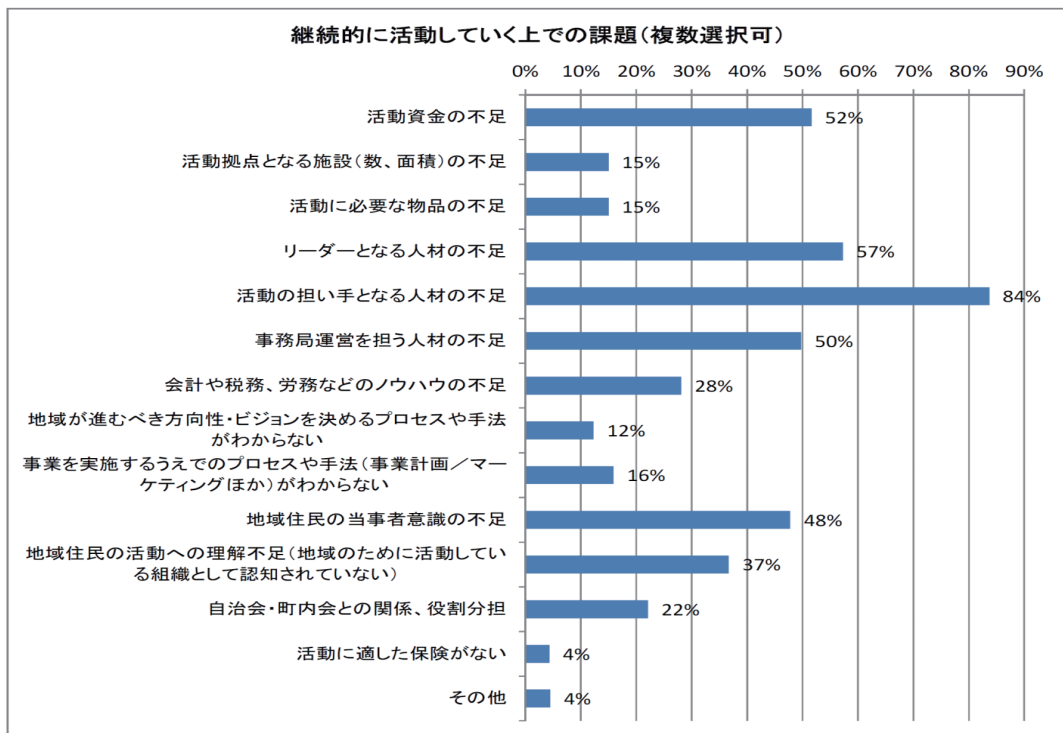
¹³ 全国町村会「町村における地域運営組織」（平成29年4月）14頁

図表２ 実施している活動内容



(出所) 総務省「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」(平成29年3月) 131頁

図表３ 継続的に活動していく上での課題



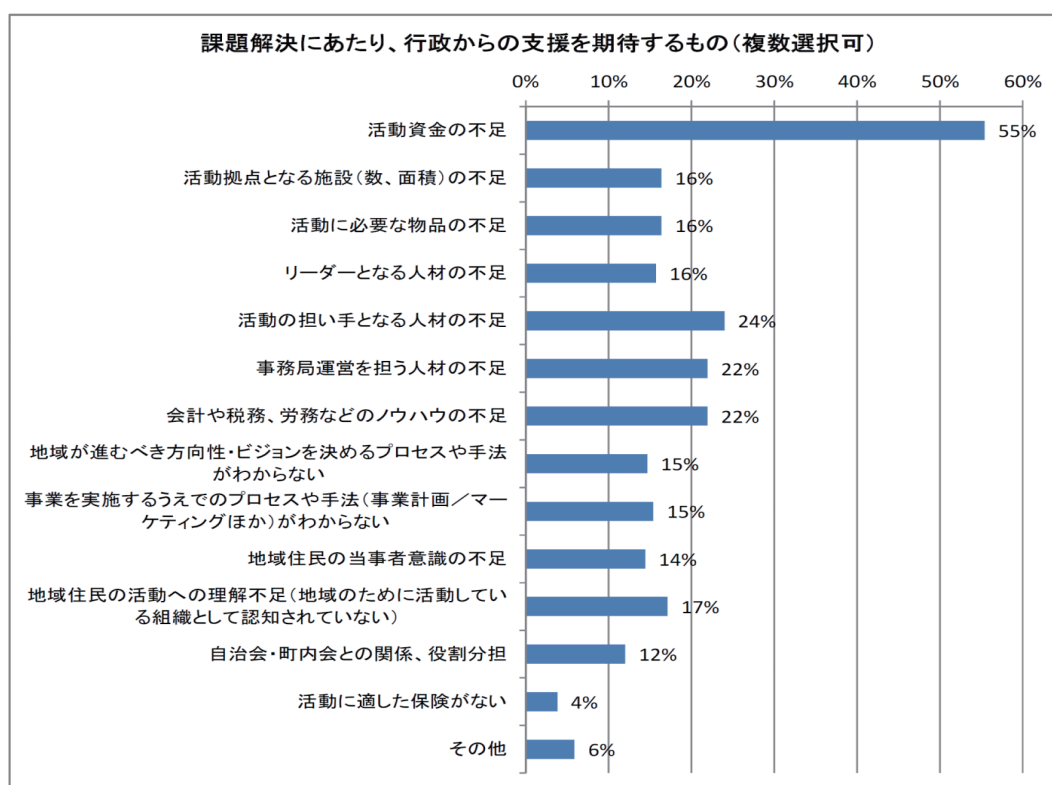
(出所) 総務省「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」(平成29年3月) 136頁

また、平成28年12月に政府の「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」が取りまとめた「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」では、課題として、「法人化の推進」、「人材の育成・確保」、「資金の確保」、「事業実施のノウハウ等」、「行政の役割、中間支援組織や多様な組織との連携」、「都市部における取組」が挙げられている¹⁴。

（４）支援措置

行政からの支援を期待するものについては、「活動資金の不足」（55%）が最も多く、次いで「活動の担い手となる人材の不足」（24%）、「事務局運営を担う人材の不足」（22%）、「会計や税務、労務などのノウハウの不足」（22%）となっている（図表４参照）。

図表４ 課題解決にあたり、行政からの支援を期待するもの

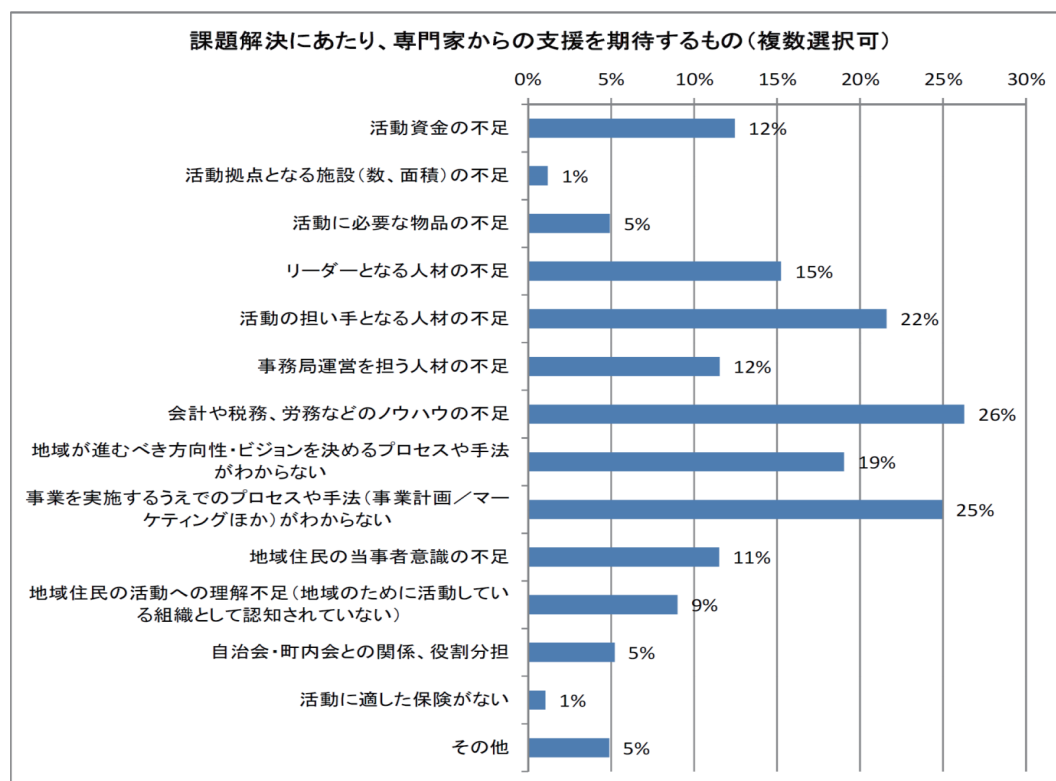


（出所）総務省「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（平成29年3月）137頁

専門家からの支援を期待するものについては、「会計や税務、労務などのノウハウ不足」（26%）が最も多く、次いで「事業を実施するうえでのプロセスや手法（事業計画／マーケティングほか）がわからない」（25%）となっている（図表５参照）。

¹⁴ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」（平成28年12月）9～26頁

図表 5 課題解決にあたり、専門家からの支援を期待するもの



（出所）総務省「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」（平成29年3月）138頁

一方、関係各省から地域運営組織の取組に対する支援が行われており（図表 6 参照）、このうち、総務省所管の主な財政的な支援の概要は以下のとおりである。

地方財政措置としては、平成28年度及び平成29年度地方財政計画（通常収支分）の歳出に「高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりの推進」に取り組むために必要な経費として500億円が計上された。これによって、地域の生活や暮らしを守るための組織である地域運営組織が持続可能な活動を継続できるよう、地域運営組織の運営に係る所要の経費や地域における住民同士の支え合いによる高齢者支援の取組（高齢者交流、声かけ・見守り、買物支援、弁当配達・配給食、雪下ろし等）に係る所要の経費が措置された。

過疎地域自立促進のための地方債（以下「過疎対策事業債」という。）は、過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）により過疎地域に指定された市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債である。充当率は100％であり、その元利償還金の70％は普通交付税の基準財政需要額に算入されることとなっている。平成22年の過疎地域自立促進特別措置法改正（平成22年法律

第3号)により、ソフト事業も対象とされた¹⁵。過疎対策事業債の平成29年度地方債計画額は4,500億円(ハード事業分を含む。)である。

過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業とは、集落の維持・活性化を図るため、基幹集落を中心に周辺の複数集落をひとつのまとまりとする「集落ネットワーク圏」において、住民の「くらし」を支える生活サポートシステムの構築や「なりわい」を継承・創出する活動の育成を支援するものであり、まち・ひと・しごと創生総合戦略における「小さな拠点」の形成関連事業である。同事業は平成27年度から開始されており、平成29年度予算額は4億円である。

図表6 地域運営組織に対する支援措置

事業名	所管	概要
地方創生推進交付金 (H29予算1,000億円)	内閣府	官民協働・地域間連携等の観点から先駆的な取組、既存事業の隘路を発見し打開する取組(政策間連携)、先駆的・優良事例の横展開を支援するもの。地方の先駆的な取組を支援。
地方財政措置	総務省	高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりとして、地域運営組織の持続的な運営に必要な費用を地方財政計画に計上。
過疎対策事業債	総務省	過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)による過疎地域の市町村が、過疎地域自立促進市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債であり、地域医療の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化などの住民の安全・安心な暮らしの確保を図るためのソフト事業にも活用可能。
過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業 (H29予算4億円)	総務省	過疎地域等の集落を対象に、継続的な集落の維持活性化のため、基幹集落を中心として複数の集落で構成される「集落ネットワーク圏」を形成し、生活の営み(日常生活支援機能)を確保するとともに、生産の営み(地域産業)を振興する取組を支援する。
「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業 (H29予算1.5億円)	国土交通省	人口減少・高齢化が進む中山間地域等において、基幹集落に複数の生活サービスや地域活動の場を集めた「小さな拠点」を核とし、周辺集落とのアクセス手段を確保した「ふるさと集落生活圏」の形成を推進し、集落の再生・活性化を図るため、「小さな拠点」の形成に資する事業に対して支援する。
農山漁村振興交付金 (H29予算100.6億円)	農林水産省	農山漁村の持つ豊かな自然や「食」を活用した都市と農村との共生・対流等を推進する取組、農福連携を推進する取組、地域資源を活用した所得の向上や雇用の増大に向けた取組、「農泊」を推進する取組、農山漁村における定住等を図るための取組等を総合的に支援する。
地域活性化伝道師	内閣府	地域活性化に向け意欲的な取組を行おうとする地域に対して、地域興しのスペシャリスト(地域活性化伝道師)を紹介し指導・助言などを行う。
地域おこし協力隊	総務省	都市部の若者等が過疎地域等に移住して、一定期間(概ね1年以上3年以下)、地場産品の開発や農林水産業への従事等の地域協力活動を行い、その地域への定住・定着を図る取組に対して特別交付税措置を講じる。
集落支援員	総務省	集落の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、市町村職員と連携し、集落の巡回、状況把握等に従事する取組に対して特別交付税措置を講じる。
外部専門家招へい事業	総務省	地域独自の魅力や価値の向上に取り組むことで、地域力を高めようとする市町村が、地域活性化の取組に関する知見やノウハウを有する外部専門家を招へいし、指導・助言を受けながら取組を行う場合の外部専門家に関する情報提供及び招へいに必要な経費について特別交付税措置を講じる。
全国地域づくり人材塾	総務省	地域活性化においては、様々な知識・経験を持った人がそれぞれの知識・経験とアイデアを活かしながら活動に取り組む、地域で様々な活動が展開されることが求められているため、そのような状況を生み出すために必要となる、地域づくり活動を自らの手で企画し実践できる人材＝「地域づくり人」を育成するための講座や塾を開催。
生活支援コーディネーター	厚生労働省	生活支援・介護予防サービスの充実に向けて、ボランティア等の生活支援の担い手の養成・発掘等の地域資源の開発やそのネットワーク化を行う。
地域再生マネージャー事業	(一財)地域総合整備財団	市区町村が地域再生に取り組もうとする際の課題への対応について、その課題解決に必要な知識、ノウハウ等を有する地域再生マネージャー等の外部の専門的人材を活用できるよう必要な経費の一部を支援する。

(出所) 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織ーその量的拡大と質的向上に向けてー最終報告」(平成28年12月)等より作成

¹⁵ ソフト事業とは、地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るため特別に地方債を財源として行うことが必要と認められる事業である。

5. 人材の育成・確保に向けた展望

平成28年12月に「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」が取りまとめた「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」で挙げられた課題のうち、「人材の育成・確保」の解決方策の概要は、以下のとおりである。

地域運営組織の立ち上げに当たっては、住民の当事者意識を醸成することにより、自主的に地域運営組織のリーダーや担い手などの役割を分担するとともに、必要な知識の習得等を進めることが必要である。そのためには、ワークショップや外部の専門人材の活用等が求められる。立ち上げ後、持続的に地域運営組織の取組を進めるため、長期的には、地域内における人材育成や世代交代の循環の仕組みをつくることが重要である。また、地域住民によるビジョンを具体化していくためには、地域運営組織の事務局が的確に機能していることが重要であり、事務局の体制構築が求められる。地域運営組織の取組の推進のためには、地域の状況に応じた支援が必要であり、地域によっては、都道府県による主導的な施策や都道府県・市町村・中間支援組織が連携した人材育成や情報共有等のためのプラットフォームづくりが有効である¹⁶。特に地域へのU I ターン者の呼び込み、地域資源を活用した都市との交流等には、地域外の視点が求められるところであり、地域おこし協力隊等の活用を図るべきである¹⁷。

こうした指摘を踏まえ、地域運営組織の課題の一つである人材の育成・確保に関し、若干の考察を試みたい。

（１）地域運営組織における取組の推進

山形県川西町吉島地区のNPO法人きらりよしじまネットワークでは、自治公民館から地域の若者を地域づくりに関わらせ、地域指導者に育てていくという地域ぐるみの人材育成の仕組みが構築されている¹⁸。具体的には、まず、地区の公民館長から推薦された若者は、1～2年間、教育部会事業専門部に所属し、事業の手伝いをしながら、こういった地域課題があるのかを学び、気付きを得たメンバーが事務局研修生となり、2年程度、より本格的に事務局活動を手伝う。その後、正規の事務局員となり、コーチングやファシリテーションを学ぶ。事務局員として経験を積むと部会のマネージャーやサブマネージャーとなっていき、この段階でマネジメントやマーケティングについて外部のプロからの学びも得て、知識、ノウハウを取得する。その後、マネージャーを卒業すると、組織の理事や

¹⁶ 中間支援組織とは、市民、NPO、企業、行政等の間にたって様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立された、NPO等へのコンサルテーションや情報提供などの支援や資源の仲介、政策提言等を行う組織を言う。中間支援組織自らがNPO等である場合もある。（内閣府「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」（平成23年12月））

¹⁷ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」（平成28年12月）17～19頁

¹⁸ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」（平成28年12月）18頁、33頁

指導助言者あるいは地区の公民館長になっていく場合もあるとされる¹⁹。

また、新潟県上越市のNPO法人かみえちご山里ファン倶楽部では、総合的能力を持った専従スタッフが必要との観点から、若者の人材育成に力を入れており、平成27年4月に里創義塾を開校した。NPO実務、生存技能実習、講義の3本柱のカリキュラムが組み、受講生は、1年間かけて同倶楽部が運営する各施設で働きながら、会計やデータ整理を学び、事業を計画して実施し、報告することなどを体験する。さらに、稲畑作や林業の基礎の習得、農林産物の2次加工の体験、チェーンソーの免許の取得、集落の共同作業への参加等、様々な知識やノウハウを学び、地域に貢献することが期待されている²⁰。

地域に密着した活動を行いながら様々な技能や地域課題を解決する力を若者に身に付けさせ、人材を自分たちで育成して持続的に確保していく、こうした長期的な人材育成のための仕組みづくりが広がりを見せることが望まれる。

（２）住民の当事者意識の醸成

地域運営組織の設立を進めるためには、①地域住民の当事者意識の醸成、②地方公共団体等のサポート、③組織の設立を促す要素（財源・制度・人材）等の条件整備を行政が積極的に進めることが必要であるとされている²¹。

住民は、行政サービスを受けるだけでなく担い手としての役割を期待されているが、始めから地域社会に対する責任感や当事者意識を持った住民はそんなに多くはないのではないだろうか。商店の撤退などの困りごとを契機に自然に当事者意識が形成されるケースもあるかもしれないが、まずは、市町村が地域の実態調査や住民へのアンケート調査、ワークショップの開催等を行い、住民が当事者意識を持つきっかけづくりを行うことが求められる。

さらに、長期的な観点からは、情報公開や議会における熟議といった環境整備も重要であろう²²。例えば、広島県安芸高田市では、住民の組織活動を推進するためには行政の積極的な情報公開と共有が重要であるとの考え方の下、地域の課題や将来展望、行政の施策等について話し合いを継続する中で、互いに担うべき役割を明らかにすることを目的に、テーマ別の懇談会を開催している²³。同市は、このほかにも自治懇談会や団体懇談会も開催しているが、平成27年3月に策定された第2次安芸高田市総合計画では、いずれの懇談会も出席者等が固定化されつつあることが課題として示されている²⁴。こうした中、平成27年10月に策定された「安芸高田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、主な取組として、①懇談会で市の重要施策テーマを取り扱い、市民の関心を高めること、②周知にあ

¹⁹ 総務省「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」（平成29年3月）55頁

²⁰ 総務省「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」（平成28年3月）32頁

²¹ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告」（平成28年12月）5頁

²² 片山善博「『地域が決める』意識後退（論点：シリーズ憲法70年 地方自治から考える）」『毎日新聞』（平29.8.23）

²³ 総務省「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」（平成29年3月）16頁

²⁴ 「人がつながる田園都市安芸高田—第2次安芸高田市総合計画—」102頁

たり「お太助フォン」（ＩＰ告知端末）を活用し参加体制を整えること、③参加者にふるさと特産品を配付することを掲げ、懇談会の参加者数を平成25年度の133人から平成31年度には600人とする重要業績評価指標（ＫＰＩ）を設定している²⁵。

こうした行政の側からの粘り強い働きかけを続けることで、住民の当事者意識の醸成が図られることが望まれる。

（３）集落支援員の活用

集落支援員とは、地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、地方公共団体からの委嘱を受け、市町村職員と連携し、集落への「目配り」として集落の巡回、状況把握等を実施するものであり、総務省は財政措置（支援員一人当たり350万円上限）、情報提供等を実施している。この制度は、過疎地域に所在する集落や高齢者比率が一定以上の集落などには限定されないが、都市地域等の人口集中地区については財政措置の対象外である。

平成29年3月に総務省過疎問題懇談会が取りまとめた「過疎地域等における集落対策のあり方についての提言～多彩な豊かさに満ちた集落の暮らしを創り支えるために～」では、集落支援員について、地域運営組織の事務局機能を担う中核的な人材となるなど、集落の暮らしを支える事業・サービスの担い手となることも期待されている。また、集落支援員は、市町村と協働して、住民の当事者意識を顕在化させるとともに、住民同士や住民と行政の間で話し合う場を設定、促進することも必要とされている²⁶。

この提言を踏まえ、平成29年6月に「過疎地域等における集落対策の推進要綱」が改正され、集落支援員について、集落点検の実施や集落のあり方に関する話し合いを通じ必要と認められる地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策の実施や地域運営組織の事務局機能を担う中核的な人材とするなど、集落の暮らしを支える事業やサービスの担い手とすることや、移住者を地域に受け入れる仲介役とすることができると明記された。さらに、総務省が財政措置を行うに当たっての条件が示されるとともに、市町村、都道府県、総務省の役割が明確化された。

こうした見直しにより、集落支援員が活動しやすい環境の整備が図られ、集落支援員の取組の更なる深化と地域運営組織の発展につながることを期待される。

（４）地域おこし協力隊の活用

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移動し、生活の拠点を移した者を地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱するものである。一定期間（おおむね1年以上3年以下）、地域に居住して地域ブランドや地場産品の

²⁵ 「安芸高田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成27年10月）64頁

²⁶ 総務省過疎問題懇談会「過疎地域等における集落対策のあり方についての提言～多彩な豊かさに満ちた集落の暮らしを創り支えるために～」（平成29年3月）6頁。過疎問題懇談会は、過疎地域の課題の解決に向け、時代に対応した実効性ある過疎対策のあり方等について、学識経験者等の意見交換を行う場として開催される。

開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「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。総務省は、地方公共団体に対して隊員の活動に要する経費等を特別交付税により支援（隊員一人当たり400万円上限）しているほか、平成28年度からは都道府県が実施する地域おこし協力隊等を対象とする研修等に要する経費について普通交付税による支援を開始している。

大分県宇佐市では、地域おこし協力隊員を地域コミュニティ組織の地域づくり活動支援に充てており、臨床美術（脳の活性化のための美術）、熱中症予防等の講話や体操等の講師として、臨床美術士や介護福祉士の資格を持った隊員が活躍しているほか、隊員がデザインしたキャラクターやまちづくり協議会ロゴマークもある²⁷。また、石川県能美市は、地域運営組織「NPO法人えんがわ」のスタッフとして、平成29年度地域おこし協力隊の募集を行った。その業務内容は、NPO法人「えんがわ」が取り次ぐ地域産品を県外で販売する事業の企画・立案・実行や、空き店舗を利用して生鮮食品や日用品を販売する「ふれあい市」、高齢者が集まり交流する「居酒屋えんがわ」、相続や生活の困りごとを専門家に相談できる「困りごと相談」の運営等である²⁸。

地域おこし協力隊には、地域活動の担い手として以外にも、地域外の視点により地域に新たな気づきをもたらす効果や、田園回帰の流れも指摘される中で地域住民と移住者との橋渡し役としても期待されている。

地域おこし協力隊制度は、創設から8年が経過し、隊員の約6割は任期終了後も同じ地域に定住し、同一市町村内に定住した隊員の約2割は自ら起業している。

一方、新たに隊員を受け入れる地方公共団体が急激に増え、隊員の受入れ・サポート体制の構築が課題となっている。例えば、受入地域において、地域おこし協力隊の趣旨・目的に理解がないと単なる人員補填になってしまいかねないため、事前に地域づくりに関する勉強会を開くなど、受入地域の中で共通認識を持つ必要がある。また、受入地域の主体性や当事者意識が十分でない場合、隊員への依存が生まれ、むしろ集落自体の力が落ちてしまう可能性も指摘されている。さらに、隊員の任期終了後の地域活動の推進方策と隊員自身の意向（定住や起業等）の実現方策の検討も必要とされる²⁹。

隊員が円滑に活動できるようきめ細やかなサポート体制を構築し、有意義な地域活動が行われることが隊員自身にとっても地域にとっても望ましいことであり、結果として、隊員の定住や起業等につながり、ひいては地域の魅力が更に高まることが期待される。

（５）地方公共団体による支援措置

高知県では、平成15年度から「地域支援企画員制度」が導入されており、地域支援企画

²⁷ 総務省「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」（平成29年3月）16頁。宇佐市ウェブサイト<<http://www.city.usa.oita.jp/soshiki/23/28278.html>>（平29.9.14最終アクセス）

²⁸ 能美市ウェブサイト<<http://www.city.nomi.ishikawa.jp/chiiki/NomiVitalization/chiikiokosikyoryokutai.html>>（平29.9.14最終アクセス）

²⁹ 総務省「地域おこし協力隊の受入れに関する手引き（第2版）」（平成29年5月）3頁、19～20頁、22～23頁、26頁、31頁

員が各地域に駐在して市町村と連携しながら住民と一緒に取組を進めることで地域の自立を支援している。特産品加工施設の建設、自然体験プログラムの企画・運営、地元ガイドの養成等、様々な活動が行われており、地域支援企画員はこうした活動へのアドバイスや実施支援、地域内外の人や組織・関係機関との連携の促進、情報発信などを行っている³⁰。

また、兵庫県豊岡市では、平成29年度から地域マネージャー制度を導入している。当面は市の嘱託職員として雇用して各地区に配置し、事務局の立場で地域コミュニティ組織の運営や地域づくりの活動を行うが、将来的には地域での雇用を目指している³¹。

山形県川西町では、まちづくり課職員による地域担当制が導入されているほか、地区経営母体の担い手となる人材育成のための「まちづくりマイスター養成講座」も行われている³²。講座の内容は、スキルアップ（ファシリテーション・コーディネート能力、コミュニケーション能力、評価診断能力等）、実践活動（受講者が自ら企画したプログラムをスケジュールに沿って実践）、交流促進（受講者同士やマイスター認定者との交流を図り、ネットワークづくりの機会を設定）となっており、この講座を修了すると「まちづくりマイスター」に認定される。平成27年12月に策定された「川西町まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、まちづくりマイスター認定者数を平成26年度の46人から平成31年度には80人とする重要業績評価指標（K P I）を設定している³³。

地域運営組織の取組は、地域住民の生活の質の向上、生きがいづくり、地域の魅力の向上など経済効果にとどまらない多様な効果を有していること、地域運営組織への支援が財政の効率化につながり得るものであることなどを踏まえ、中長期的な地域づくりの視点からの支援を行うことが必要とされる³⁴。

その際には、国の支援措置の適切な活用を図りつつ、都道府県は広域的な観点から、市町村は住民に身近な行政として、それぞれが役割を分担し、人材育成・確保の取組を推進していくことが求められる。

³⁰ 総務省「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」（平成29年3月）16頁。高知県ウェブサイト<<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/120801/chiikisiennkikakuin.html>>（平29.9.14最終アクセス）

³¹ 総務省「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」（平成29年3月）16頁。豊岡市ウェブサイト「新しい地域コミュニティが本格的スタート～「自分たちの地域は自分たちで守る」住民自治のまちづくり～」<<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1491195313271/files/5.pdf>>（平29.9.14最終アクセス）。豊岡市「新しい地域コミュニティのあり方方針」（平成27年2月）36頁。また、豊岡市では、地域コミュニティ組織への財政支援（コミュニティづくり交付金等）も行われている。（豊岡市「平成29年度の取組み～地方創生・未来への挑戦～」<<http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1493171783917/files/29ziguou.pdf>>（平29.9.14最終アクセス））

³² 川西町ウェブサイト<<http://www.town.kawanishi.yamagata.jp/machidukuri/meister.html>>（平29.9.14最終アクセス）。川西町では、自主自立の地域づくりを推進するため、財政支援（協働のまちづくり地域支援事業交付金等）や体制支援（地域づくり連絡協議会等）も行われている。

³³ 「川西町まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成27年12月）38頁

³⁴ 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－最終報告」（平成28年12月）23頁

6. おわりに

地域運営組織が必要とされる背景として、平成の合併との関係が指摘されている。総務省の「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」においても、「地域運営組織は、平成16年頃から設立数が増加している。この時期は、市町村合併が多数なされた時期と重なっており、市町村合併を契機に地域運営組織の重要性が高まったものと考えられる」といった言及がされている³⁵。また、平成の合併時には合併というインパクトが地域運営組織の設立に強く働いたとして、地域運営組織を立ち上げるには合併に匹敵するほどのエネルギーが必要であるとの指摘もある³⁶。

市町村合併を契機に地域の課題が顕在化したり、状況が厳しくなったりしたという側面はあるだろう。しかしながら、合併しなかった町村や都市部においても地域運営組織は必要とされていることから、平成の合併はあくまでも地域運営組織設立の契機であり、合併前の状態に戻したとしても地域の課題の解決には至らないだろう。

今、求められているのは、どのように地域資源をいかして地域を持続可能にしていくのか、他人事ではなく自分事として、住民自身が地域の課題について真剣に考えていくことである。地域運営組織の量的拡大・質的向上のプロセスは、住民自治の深化の道筋そのものなのではないだろうか。

(あまいけ きょうこ)

³⁵ 総務省「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」（平成29年3月）10頁

³⁶ 小田切徳美「『地域運営組織』は地方創生の『本丸』」『月刊ガバナンス』No. 213（2017.1）14～15頁等