

**短報 研修会の企画運営を通じた地域運営組織づくりへ向けた
課題解決のためのポイント整理・共有の取り組み（Ⅰ）**

－「みんなで地域組織づくりを考えよう」研修会での事前アンケートによる課題実態の把握－

笹田 敬太郎・青西 靖夫・吉田 翔・中曾 さゆり

島根県中山間地域研究センター研究報告第14号別刷

平成30年11月

研修会の企画運営を通じた地域運営組織づくりへ向けた 課題解決のためのポイント整理・共有の取り組み（Ⅰ）

－「みんなで地域組織づくりを考えよう」研修会での

事前アンケートによる課題実態の把握－

笹田 敬太郎*・青西 靖夫・吉田 翔・中曾 さゆり

Sorting Out and Sharing Points for Problem Solutions Toward Formulation of Region Management Organization by
Planning a Training Seminar (I).

－Grabbing Current Situation through Preliminary Questionnaire Survey
for the Training Seminar “Let’s Think about Building Regional Organizations”－

SASADA Keitaro, AONISHI Yasuo, YOSHIDA Sho and NAKASO Sayuri

要 旨

本報告は、地域運営組織の立ち上げと運営をテーマとした「みんなで地域組織づくりを考えよう」研修会の企画・実施を通じて得られた知見を整理したものである。主な内容は、①地域運営組織の抱える課題に関する先行研究や報告のレビュー、②筆者らが議論した内容を踏まえた課題の整理、③アンケートによる地域運営組織づくり関係者が抱える課題と解決のための取り組みに関する実態の把握・分析、である。これらの作業の結果、組織づくりに関わる課題は多岐にわたり、立ち上げ前後でその内容が異なることが明らかになった。とくに大きな課題として把握されたものは、「若い世代の参加」、「既存組織との関係」、「事務局の負担」の3点であった。また、地域運営組織の組織化プロセスにおける課題解決のために、さまざまな取り組みや工夫がなされていることが明らかになった。

キーワード：地域運営組織，組織づくり，アンケート，課題の把握，研修会

I 本報告の背景と目的

中山間地域では、人口減少や高齢化の進行に伴い生活サービスが低下し、将来的な集落の維持が危ぶまれており、安心して暮らし続けられる仕組みづくりが求められている。国においては、こうした課題の解決方策の一つとして「小さな拠点」の形成が示され、その活動を中心に担う地域運営組織の形成および量的拡大・質的向上が推進されている¹⁾。本報告で述べる地域運営組織とは、

「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り組みを持続的に実践する組織」である²⁾。また、島根県では、地域を守り暮らし続けるための仕組みづくりとして従来の集落（自治会）より広い範囲を1つのまとまりとして、地域住民が主体となり話し合いを通じた「小さな拠点づくり」が推進されている

* 現森林総合研究所

ところである。

これまで政府機関や一部の自治体は、地域運営組織の実態、課題の抽出、それに基づく形成手法の検討を進めており、地域運営組織の形成マニュアル、研修テキストなどを作成し、優良事例や先進事例を紹介している^{2,3,5)}。その一方で、地域運営組織づくりに携わる地域住民や行政担当者など現場レベルでは、組織における事務局への負担の集中、若い世代が組織へ参画しないことなど多様な課題に直面していると考えられる。そうした組織づくりにおける課題や悩みを、地域において見聞きするなかで、筆者らは、それらを解決していくためのポイントを整理・共有すること、およびそのための「場」を設けることの必要性を感じてきた。

島根県中山間地域研究センターでは、2008年度から地域運営組織づくりに関する研修を行っており、2016年度からは「小さな拠点づくり」を進めるために、年2,3回、研修会を実施している。2016年度は、島根県の進める「小さな拠点づくり」における3本の柱、生活機能の確保、生活交通の確保、地域産業の振興について、それぞれ先進事例の紹介や現地視察を含めた研修を実施した。しかし、具体的な取り組みを進めるうえで必要な地域住民の機運醸成や組織体制のあり方、活動の進め方、そのプロセスについては、十分に焦点が当てられなかった。そこで、2017年度は地域運営組織の立ち上げと運営に関わる住民や担当者一人ひとりが抱える悩みや課題を共有し、その解決を図るために「みんなで地域組織づくりを考えよう」研修会（以下、研修会と略記）を企画し、2017年10月24日に開催した。

筆者らは、研修会を企画・検討する中で、地域運営組織づくりの課題を整理し、当日の研修会では事例紹介やワークショップを通じてその課題を解決するためのポイントの整理・共有を行ってきた。本報告と続く短報（Ⅱ）では、その内容を報告する。そうすることで、現場で奮闘する関係者や行政担当者が抱える課題解決の一助とすることを目的としている。

まず、Ⅱ章では、地域運営組織づくりにおける課題について先行研究や報告のレビューを含め、研修会の企画運営を検討するなかで整理した内容を述べる。次に、Ⅲ章では、参加者が抱える組織づくりにおける課題を把握するために行ったアンケート調査とその分析結果を報告

する。Ⅳ章では、整理した組織づくりにおける課題についてまとめるとともに、研修会の運営において必要と思われる点と今後の課題について考察した。

なお、本報告に続く短報（Ⅱ）において、整理した課題の解決方法の一つとして、実際に研修会の中で行ったワークショップの概要と効果、および改善するために必要と思われる点を検討する。

Ⅱ 地域運営組織づくりにおける課題の検討

1. 研修会の企画にあたっての基本的な考え方

地域運営組織の立ち上げと運営に関わる住民や担当者一人ひとりが抱える悩みや課題は、各地区の人的資源や人間関係、自治体の施策および支援体制によって異なり、多種多様である。その中で、どのようなとまどいや課題があるのかを明らかにし、それらの課題と組織づくりの難しいところ、それを乗り越えるために工夫してきたことなどをあわせて、整理し共有することが重要である。

そのため、筆者らは研修会を企画するにあたって、まず、①先行研究や報告のレビューを行うとともに、研修担当メンバー間で議論した内容を踏まえ、課題を整理すること、②地域運営組織づくり関係者が抱える課題および乗り越えるために工夫してきたことについて実態を把握することが必要であると考えた。

2. 先行研究および報告のレビュー

地域運営組織に関しては、総務省地域力創造グループ地域振興室と各種有識者会議や検討委員会を中心として検討が進められてきた^{1-3,5)}。

その検討会議の中で実施されたアンケートでは、市区町村を対象として地域運営組織が継続的に活動していくための地域側の課題について尋ねている。ここでは、「活動の担い手となる人材の不足（84%）」、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%）」が回答として多く、人材と資金の2つが大きな課題として挙げられている²⁾。しかし、組織立ち上げ時の課題についてはふれられておらず、また人材と資金以外にも市区町村が把握できていない地域側が抱える課題は存在すると考えられる。

その点に関して、山浦（2017）は、行政主導による地域運営組織の設立が要因となり活動の停滞や組織の形骸

化が生じた大分県宇佐市の地区を事例に、①主体性・当事者意識醸成の不十分さ、②前例踏襲的かつ総花的な組織編制、③既存組織と事務局への依存の3点の課題を挙げている⁴⁾。また、課題解決のために大学と地域が協働したワークショップによって、組織立ち上げ後に設けた部会制の現状整理と再編の可能性について検討した内容を紹介している。そこでは、部会制の現状として、「部会員同士の温度差が大きい」、「部会員、役員が固定化している」、「部会の活動停滞に伴う事務局の負担の増大」、「活動が浸透しておらず、知名度が低い」等の発言が紹介され、既存組織との関係や既存の行事・事業の多さなどの課題が指摘されている。

総務省（2017）では、地域運営組織の形成や持続的な運営に当たっての16の課題（困りごと）を「知る」「動いてみる」「かたちづくり」「持続・発展させる」に分類し、解決のためのポイントを示すとともに事例集を作成しており、先進的な取組みや研究会の議論を踏まえた解決策がまとめられている³⁾。形成時の課題や課題解決のポイント、形成から運営までのプロセスが明示されていることが特徴的である。しかし、やや総論的であり、各事例の具体的な取組みにおいて、つまづいた点や苦労した点、工夫した点、それらを含めた詳細なプロセスについては明らかとなっていない。

一方で、内閣官房・内閣府（2017）は、地域運営組織づくりにおける初動期の支援として、地域住民や行政職員に当事者（「じぶんごと」）意識を持ってもらうきっかけとなるような研修を提案するとともに、そのための研修プログラムを作成している⁵⁾。意識・機運醸成は非常に重要な課題ではあるが、その後の組織体制づくりや運営との関連性は不明確であり、課題が残っている。

3. 地域運営組織づくりにおける課題の整理

I章でも述べたように、具体的な事業を実施する以前に組織づくりに関わる課題が多く存在すると考えられる。

課題を把握するにあたり、以上の先行研究や報告のレビューを踏まえ、筆者らが行ってきた地域支援活動や研修会企画のなかで直面あるいは見聞した経験、研修会企画にあたっての議論などから、組織づくりに関わる課題を抽出し、整理することとした。

抽出した想定される課題は以下のとおりである。

①立ち上げ時の声かけ、②女性の参加、③若い世代の参加、④組織構成員の高齢化、⑤事務局の役割、⑥現状把握ができていない、⑦会議の進行、⑧意思決定の仕方、⑨目標が共有されていない、⑩既存の組織との関係、⑪自治会との関係、⑫役の負担が多い、⑬既存の行事・事業が多い、⑭行政との関係、⑮お金、⑯人間関係。

なお今回は、地域における組織づくりについて考えるという目的であったので、行政側のあり方については取り上げていない。また地域内の人間関係に関わる問題についても、運営上しばしばみられる重要な課題であるが、研修では異なるアプローチが必要と考え、本稿では取り上げないこととした。

Ⅲ 課題の実態把握

1. アンケート調査の実施

前項の課題リストをもとに、研修参加者が抱える地域組織づくりにおける課題について、その実態を把握し、仮説として挙げた想定される課題を検証するためにアンケート調査を行った。調査対象者は、研修会参加希望者全員である。調査票は応募時にいただいたメールアドレスにE-mailを通じて各参加希望者への配布と回収を行った。39名中32名から回答があり、回収率は82.1%であった。

調査項目は、組織の設立状況、これまでの組織づくりの取り組み、現在抱えている課題と解決するための取り組み、組織づくりにおいて工夫してきたこと、理想の組織像についてである。抱える課題については、前項の課題リストをもとに複数回答で答えてもらったうえで、主要なものを3つ選んでもらい、その内容について具体的に記述してもらった。そして、組織づくりにおける工夫、理想の組織像については、自由に記述する形で回答してもらった。行政職員には、主として支援している組織の状況で回答してもらった。

2. アンケート調査結果の分析

1) 回答者の基本情報

はじめに、調査対象者である研修参加希望者の属性を示す。所属別では、公民館やまちづくりセンターなどの主事や職員、館長が8名（25.0%）、集落支援員が8名

(25.0%), 県職員と市町村職員がそれぞれ6名(18.8%), その他地域おこし協力隊などが4名(12.5%)であった。公民館やまちづくりセンター職員, 集落支援員など, 地域運営組織づくりに関わり, 事務局を担う参加者が多いことが推察される。

つぎに, 組織の設立状況についてみると, これから組織づくりを始める(立ち上げ前)と回答した人は11名であり, 組織を立ち上げた(立ち上げ後)と回答した人は, 14名であった。行政職員をはじめ3名がどちらにも当てはまると回答し, 4名が未回答であった。

2) 組織づくりにおいて抱えている課題

現在組織づくりにおいて抱えている課題について尋ねたところ, 図1のように15の項目からまんべんなく選択され, 課題が多岐にわたることが分かった。また, 抱えている課題のうち主要なものとして回答した割合が高いものを順に挙げると, 「若い世代の参加」(34.4%), 「既存組織との関係」(28.1%), 「事務局の役割」(28.1%), 「組織構成員の高齢化」(25.0%), 「目標が共有されていない」(25.0%), 「お金」(21.9%)の順になっている。

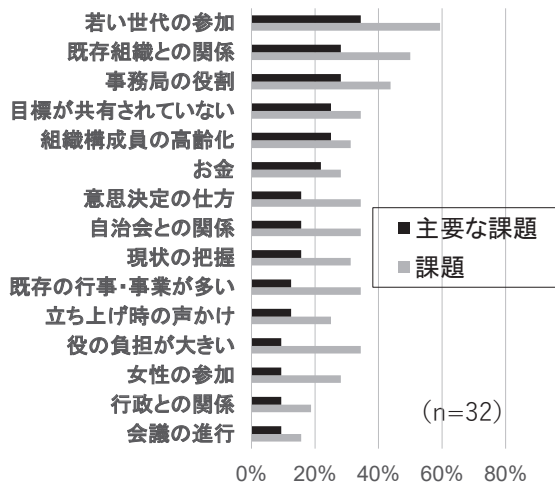


図1 参加者の抱えている課題

注: 複数回答, 主要な課題は3つまで

さらに, 図2のように組織を立ち上げ後の人と, 立ち上げ前の人では, 抱えている課題には, 共通するものと異なるものがみられた。立ち上げ前に割合が大きいものとしては, 「既存組織との関係」, 「立ち上げ時の声かけ」, 「お金」があり, どういうメンバーを募っていくかとい

う直近の課題と事業の継続を見据えた資金面についての課題が挙げられた。自由記述では, 何から始めたら良いのかわからないといった意見もあり, 立ち上げていない段階で運営後に想定される課題が見えないなかで, 上記のほかにも顕在化していない不安や課題があると考えられる。一方, 立ち上げ後に割合が大きいものとしては, 「若い世代の参加」, 「事務局の役割」, 「目標が共有されていない」, 「役の負担」などが挙げられた。立ち上げ前と後の人で共通している課題としては, 「組織構成員の高齢化」, 「既存の行事・事業が多い」などが挙げられた。

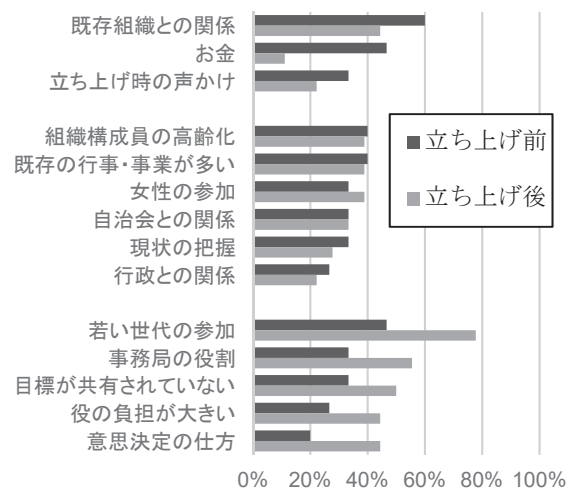


図2 組織立ち上げ前後の研修参加者が抱える課題

3) 課題の詳細な状況と解決へ向けた取組み・工夫

抱えている主要な課題の詳細な状況および解決へ向けた取組み・工夫について, 回答割合が高いものを中心に課題項目で似通っているものをまとめ, 整理した。

① 組織の高齢化と若者・女性の参加

「メンバーが固定化し, 若い世代の参加が少ない」, 「新規加入の構成員がいないため, 一年一年高齢化」, 「担い手の育成, 引き継ぎができていない」など, 若い世代や女性の参加, 組織構成員の高齢化には, 共通したつながりがみられる。そのため, 仕事や子育てを抱える若い世代や女性の参加・参画が, 組織構成員の偏りや高齢化の是正につながると考えられる。

課題解決に向けた取組みを進める地域では, 事業や組織体制, 会議の進め方などの見直しを進めている。たとえば, 若い世代が関心のある内容(パンづくり)を絡

めた活動をしたり、公民館活動を通して少しずついろいろな場面で若い人に声をかけたりすることによって参加を促している。組織体制の見直しについては、組織内に若い世代のみの部会を立ち上げている。実際に組織体制を改めることによって、関わる人の年齢層が若返っている地域もみられた。さらに、「食べ会や飲み会など集まりやすい雰囲気づくりや堅苦しくない会議の場づくり、来る来ないがしやすい環境づくり」などの場づくりが工夫されている。

②既存組織との関係

既存組織との関係については、とくに自治会との関係についての課題が多くみられた。「自治会役員で仕方なく役に就いている方が多い」、「自治会が組織づくりの取りかかりとなるが、会長の役が2年のため継続的な組織づくりが難しい」など自治会役員のモチベーションや任期など自治会に関わる課題がみられた。また一方で、「関係組織団体（既存の組織・自治会・既存の行事業・行政）との連絡調整ができていない」、「自治会と地域組織の意思の疎通ができていない」など既存組織との連携や連絡調整における課題が挙がった。以上の課題は、組織の立ち上げ時に誰に声をかけるか、構成メンバーをどうするかという「立ち上げ時の声かけ」における課題とも共通する。連携や連絡調整に関しては、構成員の選出方法など組織の見直しや各組織団体の代表およびキーパーソンとの話し合いに取り組んでいると複数の回答があり、そのなかである集落支援員は「各団体の催しに参加し、話を聞くことによって、親しくさせていただけるようになった」と回答した。

③事務局の役割と役の負担

事務局の役割を課題として挙げている人10名のうち8名が、事務局への負担を課題としていた。仕事をしながら、会議やイベントの案内・チラシの作成などの準備に多くの時間を費やしており負担がかかっている状況がみられた。また、「プレイヤーがいないため、あれもこれもが地域組織の会長、副会長や事務局へ押し付けられており、疲弊している」、「事業のリーダーとして動く、各事業の事務を全て担うなど事務局に全ての負担がかかっている」といったように、地域における人材の不足や組織構成員の意識、主体性の欠如が事務局の負担につながっている可能性が示唆された。

そうした課題の解決に向けた工夫として、役割分担に取り組んでいる地区が多く見られた。しかし、その取り組みの効果は、地域によってさまざまである。

「小さな作業分担を行い運営するが、人が増える分、事務局はかえって調整で大変になった」、「業務整理し作業を振り分けたいが、高齢化等によりお願いできる人がいない（PC操作ができない、忙しい、体調不良等の理由で断られるなど、依頼をするのにも気が引ける）」など、そもそも役割分担を頼めない、役割分担により調整が大変になるなど課題解決が難しい状況にあることが把握できた。

一方で、ある地区では「地域みんながやれることをやるようにしようという声かけをしたところ、自ら動く人が出始めた」とあるように、取り組みによって成果が見られた地域もあった。

④目標の共有（目標が共有されていない）

活動が進むなかで、目標やビジョンの作成と共有も重要な課題となっている。「既存の団体を束ねただけで、将来目標がない」、「事業を実施することに忙殺されており、目的・目標を見失っている」、「役員やメンバーも他人事」、「目標やビジョンを作成しても、役員等一部の人がしか知らない」など、何のために活動をしているのかを見直す必要性を感じている地区があることが確認できた。また、組織立ち上げ前の地区からは、「現状把握から目標づくり・共有までの方法とプロセスを知りたい」との意見がみられた。

課題解決のための取り組みとして、ある地区は「既存の事業の振り返りを含めて、なぜ事業に取り組んでいるのかを議論することで、組織の向かっている柱を明確にすることができた」と回答した。

⑤お金

資金面では、事業費、運営費をどうするか、といった課題が多く挙げられた。「草刈り墓掃除等、地域のニーズに対し、収益性が低い」という声もあり、組織立ち上げ前に事業化とその運営に関わる課題を持っていることが分かった。一方で、「補助金を受け活動開始したが、補助金がなくなり継続できなくなった」事例もあり、運営の持続性に関わる課題もみられた。しかし、これらの地区では課題解決への取り組みはなされておらず、情報提供を含め事業や運営の持続性については、課題として残っ

ている。

IV まとめと考察、今後の課題

本報告では、近年、国や県が進める地域運営組織づくりに関わり、先行する研究や報告をレビューし、想定される課題を抽出したうえで、実施したアンケートの分析から組織づくりに関わる地域住民および行政職員が抱える課題の実態について、その一端を把握し、整理した。

アンケート回答者からの回答では、図1で示すように組織づくりにおける課題はアンケートにおいて想定した課題の全15項目からまんべんなく回答されるなど、多岐にわたっていることが明らかとなった。そのなかでも主要な課題として、「若い世代の参加」、「既存組織との関係」、「事務局の役割」が挙げられた。また図2で示すように、立ち上げ前後で異なる課題もみられ、組織とそれに関わる参加者個人がおかれた環境によって、その課題は異なることが改めて確認できた。組織立ち上げ前では「既存組織との関係」、「お金」、「立ち上げ時の声かけ」が立ち上げ後より多く挙げられ、組織立ち上げ後では「若い世代の参加」、「事務局の役割」、「目標が共有されていない」、「役の負担が大きい」、「意思決定の仕方」など参画、運営面での課題が多く挙げられていた。

抱えている課題の詳細な状況および解決へ向けた取り組み・工夫を整理した結果、各地域では課題解決のためにさまざまな取り組みや工夫がなされていた。組織内に若い世代のみの部会を立ち上げ若返りが図られたなど、その結果取り組みが実を結んだ地域もみられた。

今回のアンケートでは、後で述べるような限界はあるものの、総務省が整理したように住民側の新たな担い手の確保やお金の不足といった活動を継続するための課題だけではなく、組織間の関係や立ち上げ時の声かけ、事務局の負担など、組織の立ち上げ時や運営時における詳細な課題とそれをとりまく状況、課題解決の取り組みや工夫を把握できたものとする。

課題の多様性、地域や参加者が置かれた状況の違いを踏まえて、研修会を企画するうえでは、参加者どうしが抱える課題や取り組んでいる工夫などを共有することに

よって、それぞれの課題解決のヒントや気づきにつながる可能性があると考えられる。これらのことを念頭に置きながら、研修会においては、短報(Ⅱ)で報告する「課題相談ワークショップ」を実験的に開催した。そこでは、多様な参加者の多様な課題に対して、研修参加者どうしでアイデアや経験を共有しながら、組織づくりのための解決策を探していくプロセスとして研修をデザインした。

最後に今回の報告と調査の限界および今後の課題について述べたい。今回のアンケート調査は、データサンプル数も少なく参加者に偏りがあることから、すべての地区に通じた一般的な傾向として示すことはできない。データのサンプル数を増やし課題の実態を把握するとともに、より実効的な課題解決につなげるため課題の要因となっているものを明らかにし、その因果関係について分析する必要があると考える。また、市町村のコミュニティ施策やビジョンなど行政のあり方との関連性、コミュニティ組織と自治会との関係、事業や運営の持続性など、個別の詳細な課題を解決する方向性を検討していく必要がある。

引用文献

- 1) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部(2016) 地域課題の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。
- 2) 総務省地域力創造グループ地域振興室(2015) 平成26年度「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。
- 3) 総務省地域力創造グループ地域振興室(2017) 平成28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」研修用テキスト。
- 4) 山浦陽一(2017) 地域運営組織の課題と模索(JC総研ブックレットNo.20)。筑波書房。
- 5) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局(2017) 行政職員による小さな拠点・地域運営組織の形成に向けた研修の手引き。