地域運営組織の設立に向けた初動期の取り組みの評価

岩手県雫石町を事例として

Evaluation of the Attempt to Establish Regional Management Organization in an Initial Stage

Case of Shizukuishi Town, Iwate Prefecture

藤原瑞枝* 広田純一**

Mizue FUJIWARA Junichi HIROTA

*岩手県雫石町 **岩手大学農学部

*Shizukuishi Town Iwate Prefecture **Faculty of Agriculture, Iwate University

I はじめに

1 研究の背景

人口減少と高齢化の急速な進展により、多くの農山漁村において、生活サービスや生活支援機能が低下し¹⁾、また、行政サービスの水準を維持することが困難となりつつある²⁾中、それらの課題解決を図る一つの方策として「地域運営組織」が注目を集めている。

2015年度に総務省がまとめた報告書³⁾によれば、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、地域の課題解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義され、「従来の自治、相互扶助活動から一歩踏み出した活動を行っている組織」とされている。2016年10月に総務省が全市町村対象に実施した調査(1,718市町村回答)によると、その活動範囲は概ね小学校区(昭和の大合併前の旧町村)で、全国に609市町村、3,071組織あるとされている⁴⁾。

地域運営組織に関する農村計画分野の既往研究としては、中塚・川口・星野⁵⁾が、小学校区における地域自治組織の再編プロセスを取り上げており、地域リーダーや行政職員等による協議や実践の「場」づくりへの働きかけの必要性を指摘している。また、川口・中塚・星野⁶⁾は、行政による地域自治組織の支援制度として、地域担当職員制度を運用した事例を取り扱っており、上条・広田⁷⁾は、岩手県内の事例を対象に、コミュニティ再編における市町村の支援の在り方を論じている。他方、地域の課題解決力(地域力)の向上については、広田⁸⁾が既往研究をまとめた上で、住民が協力して実際に課題解決に取り組むこと(実践)の重要性を論じている。

岩手県内の先行事例としては、北上市が2000年度よりいち早く既存の16自治振興協議会(概ね小学校)を対象

に、協働のまちづくりのパートナーとしての地域組織の強化(今でいう地域運営組織の確立)に取り組み、総合的な地域づくり支援(地域計画の策定、地域づくり交付金制度、地区公民館の市民センター化・指定管理制度の導入等)を行っている⁹⁾。また、一関市では、平成の大合併を契機に、いちのせき市民活動センターを発足させ、中間支援NPOが運営を担って、「地域協働体」(地域運営組織)の育成支援を行っている。いずれの市でも自治会の連合型組織が多く、組織マネジメントの強化、「地域経営力」の向上、地域内のコミュニケーションの促進、若者・女性の参画等が課題として挙げられている。

以上の既往研究と先行事例のほとんどは、自治振興協議会等の小学校区レベルの再編を前提としており、そのような既存組織が全くない地域での地域運営組織の形成に向けた研究は、今のところ見当たらない。

2 研究の目的

本研究の対象である岩手県雫石町には、(昭和の大合併前の)雫石・御所・御明神・西山という4つの旧町村を範囲とする地区があるが、その単位での(自治振興協議会といった)包括的な地域組織がない。そこで町では、地方創生総合戦略(2015年度)の中で、人口減少対策として旧町村の4地区単位に地域運営組織を設立することを盛り込んだ。

雫石町では、既存自治組織の協議会組織は形骸化しやすいという先行事例の教訓を踏まえて、既存の行政区の単なる連合体ではなく、多様な主体が参加しやすいネットワーク型の組織を目指すこととし、それを実現するために次のようなアプローチを採用した。

- (1) 多様な主体が地域の課題を共有し、解決策を検討する場(「地域づくり会議」)を設ける。
- (2) 地域づくり会議の場で、地域の将来像・課題・住民自らが取り組む課題解決のための事業をワークショ

ップ形式（以下、WS という）で話し合い、「地域づくり計画」としてまとめ、それを住民自らが実行する。

(3) 計画策定およびその実行を通じて、住民の当事者意識の醸成と実践力の向上を図る。

(4) 地域づくり会議の運営、地域づくり計画の策定と実行をサポートする支援体制を構築し、将来の地域運営組織の事務局を育成する。

本研究では、雫石町の地域運営組織形成に向けた初動期の取り組みの実態を整理した上で、以上のようなアプローチの有効性を検証することを目的とする。

検証の視点としては、(1)については、地域づくり会議への多様な住民の参加がどこまで実現しているか、(2)については、地域課題の解決に向けた取り組みが実際にどこまで実現しているか、(3)については、地域づくり会議に参加している住民の当事者意識がどの程度醸成され、実践力がついているか、そして(4)については、支援スタッフ（町職員、NPO 職員等）の事務局能力がどこまで向上したかがポイントとなる。

本研究は、地域運営組織の母体となる地域組織がない自治体において、ゼロから組織化を図ろうとする取り組みを扱うものであり、同様の課題を抱える自治体にとって有益な教訓を与えうると考える。

3 研究の方法

まず、雫石町の地域運営組織形成に向けた取り組みの実態については、地域づくり会議のワークショップや打合せ等についての記録（町役場の復命書等で、大半は筆者自身が作成）を基に整理した。年度ごと・活動ごとの回数は表 1 の通りであり、2 年目の 2016 年度以降の実践チーム活動（詳細は後述）以外は、すべての活動に筆者は参加している（記録も大半は筆者自身が作成）。

また、筆者が参加できない実践チーム活動については、各チームのサポート職員が毎回、日時・内容・参加者・次回に向けた準備事項等をまとめた記録票を作成しており、その記録を参考にした。

次に、雫石町のアプローチの有効性の検証は、以下の記録と調査による。

(1) 地域づくり会議への多様な主体の参画

地域づくり会議の毎回の参加者の出欠記録より検証。

(2) 地域づくり会議による地域課題の解決に向けた取組
2016 年度・2017 年度の実践チームの活動内容（表 1 の活動記録）に基づいて検証。

(3) 地域づくり会議の住民メンバーの当事者意識の醸成と実践力の向上

実践活動への住民の参加態度、および地域づくり会議の参加住民およびサポート職員に対して 2017 年度に行

表 1 地域づくり会議に関する諸活動の回数

Table 1 Numbers of activities of the community meetings

活動 \ 年度	2015	2016	2017
地域づくり会議 WS	17 (17)	24 (24)	15 (15)
地域づくり計画の発表会に向けた打合せ (PJ, 住民代表)	18 (18)	—	—
打合せ (いわせん, 担当課)	5 (5)	8 (8)	9 (9)
PJ 職員打ち合わせ	6 (6)	3 (3)	7 (7)
PJ 職員勉強会	4 (4)	18 (18)	16 (16)
計画・活動発表会・フォーラム	2 (2)	3 (3)	3 (3)
実践チーム活動	—	76 (32)	140 (43)
連絡会議 (まちサポ, 担当課, 協力隊)	—	7 (7)	20 (20)

注：1) 括弧内は筆者の参加回数

ったアンケート調査（後述）により検証。

(4) サポートスタッフの事務局能力の向上

上記(3)のアンケート調査、および 2015～2017 年度におけるサポートスタッフの役割分担の推移より検証（前掲表 1 の諸活動の記録より整理）。

なお、(3)のアンケート調査は、地域づくり会議 1～3 年目に参加した住民 83 人及びサポート職員 64 人を対象に調査用紙を配付、2017 年 12 月 15 日～2018 年 1 月 15 日に回収した。回答数は住民 52 人（回収率 63%）、職員 45 人（同 70%）である。設問は全 11 問であり、地域づくり会議に参加して良かったこと、課題と感ずること、サポートスタッフの対応や企画提案力（住民対象）、住民の課題解決力（職員対象）の向上への評価等である。

II 雫石町の取り組みの経過

1 研究対象地の概要

雫石町は県庁所在地である盛岡市の西隣に位置し、秋田県と接している。国道 46 号と JR 田沢湖線（秋田新幹線）が並行して町を横断しており、盛岡市中心部までは車で 30 分弱である。奥羽山系に囲まれた扇状の盆地は、田畑、牧場として利用されており、稲作を中心とした複合経営型農業が営まれている。町内各地に温泉が湧出し、小岩井農場をはじめ多くの観光資源に恵まれているが、近年は少子化や都市部への転出者の増加により、総人口は 1999 年の 2 万人をピークに減少に転じ、2017 年度から小学校は 10 校から 5 校へ統廃合された。農協支所やガソリンスタンド、診療所、一般の商店等も次々に撤退し、地域の生活サービスが急速に弱体化してきている。

地域自治の単位としては、1955 年の昭和の合併以降、74 の行政区（昭和 32 年規則）を主とし、町の特別職として委嘱される行政区長が、町広報誌等の配布のほか、地域内行事や活動の運営を担ってきた。また、集落公民

館を有する集落では、地域公民館長が同時に置かれ、施設の維持管理と公民館活動を担ってきた。さらに 2006 年度からは「雫石町地域コミュニティ形成推進事業」として、行政区単位にコミュニティ組織づくり（＝自治会の設置）が町主導で進められてきた。事業は必須事業（自主防災・地域福祉活動）と選択事業（環境整備・納税推進・花と緑のまちづくり活動）が設定され、活動事業数と世帯数に応じた交付金が交付されている。2018 年 3 月現在で 65 の自治会が設立されている。

以上のような地域組織の活動の多くは、行政が定めた画一的な事業メニューの枠内に留まっており、住民の創意工夫による活動は一部に限られている。また、人口減少・高齢化等により役員の高齢化・固定化、行事のマンネリ化、活動参加者が確保できないなどの声も多く、行政区単位での地域活動に限界感が出てきていた。

2 地域づくり会議の設置

雫石町は、地方創生総合戦略（2015 年度）の中で、人口減少対策として旧町村の 4 地区別で地域運営組織を設立することを盛り込んだ。しかし、これまで 4 地区単位の組織は地区体育会と消防団程度しかなく、行政区を超えて地域の課題解決に取り組む包括的な組織がなかった。このため町では、地域づくり支援に実績のある NPO 法人いわて地域づくり支援センター（以下、「いわセン」という）に地域運営組織形成への包括的な支援を委託し、そのアドバイスを受けて、地区単位の住民協議の場として「地域づくり会議」を設置し、同会議の課題解決力を育みながら将来的に地域運営組織へ発展させることにした。

「地域づくり会議」設置に当たっては、岩手県内の先行事例の経験も踏まえて、組織の形骸化を防ぐために、行政区等、既存地域組織の協議会組織とはせずに、広く地域住民や既存組織から参加者を募った。特に若い世代に重点的に働きかけてメンバーを集めた。具体的には、2015 年 5 月から町広報誌やホームページ等によりメンバーを募集したほか、次に述べる職員プロジェクトチーム（以下「職員 PJ」という）の町職員が、町内の既存組織に所属する若手の住民や、職員と同世代の子育て世代、町が 2012～14 年度に開催した「まちづくりコーディネーター養成講座」の受講生等に、電話等で直接参加を呼び掛けた。その結果、地域づくり会議のスタート時点で住民メンバーとして 143 人が登録された。

3 行政及び NPO 等による支援体制

4 地区ごとの地域づくり会議の運営支援のために、主任主事級の 20～30 代の若手職員による庁舎横断的な職員 PJ を編成した。初年度である 2015 年度は、課長級も

監督役として各地区 2 名配置し、各地区 9 名体制、2016 年度からは、主任主事級職員のみで 6～9 名体制とした。職員の選出は、前述の「まちづくりコーディネーター養成講座」受講職員を優先したほか、配属課のバランスと消防団や体育会など地域活動の参加経験等を考慮し、さらに 4 地区の公民館配属職員もチームに加え、全体の事務局は企画財政課職員が担当した。他方、「地域づくり会議」と職員 PJ を含めた本取組全体のアドバイザー・コーディネーターを「いわセン」が務めた。

また、後述する「地域づくり計画」の実践のため、2016 年度からは町内に新たに設立した NPO 法人まちサポ雫石（2016 年に「NPO 法人子育てサポート雫石」から改組織。（以下、「まちサポ」という））と地域おこし協力隊 4 名（同年度新規採用）が支援スタッフとして加わったほか、岩手大学等の学生も実践活動に参加した。

地域づくり計画の実践活動が始まった 2 年目からは、地域づくり会議は地区ごとの実践チームに分かれて活動を行ったが、その進行管理・連絡調整・会議の記録・実践支援・情報発信などは、職員 PJ と地域おこし協力隊、および「まちサポ」が、分担してサポートした。事務局の企画財政課地域づくり推進室（2016 年度へ新設）と「まちサポ」、地域おこし協力隊は、週 1 回連絡会議を持ち、また「まちサポ」は、職員 PJ へ活動の相談役のほか、地域おこし協力隊のメンターとしての役割も担っている。「いわセン」は「地域づくり会議」の WS の運営と PJ 勉強会の企画・講師役を務める程度の関わりへ移行していった。

4 地域づくり計画の策定

初年度の 2015 年度は、地域づくり会議のメンバーが地域の課題と将来像を共有し、課題解決のために自分たちが行うべき事業を検討するために、WS 形式で話し合いを行い、4 地区ごとに地域づくり計画を策定した。地域づくり計画は、3～5 年程度を見越して地域住民自身が行う地域課題解決のための事業の計画とし、包括的な内容は求めずに、毎年見直しをかけることとした。

計画策定 WS では、参加者を年代や所属で偏らないよう 5～6 班程度に分け、先述の職員 PJ、NPO スタッフ、学生を各 1～2 名ずつ配置し、話し合いの進行や記録を担った。地域を歩いて現状を見て地域課題を抽出する「地域点検」から始まり、地域の将来像を語り合う「夢語り」、自分たちで取り組みそうな実践活動を検討し、優先順位をつけて計画書にまとめた（表 2）。また、計画の内容を広く住民に周知し、地域づくり会議の参加を促すため、年度末には、「地域づくり計画発表会」を開催し、400 人以上の観客を集めた。

表2 地域づくり計画の策定経過（2015年度）

Table 2 Process of community development Planning

WS段階	内 容
第1回 地域点検	地域の現状を皆で見て回り、お宝を探すと共にその改善活用策を検討する。
第2回 夢語り	地域の将来像を語り合い、その実現のために必要な取り組みを検討する。
第3回 実践メニュー	地域の「夢」の実現に向けて、地域としてどんなことができるか、テーマ別に「重要度」と「実現可能性」により評価し、「夢の実現にとって非常に重要で、かつ、ちょっと頑張ればできる」活動について検討し、選定して計画にまとめる。
第4回 計画策定	
第5回 計画発表会	4地区の地域づくり計画を町民に広く周知するため、住民メンバーが発表。

地域づくり計画書は、A4版2段構成で全4ページとし、以下の構成でまとめた。

- (1) 地域の将来像：20年後の地域の将来像をキャッチフレーズと文章でまとめた。
- (2) 人口推移・高齢化率推移：国勢調査や社人研の推計を参考にグラフで示した。
- (3) 地域の特徴と現状：地域内の公共機関、産業、地形、伝統等の現状を記載した。
- (4) 地域の強みと弱み：地域に関わるデータや「地域点検」の結果を箇条書きにまとめた。
- (5) 解決したい課題：「夢語り」と「実践メニュー」の検討WSで出されたアイデアを、自然・暮らし・産業・定住といったテーマ別にまとめて記載した。
- (6) 活動メニュー：第1回と第2回のWSで出された事業アイデアを、重要度と実現可能性で分類し（第3回WS）、そのうち地域にとって「非常に重要」かつ「少し頑張れば実現できる」事業を抽出してテーマ（内容）別に分類した。活動メニューは、住民が協力して実践できる活動に限り、行政等への要望・陳情が必要な事業は含めていない。

5 地域づくり計画の実践

2年目の2016年度は、地域づくり計画の実践活動を行った。前年度と同様の体制で、地区ごとに地域づくり会議を開催し、本年度に実施する実践活動の選定、実施に向けた準備の検討、実施後の振り返りを行った。第1～2回の地域づくり会議では、地域づくり計画の活動メニューのうち、①ちょっと頑張れば（住民自身で）できること、②多くの人が関わること、③みんなの関心が高いことを基準に、当該年度に取り組む活動をメンバーの投票により選定した。これにより4地区で13の実践活動が選ばれ、地域づくり会議メンバーが自身で取り組みたい活動のチームに分かれた。実践活動はチームごとに活動

計画としてまとめ、チームメンバー以外の地域住民の参加を呼び掛けながら進められた。また、町から各地区40万円の地域づくり事業交付金を交付し、チーム間で調整して活動の経費に充てた。

3年目の2017年度は、年度初めに前年度の活動を振り返り、内容やスケジュールを見直ししながら実践活動を決定した。その結果、前年度の活動を継続するチーム、一定の成果があったとして活動内容を変更するチーム、新たに課題解決のために新設されたチームなど、4地区合わせて16のチームが実践活動を行った。

6 まちづくり協働推進条例の制定

雫石町では、地域づくり会議発足後、様々な主体による協働のまちづくりの醸成と定着を図るため、2017年度に「まちづくり協働推進条例検討委員会」を設置した。検討委員は、4地区の地域づくり会議と自治会から1名ずつ選出したほか、商工会、婦人会、JA、観光協会、社協などからも代表者を加えて、計14名で構成した。また、学識経験者として、一関市の中間支援組織である「いちのせき市民活動センター」の理事長と岩手大学教授を加え、全7回の会議を開催した。「いわセン」が会議の企画と運営を担ったが、会議の運営をサポートするために、地域づくり推進室と地区公民館附属職員、および「まちサポ」と地域おこし協力隊による「検討チーム」を編成し、委員会で使用する資料の作成や、先行事例の調査研究を担った。本条例は、これらの検討及びパブリックコメントを経て、2018年1月1日から施行されている。

7 行政区等ヒアリング調査の実施

雫石町ではこのほか、2017年度に、地域運営組織への展開の基礎作業として、74の全行政区を対象に、区長・自治会長・公民館長から個別にヒアリング調査を行い、地域内の既存組織とその活動状況、各組織が抱えている課題などを聞き取った。その結果、役員の高齢化・固定化、行事のマナー化、参加者（とくに若い世代）の確保の困難、活動内容への疑問など、共通の課題を抱えていることが明らかとなり、役員の不安や危機感、現状打破への潜在的意識があることがわかった。年度末には地区ごとに報告会を開催し、全行政区からの参加を得た。

なお、このヒアリング結果を踏まえて、2018年度には、地区ごとに全行政区から参加者を集めて、それぞれ3回ずつの地域づくり会議を行う予定にしている。

III 雫石町の取り組みの検証

1 多様な主体の参加

地域づくり会議の参加住民の男女別年齢別構成を見ると、2015 年度では、男性が 59%，女性が 41%で、年齢別では 20～40 代が 6 割を占めた。また、3 年後の 2017 年度においては、男性が 70%，女性が 30%と男性の割合が増え、年齢別では同じく 20～40 代が 6 割を占めた（表 3）。既存の行政区・自治会の組織における女性役員が 1 割であり、役員の年齢は大半が 60 歳以上の男性であること¹⁰⁾に比べると、女性と若者・壮年層の比率がきわめて高くなっている。

他方、3 年間の参加者の所属組織別の内訳を見ると（図 1）、町内の主要な組織からの参加が実現できているものの、「所属なし」の個人参加が多くを占めている。しかも、組織に所属している参加者も、初年度の地域づくり計画の策定の際に所属組織の代表として意見を述べることはなかったし、また 2 年目以降の計画の実践段階においても、所属組織と連携して活動を行うこともなかった。

表 3 地域づくり会議参加メンバーの年齢構成

Table 3 Age composition of the members who participated the community meetings

	20 代	30 代	40 代	50 代	60 代	70 代	80 代
2015	5%	26%	31%	21%	10%	5%	3%
2017	4%	25%	32%	20%	8%	8%	3%

図 1 地域づくり会議メンバーの所属

Fig.1 Belongings of the members of Community meetings (2015-2017)

2 地域づくり会議による地域課題の解決に向けた取り組み

表 4 に、2016 年度に始まった地域づくり計画の実践活動の実績を示す。実践活動の傾向として、実践 1 年目に特に顕著であるが、地域の資源を広く周知しようとするマップの作成や、地域の交流を作るためのイベントの企画・運営が多く、必ずしも地域の切実な課題と一致しているわけではない。

例えば、御所地区の「御用聞きチーム」が、2016 年度

表 4 地域づくり計画の実践活動実績（2016-2017）

Table 4 Results of Community development practices (2016-2017)

栗石地区：住む人 訪れる人を元気にする町 しずくいし 人口 7,171 人・高齢化率 32%・小学校 2 校			
チーム名	目的・内容	2016 年度 (活動回数)	2017 年度 (活動回数)
1 トレジャー	地区内の自然や行事を宝として周知	取材，周知方法の検討 (9)	取材，カレンダーの作成・配付 (11)
2 情報発信 空き家	まちおこしセンターを活用した情報発信	イベント実施，掲示板作成 (7)	空き家等の実態調査 (7)
3 産直応援	地区内の産直マップ作成，農家応援活動	産直の取材，マップ作成 (8)	マップ印刷・配付，看板作成 (8)
4 雪灯り	住民が集う雪灯りイベントを実施	町の公園で雪灯りイベント実施 (6)	商店街にも拡大して実施 (14)
5 道づくり	安全で便利な交通環境の検討，調査		危険箇所調査，先進地視察 (9)
御所地区：遊びと癒しの都・御所 ～打ち上げようみんなの夢～ 人口 3,358 人・高齢化率 36%・小学校 3 校 (2017 年度 1 校に統合)			
1 農業体験	世代間交流によるキノコ・ソバの栽培加工	そばの栽培，そば打ち実食 (4)	そば栽培・加工，きのこ栽培 (10)
2 御所マップ	地区内の伝統行事や神社のマップ作成	取材，マップ作成，配付 (4+取材)	伝統行事調査の継続 (2)
3 御用聞き	地区内組織の連携体制構築の検討，調整	住民アンケートの実施 (3)	課題の周知，地区内通信発行 (12)
4 温泉街活性化	温泉街を活性化するための PR，企画実施		温泉街 PR イベント実施 (15)
御明神地区：里山と清流のもと 人と人が紡ぎ合う 理想郷・御明神 人口 2,524 人・高齢化率 38%・小学校 2 校 (2018 年度 1 校に統合)			
1 夏祭り	お祭りの参加者増加に向けた企画，実施	灯籠づくり WS，スタッフ募集 (5)	ポスター作成，屋台運営 (10)
2 自然・環境学習	豊かな自然を伝える活動の企画・運営	学校林散策，体験メニュー検討 (6)	川遊び，駒ヶ岳登山イベント (9)
3 御明神マップ	地区内の名所・人・店のマップ作成	デザイン勉強会，取材 (7)	取材，編集，マップ・映像作成 (9)
西山地区：岩手山と共に生きる 魅力が満載 ふるさと西山 人口 3,978 人・高齢化率 33%・小学校 3 校 (2018 年度に 1 校に統合)			
1 西山あいさつ	地区内の交流促進する環境づくり	牧草ロールアウト，通信の発行 (6)	挨拶カルタイベント実施 (10)
2 西山十景	景観スポットの PR，環境保全	地区内写真コンテスト開催 (6)	景観スポットへのベンチ設置 (8)
3 西山マップ	地区内の名所・歴史・店のマップ作成	地区内の名所・店の取材 (3+取材)	マップ発行，ツアーの実施 (8)
4 西山大運動会	地区交流イベントの企画・運営		地区全体のイベント企画 (6)

注：1) 人口，高齢化率は 2015 年現在の値

に行った地区の全世帯アンケートでは、地域住民が抱えている悩みごと・困りごとの第 1 位は生活交通（特に車を持たない高齢者の足の確保），第 2 位が野生鳥獣害，第 3 位が防災・防犯であったが、これらの課題に当初から取り組んだ実践チームはない。また、2014 年度に町が行った全世帯対象の「平成 26 年度町民意識調査」によれば、町が抱える課題のうち重要度と満足度のギャップが高い

ものは、上位から「雇用促進」、「地域防災」、「農林業の後継者育成」、「生活交通」、「地域ブランドづくり」となっており、やはり実践チームの活動とはズレが見られる。

ちなみに、地域にとって切実な地域課題に取り組んだのは、御所地区で中学生以上の全地区住民アンケートを実施した前述の「御用聞きチーム」、雫石地区で空き家や空き店舗の調査をした「空き家チーム」、通学の危険箇所や生活交通について調査を進めた「道づくりチーム」など少数に留まった。

3 住民の当事者意識の醸成と課題解決力の向上

住民の当事者意識は、計画策定や実践の経験を積み重ねるなかで醸成されるはずである。初年度の地域づくり計画の策定において、地域点検（課題の共有）→夢語り（将来像の共有）→課題解決の方策検討という手順を採ったのは、自然な形で当事者意識を高めるためであった。ただ、その手順と方法を考えたのは支援スタッフ側であり、住民側は毎回のプログラムで意見やアイデアを出し合ったものの、その意味では受け身であったことは否めない。

しかし、2年目の実践活動に入ると、支援スタッフのサポートを受けながらも、住民自らが活動の進め方を話し合い、自らの時間と労力を使って、具体的な作業を進めることとなった。たとえば、各地区の資源を紹介するマップやカレンダーの作成（表4の雫石1、雫石3、御所2、御明神3、西山3の各チーム）では、掲載する場所の選定、取材、マップの原稿作成と校正、デザインの勉強会などを住民自らが話し合いと作業を進めた。また、イベント系では、閑散期の冬のイベント（表4の雫石4）、既存イベントの盛り上げ（同、御明神3）、世代間・地域内交流（同、御所1、御明神2、西山1、西山4）など、既存の地域組織では行って来なかったようなイベントを自ら企画し、道具や材料の準備や会場の設営、当日の運営と片付けを行ってきた。こうした行動ができていたことが、住民の当事者意識の高まりの何よりの証拠だとも言える。

表5は、「地域づくり会議（実践を含む）に参加して良かったこと」（複数回答）について、住民と職員に尋ねた結果である。住民では、「地域のことを考える機会が増えた」と「地域に新しい知り合いが増えた」がともに80%に上っており、地域に対する意識が向上し、活動の仲間が増えた状況が見て取れる。

次に、職員に「住民の課題解決力は向上しているか」と尋ねた結果を見ると、「かなり向上している」が8%、「向上している」が36%、「少し向上している」が40%と、合計で84%の職員が「向上している」と評価してい

表5 地域づくり会議参加者の意識

Table 5 Awareness of the participants to the community meetings

●参加して良かったこと（複数回答）	住民（n=50）	職員（n=45）
地域のことを考える機会が増えた	80%	69%
地域に新しい知り合いが増えた	80%	60%
幅広い世代の意見が聞けた	50%	40%
地域のことを知ることができた	50%	51%
地域への思いを話すことができた	36%	20%
地域を好きになることができた	18%	11%
●課題だと感じること（複数回答）	住民（n=50）	職員（n=45）
新しい参加者が少ない	58%	55%
参加者が減っている	36%	41%
支援スタッフに頼りすぎている	30%	36%
一部の住民に負担がかかっている	24%	48%
将来的な目標や方向性が見えない	22%	41%
その他（職員の引継ぎ、周知不足）	8%	28%
特になし	6%	2%

表6 住民の課題解決力の向上への評価（職員）（n=45）

Table 6 Improvement of skills to solve problems of Residents

(Evaluation by staffs)

かなり向上している	8%
向上している	36%
少し向上している	40%
余り向上していない	13%
全く向上していない	3%

る（表6）。ただし、その一方で職員・住民とも、「支援スタッフに頼りすぎていること」が30%と36%、「一部の住民に負担がかかっていること」が24%と48%に上っており、参加住民のすべてが主体的に活動に取り組んでいるわけではないこともうかがえる。

ちなみに、3年間継続して参加してきた住民のうち、とくに参加率が高く、意識の高い人4名に、2017年度の「まちづくり協働推進条例検討委員会」の地区代表として、4地区から1名ずつ選ばれた区長代表とともに参画してもらった。4名はいずれも、住民としての責任をわきまえた（地域づくりの当事者としての自覚に基づいた）建設的な発言で会議の活性化に貢献している。

4 事務局人材の成長

地域づくり会議の運営支援に加わったサポートスタッフの役割分担の変遷を表7に示す。この表から読み取れるのは以下の4点である。

第一に、活動の初年度は町外NP0の「いわセン」の役割が大きかったことである。地域づくり会議（主に地域づくり計画の策定WS）の企画と運営を中心に、計画書の作成、職員研修会の企画・講師、情報紙の編集まで、活動の大半に関わり、主要な役割を果たしていた。また、

表7 支援スタッフの役割分担の変遷

Table 7 Change of the roles of the supporting staffs

活動	役割	1年目	2年目	3年目
地域づくり会議	進行管理・連絡調整(案内含む)	☆	☆	☆
	WSの企画・運営	○☆	○☆	○☆
	WSの班ファシリ・記録	○	●★■	●★■ ◇
	WSの結果のまとめ	○☆	○☆	☆■
連絡会議	進行管理・連絡調整	☆	☆	☆
	当日進行・記録	☆	☆●	☆●
地域づくり計画	進行管理・連絡調整	☆	☆	☆
	計画書作成	○★		
	見直し計画作成		○★☆	○★☆
協働推進条例	進行管理・連絡調整			☆
	条例案(文章)作成			○☆
実践チーム活動	全体の進行管理・連絡調整(全体)		☆	☆
	チームごとの進行管理・連絡調整		★●■	★●■
	打合せの進行・記録・まとめ		★●■	★●■
	実践の事前準備		★●■ ◇	★●■ ◇
	実践(当日)		◇★● ■	◇★● ■
	実践の後始末		◇★● ■	◇★● ■
職員勉強会	進行管理・連絡調整	☆	☆	☆
	企画	○☆	○☆	○☆
	講師	○	○	○
サポート	PJ職員・協力隊の相談役		●	●
情報発信	情報紙等編集・発行	○	■○	■☆○
	町HP掲載	☆	☆	☆
	SNS発信		■●	■●

注：1) ☆町地域づくり推進室，★町職員 PJ，■地域おこし協力隊，○NP0 いわセン，●NP0 まちサポ，◇住民

注：2) 上記主体は，主要な主体を表中左側に表記

町企画財政課の企画グループ(2年目からは地域づくり推進室)は，活動全般の推進役・事務局として，進行管理と連絡調整を担った。

第二は，2年目から実践チーム活動が始まったことに伴って，役割分担が大きく変わったことである。具体的には，実践チーム活動の進行管理・連絡調整は，職員PJ，「まちサポ」及び地域おこし協力隊員が分担して担うようになり，また地域づくり会議のWSにおいても，班ごとのファシリテーターはこれら三者が担うようになった。

第三は，町内NP0である「まちサポ」が，以上に加えて，「連絡会議」の進行管理や，職員PJと協力隊の相談役など，事務局的作用を担うようになったことである。

表8 支援スタッフの企画提案力や話し合い技術の向上への評価(住民)(n=50)

Table 8 Improvement of the skills of planning and facilitation of the staffs (evaluation by the residents)

評価	割合
そう感じる	46%
一部そう感じる	24%
変わらない	15%
よくわからない	15%

第四は，地域おこし協力隊も，第二の役割に加えて，情報発信の主力として存在感を高めたことである。

全体として，「まちサポ」，協力隊，職員PJの力量が上がり，実践チーム活動については事務局としての役割をこなせるようになってきている。これに伴って「いわセン」は，協働のまちづくり推進条例のような新規の活動では依然として企画・運営を担ったが，それ以外には必要に応じて相談に乗るような役割に変化している。

表8は，地域づくり会議の参加住民に「支援スタッフの企画提案力や話し合い技術の向上」を感じるかを尋ねた結果だが，46%が「感じる」，24%が「一部感じる」，合わせて70%が「感じる」と回答している。

以上，将来の地域運営組織の事務局を担える人材が着実に育ってきていると評価される。

V まとめ

雫石町では，旧町村(概ね小学校区)単位の地域運営組織の設立に向けて，(1)多様な主体が，地域の課題を共有し，解決策を検討する場(「地域づくり会議」)を設ける，(2)地域づくり会議の場で，「地域づくり計画」を策定し，それを住民自らが実行する，(3)計画の策定と実行を通じて，住民の当事者意識の醸成と実践力の向上を図る，(4)地域づくり会議の運営および地域づくり計画の策定と実行をサポートする支援スタッフを配置し，将来の地域運営組織の事務局人材を育成する，というアプローチで3年間の取組みを行ってきた。

その結果は，前章で述べたように，(1)については，地域づくり会議への参加が個人での参加に留まっており，行政区・自治会等，既存の地域団体の参加がまだ実現できていないこと，その一方で既存団体に比べて女性と若い世代の参加が非常に多いこと，(2)については，既存団体ではやっていないような新しい取組みは見られるが，地域にとって切実な課題には十分に取り組みしていないこと，(3)については，計画の策定とその実践を通じて，着実に参加住民の当事者意識の醸成と実践力の向上が見られること，(4)については，役場職員・地域おこし協

力隊員,そして町内 NPO の飛躍的な成長が見られ,将来の地域運営組織の事務局を担える人材が育ってきていること,が明らかになった。

つまり,地域づくり会議はまだ地域住民の代表組織にはなっていないが,住民と支援スタッフの成長が大きな成果となっているということである。

以上を踏まえた上で,雫石町での初動期に取り組むべきだったと考えられるのが,既存地域組織(とくに行政区)の地域づくり会議への参加を,より早い段階から行うべきではなかったかということである。たとえば,地域づくり会議の発足の前年に行政区ヒアリングを行い,地域づくり会議の1年目に,行政区代表も入れて地域づくり計画の策定を行うというスケジュールも考えられる。ただ,その場合に懸念されるのが,地域づくり会議自体が行政区の連合組織的になってしまうかということと,参加者の属性についても,行政区の役員が加わることで,今のように比較的若い世代中心の,自由な雰囲気の実践活動になったかどうか,不安も残る。

この辺りは地域づくり会議の運営の仕方にもよる部分が大きく,支援側の力量が問われるところだが,前述のように,1年目は,町外 NPO である「いわセン」頼りのところがあり,町職員と町内 NPO も経験が不足していた。地域おこし協力隊もまだ採用されていなかったことを考えると,少なくとも雫石町においては,地域づくり計画の策定と同時に既存組織の取り込みを図るのはややリスクが高かったとも考えられる。

雫石町では,4年間から既存の地域組織の取り組みを本格化させる。町では,新たに地域づくり推進課を設置し,地域運営組織の形成に向け,引き続き現在の体制で

取り組んでいる。今後とも同町の取り組みに注目していきたいと考えている。

引用文献

- 1) 総務省(2016):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—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最終報告,1-9.
- 2) 川北秀人(2016):小規模多機能自治—総働で人「交」密度を高める,ソシオマネジメント3号,18-21.
- 3) 総務省地域力創造グループ地域振興室(2016):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,p.25.
- 4) 総務省(2017):地域運営組織の形成及び持続的な運営の関する調査研究事業報告書(概要版).
- 5) 中塚雅也・川口友子・星野敏(2009):小学校区における地域自治組織の再編プロセス—「場」の生成の視点から—,農村計画学会誌,28(3),135-140.
- 6) 川口友子・中塚雅也・星野敏(2010):地域担当職員制度の運用と課題に関する一考察—兵庫県篠山市,丹波市を事例として—,農村計画学会誌,29(論文特集号),263-268.
- 7) 上条恵,広田純一(2006):コミュニティ再編における市町村の支援のあり方—岩手県葛巻町「自治会型コミュニティ組織」を事例として—,農村計画学会誌,25(論文特集号),311-316.
- 8) 広田純一(2010):改めて地域づくりを考える—地域力向上の視点から—,農村計画学会誌,28(3),1-2.
- 9) 北上市(2017):地域づくり政策の検証と再構築報告書.
- 10) 雫石町(2015):第二次雫石町男女共同参画プラン,32-33.

Summary : Rural communities in which population have been rapidly declining have faced important problems to keep life support services for local people and to reorganize the local communities for that. “Regional Management Organization” is attracting a great deal of attention as a new approach to these problems of rural communities. Shizukuishi town in Iwate prefecture started an attempt to establish “Regional Management Organization” in 2015. The methods of Shizukuishi town are, 1) to set the community meetings in 4 elementary school districts as an early stage of “Regional Management Organization”, 2) to make a community development plan of each district in the community meetings and practice the projects in the plan by local people themselves, 3) to post staffs to support the community meetings and practice. In this study, we evaluated the methods of Shizukuishi and made certain of the effectiveness and the issues of the methods

キーワード(keywords):地域コミュニティ(local community),人口減少(depoulation),地域運営組織(Regional Management Organization),地域づくり会議(Community meeting),地域づくり計画(Community Development Plan).

(2018年6月3日 原稿受理)

(2018年9月29日 採用決定)