

短報

自治会の枠組みを超えた住民自立型地域経営組織の構築と 運営に関する事例研究 (IV)

—島根県邑南町口羽地区における「口羽をてごおする会」を事例とした考察—

嶋渡 克顕・小田 博之*・有田 昭一郎・吉田 翔

The Case Study of Construction of Autonomous Organization Based on Hamlets (IV)

—A Case Example of “Kuchibawo Tegoosurukai” in Kuchiba District, Oonan town, Shimane Prefecture —

SHIMADO, Katsuaki, ODA Hiroyuki*, ARITA Shoichiro and YOSHIDA Sho

要 旨

本研究は、中山間地域における自治会（集落）の範囲を超えた住民自治型の地域経営組織の構築手法、運営ノウハウ、可能性と課題、支援方策について、邑南町口羽地区の口羽をてごおする会の組織立ち上げ以降の経過の記録と分析に基づき、整理することを目的としている。本報告では、組織づくりの初動期にあたる口羽をてごおする会について、2013 年度（2013 年 1 月～2013 年 12 月）の組織づくりと事務局運営のポイント整理を行った。その結果、①状況変化を予測可能な専門的職能の存在の重要性、②活動に対する地域理解を得るための手法としての活動効果の「見える化（可視化）」の有効性、③会設立の意義と運営コンセプトの設計と主要メンバーによる共通理解の必要性、④組織運営を円滑にするためのサロン形成およびサロンを起点とした多様な住民が関心を持てる企画・イベント運営の必要性が確認できた。

キーワード：地域経営、事務局運営、地域マネージャー、サロン、見える化

I 事例研究の枠組み

1. 事例研究の背景と視点

近年、過疎高齢化を主な背景として、従来の中山間地域の自治の基礎単位であった自治会（集落）の範囲での自治力、相互扶助力、資源管理機能などの衰退が進み、それを補完する仕組みとして、より大きな範囲で住民を主体とした地域運営組織の構築が取り組まれる例が多くみられるようになってきている¹⁾。他方、特に組織設立から持続的な運営体制構築に至るまでの経過については詳細かつ包括的な事例研究は多いとはいえず、また特に今日、多くの地域運営組織が直面している組織立上局面や組織内各活動の安定化局面に必要なノウハウについても

より一層の開発と蓄積が必要な状況にある。

以上をふまえ、本研究では自治会（集落）の範囲を超えた住民自治型の地域経営組織の構築に取り組んでいる邑南町口羽地区の口羽をてごおする会を事例に、特に取り組みのメンバー発意から初動、初動期の取り組み安定化の期間に焦点をあて、記録と分析を行い、手法、運営ノウハウ、可能性と課題、支援方策について整理することとする。

2. 本報告の位置づけ

本報告の対象は「口羽をてごおする会」発足から 4 年目にあたる 2013 年 1 月～2013 年 12 月の 1 年間の組織運

* NPO 法人ひろしまね副理事・事務局長、口羽をてごおする会事務局長

営と実践活動であり、図1に示すこれまでの本会の変遷の中では、試行と変革が進む初動期に位置づけられる。

第1報では発意期から発足期までの経緯、第2報および第3報では初動期の展開として本会による各活動試行、持続的運営体制づくりに向けた経済活動や補助事業の導入とそのための組織体制の再構築過程を中心に整理した。

本報告では引き続き初動期として、本期間の特徴的な展開であった高齢者対象の福祉的活動の安定化の取り組み、地域マネージャー交代に伴う事務局のスタッフ体制の再構築、集いの場としてのサロンの形成過程を中心に整理する。

なお、詳細は第2報²⁾で述べた通り、本会の活動内容は、自治、福祉、経済など複数の分野に渡るため、複数の組織が連動する形で展開されている（但し、地域のキーパーソンは限られることから、各組織の構成員は重複）（図2）。そこで、前報告に引き続き、①口羽地区社会福祉協議会口羽をてごおする特別委員会を「口羽をてごおする会」、その運営を担う協議組織を「運営委員会」、②経済活動の実戦部隊として有限責任事業組合を「LLP てごおする会」、③口羽地区振興協議会の運営を担う協議組

年度	主体組織の変遷	受託事業名/事業内容 (助成事業体)	分析
2003	住民組織任意委員会	元気な地域づくり事業 (羽須美村)	発意期
2004 ~2006	NPO 法人ひろしまね	業務委託、補助事業多数	構築期
2007	NPO 法人ひろしまね	国土瀬戸創発調査：業務委託 (国土交通省)	
2008	集落支援センター創設協議会	新たな公モデル事業 (国土交通省)	創設期
2009	集落支援センター創設協議会 口羽をてごおする会結成	新たな公モデル事業 (国土交通省)	発足期
2010	口羽をてごおする会	新ふるさと福祉学習推進事業 (島根県社会福祉協議会)	
2011	口羽をてごおする会継続運営 LLP てごおする会設立 口羽地区振興協議会設立	新聞配達（販売）事業参入 →拠点事務所開設 邑南町コミュニティ再生事業採択 (邑南町:5カ年支援事業)	初動期 第1期 第2期 第3期
2012	口羽地区振興協議会運営を基軸に、 口羽をてごおする会継続運営 LLP てごおする会継続運営	邑南町コミュニティ再生事業継続 (邑南町) →拠点移転：サロン空間の獲得	
2013	口羽地区振興協議会運営を基軸に、 口羽をてごおする会継続運営 LLP てごおする会継続運営	農地水環境事業パートナーシップ モデル事業（島根県） 邑南町コミュニティ再生事業継続 (邑南町)→地域マネージャー交代	第4期

図1 てごおする会設立の背景と組織変遷

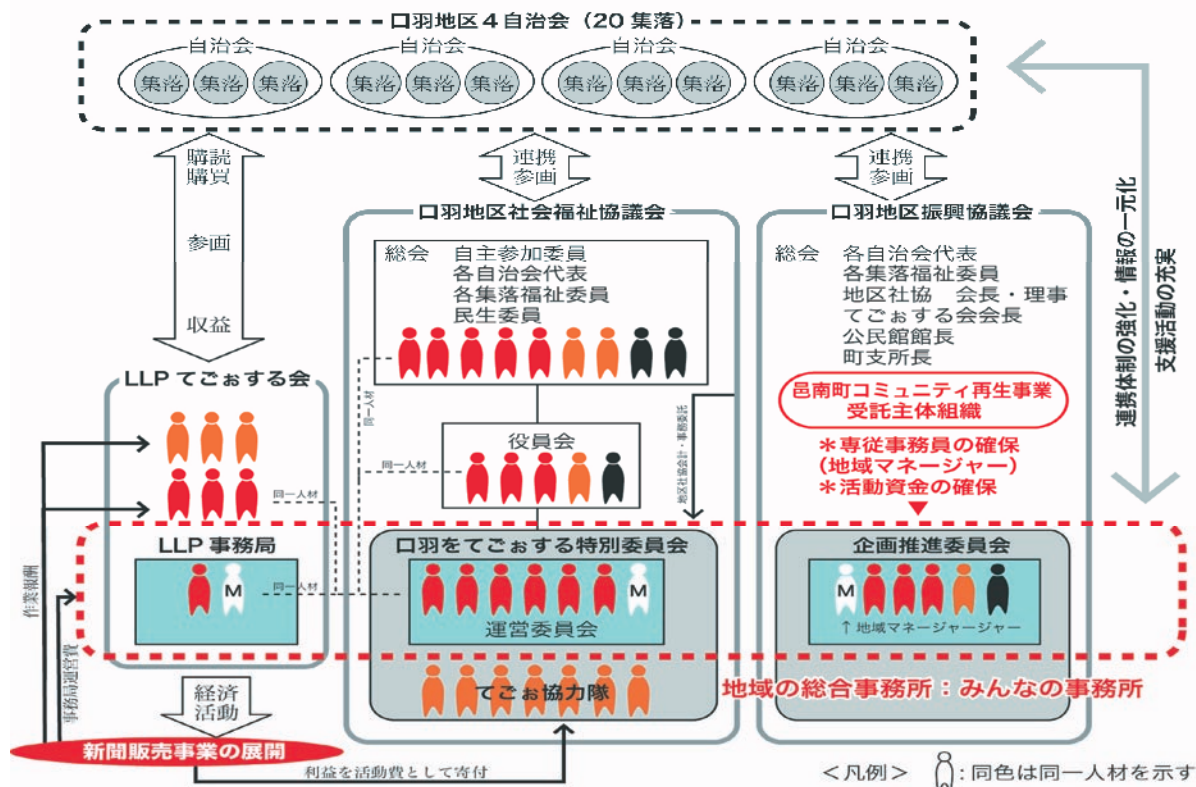


図2 てごおする会の組織体制（2013年1月時点）

織を「企画推進委員会」、①～③を総じて「てごおする会」、それぞれの委員を横断的に担っている人材を「主要メンバー」と統一して述べる。

とりまとめに用いる基礎データについては事務局およびパートスタッフ、会長、役員への随時ヒアリング、事務局からの提供資料を用いた。また筆者は、「Participant Researcher：参加型調査者」³⁾として、運営に関わりながら、情報集積と状況整理を行った。

Ⅱ 状況の分析

1. 活動概要

第3報で整理した昨年の活動状況と比較分析したものを図3に示す。事務局運営から調査研究活動も含め20

を超えるプログラムが実施されている。昨年は約半数が新規プログラムであったのに対して、今年の新規プログラムは2つとなっている。いずれのプログラムも前年度の実績を受けて展開されており、各プログラム相互が連動できるように調整されている。

2. 活動状況の分析

今期のごおする会の活動の特徴は次の3点である。

○前期（2012年1月～2012年12月）は、町の事業⁵⁾採択を請けて、それまでの計画を助成事業の枠組みに合った活動として再計画し、実施する段階であったが、今期はそのプログラムの継続実施が目立つ。

○新たな状況変化として、隣地区の新聞販売業者が廃業

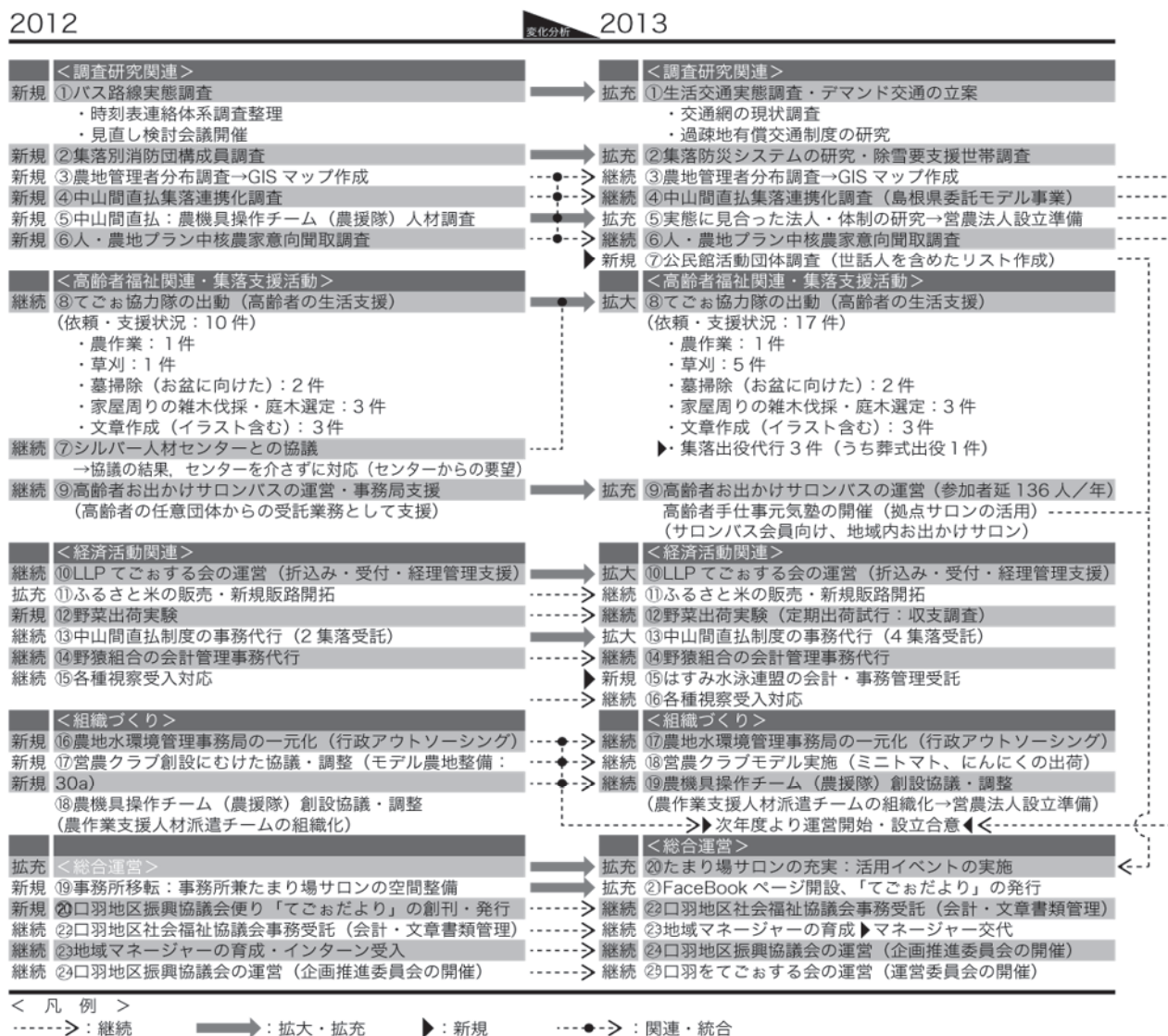


図3 経年変化とプログラムの連動に着目した活動状況分析

するに当たり、「LLP でごおする会」が隣地区の新聞販売も担うことになり、契約・会計管理手続きなど、事務局の事務作業が増え、新規プログラムの着手に十分な時間を裂けていない。

○2 年半勤めた地域マネージャーが転出することになり、事務作業の引き継ぎや体制の再構築に労力が費やされた（この点については、別途Ⅲ章にて後述する）。

3. 新たな活動展開の分析

以上の状況においても次の新たな展開がみられた。

①2014 年度より事業を開始する営農法人設立への合意に至っている（会計・事務管理・事務局機能は「てごおする会」が代行するという前提での設立）。

②拠点事務所での積極的なプログラムの仕掛けによりサロン⁶⁾の場の充実化が図られている（サロンの運用状況及びサロン活用のポイントについては別途Ⅳ章にて後述する）。

③「てごおする会」設立当初から自主事業として活動してきた「てごお協力隊」の出動件数について、数は少ないながらも倍増している。

特に、③については、てごお協力隊にこれまでなかった「集落出役⁶⁾の代行支援」の依頼が出てきている点が注目される。集落出役の支援代行ニーズは、小規模高齢化集落単独では集落共同活動が困難になってきている現象を顕著に反映しており、「集落支援センター構想」⁷⁾で予測されていた危機的状況が生じはじめていること、「てごおする会」がそのような状況に対応できる運営体制に近づいていることが伺える。

以上の①～③を可能にした要因について整理すると以下の通りである。

○マネージャーの転出や地域状況の変化について予測がなされていた。その予測と対応は事務局長が牽引しており、それは、てごおする会全体のコーディネートを担当している NP0 ひろしまねの地域づくりに関する専門性と、経験の蓄積によるところが大きい。

○新規の活動を開始する際には、メンバーに対し、収支を伴う活動であればその試算データを提示する、調査活動や年間活動計画の実施・達成状況は「PCAD 表」として提示するなど、目に見えにくい状況情報を共通認識しやすく「見える化（可視化）」する工夫がなされている。

○てごおする会では活動資金の乏しい発足期より、地域の困り事に全て対応するのではなく、「できることから、できる範囲のことをやっていこう」という取組姿勢を掲げ、主要メンバー間で共有し続けている。

○問題解決のための実働組織（事業主体）ではなく、集落の共同活動をはじめ、地域の生活を支える様々な組織や団体が機能し続けられるようにサポートする「地域の総合事務所としての事務局代行組織」であるという会のコンセプト（組織の地域の中での位置づけ）が構築期の「集落支援センター構想」で構築されており、主要メンバーで共有され続けている。

○サロンの場が、合意形成の場としても地域住民や集落役員、各種団体との情報交換の場として有効に機能しており、結果として、てごおする会の運営を円滑化している（この点については別途Ⅳ章にて詳述する）。

Ⅲ 地域マネージャーの交代と組織体制

1. 地域マネージャーの交代と事務局体制について

前述のとおり、2013 年 7 月をもって町の事業採択に伴い着任した地域マネージャーが退職、転出した。その結果、実施困難になる業務ができ、事務局体制再構築が行われた。なお、「口羽をてごおする会」における地域マネージャーの役割と、本来必要な地域マネージャーとしての職能については前報告でも述べたが、てごおする会の「地域マネージャー」の役割は、一般事務職的なものであり、てごおする会の企画立案や人間関係構築や諸団体との連携調整など、てごおする会の専門的な実務は事務局長がそのほとんどを担っている。

いずれにしても、パソコンをつかって一般事務処理のできる人材が必要であり、かつ、町の事業を受ける条件（地域マネージャーの登録）、事務局・サロン拠点において「いつも誰かが居る」状況を保持することが必要であることから、以下の対策がとられた。

○初代マネージャーを探していた時に接点を持った地元人材をパート事務員として雇用する（別途指定管理を受けている団体の管理事務パートタイムと兼務：特に新聞販売事業における事務作業に従事）。

○事務局長が、町の事業上の地域マネージャーとして登録する（事務局長と兼務し、農地関連に関する一般事務、プログラムの企画立案、各種マネージメント等、専門性

の高い職務に従事)。

○当研究センターの客員研究員が交代制でサポートメンバーとして加わり、常時誰かが居る拠点の状況をつくる。

以上の体制で新たな事務局運営を維持している状況にある。一方で、新聞販売業の拡大などにより、事務作業は倍増しており、持続可能な事務局運営に向けては、引き続き人材の補強が課題となっている。

2. パート事務員確保と地域の総合事務所化

上記の一般事務処理のできる人材の確保に当たり、パートタイム事務員を確保する条件整備を受けて、てごおする会の組織体制も新たに变化した(図4)。地元水泳連盟の会計・事務管理を「LLP てごおする会」で受託することで、水泳連盟の事務処理と指定管理施設の窓口業務を行っていた事務員が「口羽をてごおする会」の拠点事務所にデスクを構えながら地元水泳連盟の会計事務業務と「LLP てごおする会」の会計・事務業務の両方に従事可能な体制が整えられた。

本会の発足コンセプトは「事務局運営の継続が困難になった各種団体の会計・事務を担うことで、地域の諸活動を維持する、地域の総合事務所をつくる」という「集落支援センター構想(図5)」にある。地域マネージャーやパートナースタッフのてごおする会を構成する組織事務の担い方という視点から図2と図4を比較すれば、地域マネージャーおよびパートタイムスタッフがを担う形に移行しており、本会は集落支援センター構想にさらに近づいた形態の組織体制になりつつあること捉えることができる。

また、事務委託を受けることで、経済活動事業としての利益も上がり、さらなる人材補強への可能性、マネージャー人件費への充填等、自立した組織運営に向けて条件づくりが一步前進した結果となった。

IV サロン機能充実化について

てごおする会の拠点事務所の獲得と、施設整備状況については、前報告で述べたが、その後も積極的なサロンの場としての活用によって、組織運営への良好的な影響もみられるようになっている。また、他の地域においても種々のテーマでサロンの場が展開され、その重要性や役割についての認識も高まってきている。

そこで、てごおする会の拠点事務所を中心に展開されているサロンの状況を分析し、地域住民の暮らしの拠り所としてのサロン機能についてポイントを整理する。なお、拠点事務所の今年の冬場については、冬場の暖房対策に向けたアクション、より多くの小さな偶発的なサロンの発生が見られている。

1. サロン活用の状況

拠点施設のサロン運用開始以降、サロンの場として、日常的な使用パターンが生まれて来る一方、地域住民の関わり方に広がりが見られる。

1) 日常的活用

① 新聞のチラシ折込みパートに携わる高齢者の茶飲みながらの会話の場。事務局もコミュニケーションを図るため、スタッフが意図的に話に加わるようにしている。

② 「特に用事はないんだけど、コーヒー飲みに来た」と訪ねてくる利用者も訪問するようになっている。

③ 事務受託している各種団体代表や、集落代表が基礎資料を持参したり、集落集金している新聞代を持ってきた住民も茶飲み話をして帰る状況が生まれてきている。

④ 前述のように、事務局運営の負担過多にも起因し、主要メンバーも、定期的な会合に加えて、特別な用事が無くても立ち寄るケースが増加している(パート事務員や事務局長への負担過多を心配しての来訪)。

2) その他の派生状況

① 独居高齢者が「財布を落としてしまったんだけどどうしてよいかわからなくて」と相談にきたり、農業者さんが「Iターン従業員の住める空き家がどこかにないか？」と相談にくる等、相談所的な場面がみられるようになっている。

② 同施設の別フロアで開催される宴会時に(同窓会を同施設内にある予約制飲食店・仕出店で開催)、待ち合いの時間つぶしとしてサロン利用する。

③ 当研究センターの客員研究員がサポート在籍し、他の地域でのサポートプロジェクトの打ち合わせの場として活用する中で、事務局長との間に他地域の状況等の情報交換の場が生まれている。

以上のような「状況づくり」⁸⁾に至っている要因として、事務局として2.に述べるプログラムの仕掛けがあげられる。

2. サロン充実化へ向けたアクションのポイント

1) 日常業務内でのアクション

- ① 拠点事務所にはいつも誰かがいるようにしている（決まった複数人の誰か）。
- ② 来訪者の用事に関わらず、とにかく「お茶でも飲んでいきんさい」と勧める。

2) 定期的なアクション

- ① 企画推進委員会の開催（1回／月）の場として定着させ、主要メンバーに拠点としての認識を強化している。
- ② 拠点事務所を発生場として、お出かけサロンバスを運行している（バス運行は1回／月、※拠点空間は利用していない）
- ③ てご便り⁹⁾でサロン活用状況のお知らせと茶飲み話のできる場として積極的にPRをしている。

3) 新たな場づくりに向けたアクション

- ① 元気塾の開催（「季節のジャムづくり」をテーマに3回/年開催）、お年寄りの知恵を活かしながらの加工品づくりをテーマとし、お出かけサロンバスの会員を対象に拠点事務所でおしゃべりしながら手仕事を行うサロンを開催している。
- ② お出かけサロンバス会員＋公民館サークルのコーラスサークルを対象としたお月見コンサートの開催（単発イベント：1回）
- ③ 営農法人設立へ向けた勉強会の開催（不定期：5回）

3. サロンの定着に向けた取り組みのポイント

以上をふまえ、サロンの場が地域に定着していくためのポイントを整理すると次の通りである。拠点を明確に設定した上で、その場を利用したプログラムを意識的に企画・実施していくことの重要性が明らかになった。

- ① 具体的なテーマを持った会議であれ、勉強会であれ、イベント等の集いの場を自主企画する。
- ② 既存のサークル・グループの継続的利用を誘導する。

①②を意図したプログラムを仕掛けることで、様々なテーマコミュニティとしての場を生み出すことに繋がり、老若男女の多様なキャラクターがサロンの場に関わりやすい状況が生み出される。

また、上記の状況が発生した結果、新たに以下の3点のような効果が期待されると考える。

○個々に展開されていた地域活動や事業、集落行事などの連結、連携、連動がなされやすくなる。

○事務局として、地域情報の収集や各種プログラムへの参加促進に有効に作用する。

○地域づくりに向けた多様な主体の目線合わせ、合意形成の場としても有効に作用する。

V まとめ

住民自立型地域経営組織の構築と運営の安定化に向け、本分析で得られた知見を再括すると次の通りである。

① 変化を続ける地域状況と対応策の設計についてはNPOひろしまねの地域づくり支援のノウハウと経験の蓄積が活かされていること。

② 地域づくりをコーディネートする際に、目に見えにくい状況情報を共通認識しやすく「見える化（可視化）」することが効果的であること。

③ 取組を進める上では、運営コンセプトと地域における組織の役割（口羽地区のてごおする会の場合は「事務局代行組織」）の設計、およびそのことについての主要メンバー間での共有が重要であること。

④ 組織運営を円滑にするためにサロン形成・運用は効果的であり、サロン形成のためには意図的にプログラムを仕掛けることが必要であること。

特にサロン形成・運用は、地域の各取り組みの交流、連携、連動、および事務局の地域情報の収集・交換に有用であり、地域づくりの合意形成の場としても有効に機能していることが確認できた。また、地域の拠点として認識されやすい場所でサロンを展開すること、サロンの場所で様々な住民層向けの企画を実施するするとともに、既存のサークル・グループ活動をその場所に誘導すること、最終的には「集まって話すことの楽しみ」を含めてサロンの場に多様な人間関係が関わりやすい状況をつくることが重要であることが確認された。

VI 今後の研究の方向性

前報告から引き続き未着手の分析課題や、本報告から得られた新たな知見に基づき本研究を進める上で今後重要となると考えられる視点をふまえ、今後、特に次の5つのポイントを中心に事例研究を進めることとしたい。

- ① てごおする会の全体および個別活動の収支および資金確保手法（補助金利用のスタンス）、経営手法の整理
- ② てごおする会の組織運営の地域の福祉、経済、自治の3つの要素を重ね合わせた包括的なマネジメント手法としての再整理
- ③ 組織や仕組みの構築、運営に必要な専門性について他地域事例との比較研究も含めた分析（計画力、予測力、自己改善力醸成など必要な専門性に加えて、その専門性の介在のしかたにも留意して進めるものとする）。
- ④ 口羽地区の状況をふまえ、さらなる過疎高齢化により中山間地域へ生じる問題の予測と、「てごおする会」の対応方針や対応方策の整理。特に、地域での地域運営の仕組みづくりの各段階で利用できるノウハウ、手法としての整理の視点、今後多数発生することが予想される新聞販売業やガソリンスタンド、農協や金融機関等のような公益性の高い民間事業の撤退への対応方針・手法）
- ⑤ 口羽地区で事業助成金を利用している町事業の分析を通した、行政による地域運営の仕組みづくり支援策の効果・可能性・課題の整理

引用文献及び注

- 1) 島根県中山間地域研究センター地域研究スタッフ・中山間地域支援スタッフ（2013）持続可能な地域運営のしくみ作りに向けて～島根県におけるコミュニティ支援事業を通して～、島根県中山間地域研究センター
- 2) 嶋渡克顕・小田博之・有田昭一郎（2012）自治会の枠組みを超えた住民自立型地域経営組織の構築と運営に関する事例研究（Ⅱ）-島根県邑南町口羽地区における「口羽をてごおする会」を事例とした考察-、島根県中山間セ研報 8：93-94
- 3) コミュニティ心理学、環境心理学や建築学（住民参加型の計画分野）において調査対象の生活や現場に入り込み、共に働く中から、人間関係の変化や個人のパーソナリティ、人間的側面等、微細な変化も見逃さずに把握する調査手法として用いられている。文化人類学におけるフィールドワークで重要視されている「Participant Observation：関与観察」という手法と類似する研究手法として位置づけられる。特に本研究においては、組織運営の渦中に身を置く事で、判断や分析の客観性を欠く事のないよう、組織外部の研究
- 者との議論や情報交換を定期的に行いながら、①研究者としてのポジショニングと、②プランナーの一人としてのポジショニングを常に意識した調査活動に留意している。このような立場をコミュニティ心理学においては「コミュニティの諸過程に余すところなく関与し、それを動かす人であるが、彼はまた、心理学や社会学の知識の枠組みの中で、そうした諸過程の概念化を図るひとりの専門家である」S.A. マレル著、安藤延男監訳：コミュニティ心理学、1977.6, p.17) の考え方に準拠している。本研究センターでの取り組みのように、中山間地域の集落活動の維持や地域振興の側面でも同様な考え方に基づく「Participant Researcher：参加型調査者」の立場から、その支援や研究に取り組む研究手法についても、また別論として整理する必要があると考える。
- 4) 嶋渡克顕・小田博之・有田昭一郎（2011）自治会の枠組みを超えた住民自立型地域経営組織の構築と運営に関する事例研究（Ⅰ）-島根県邑南町口羽地区における「口羽をてごおする会」を事例とした考察-、島根県中山間セ研報 7：78-79
- 5) 邑南町コミュニティ再生事業。集落を越えた新たな地域運営の仕組みづくりを行い、地域の喫緊の問題の解決及び地域活性化に資する事業に要する経費について補助金を交付し、地域コミュニティ活動の推進と振興を図ることを目的としている。地域の設定として、公民館単位を範囲とするコミュニティに対して上限100万円とする活動事業費（補助対象経費100%）及び、上限156万円の地域マネージャー人件費（補助対象経費100%）に助成するものである。補助期間は5年間。
- 6) 集落出役とは、集落（自治会）に所属している住民に参加が求められる集落の生活環境を維持するための共同作業。例えば年に数回行われる集落内の道路脇の草刈り・溝掃除、集会所およびその周辺の清掃などがある。
- 7) ここでいう「サロン」は本来的な意味である、「場・状況」を示す言葉として用いるものとし、空間や立地条件などの「施設名称」とは区別している。また、てごおする会の取組の中でサロンの場として使う主要な空間は拠点事務所が担っている。

- 8) 森永良丙, 延藤安弘, 横山俊祐 (1995) 「状況づくり」の視点からみた参加型集住体計画の研究－Mポートの基本計画・設計プロセスの考察, 日本建築学会計画系論文報告集 478 : 69-78.

本論では, 多様な主体が参画しながら, 次々と形態・形式を変化させながらコミュニティが成熟していく様相とそのための仕組みや仕掛けの連動を意識し,

時間軸における時熟, 主体が相互に律し合い次の状況にステップアップしていく集団的な自律性について, 時点状況とそれもプロセスの一つとして位置づける考え方から「状況づくり」を同義として引用している。

- 9) てごおする会の活動状況や, 地域行事への参加を呼びかける広報誌。(季刊発行: 4回/年)