

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（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 －

嶋 渡 克 顕*・小 田 博 之**・有田 昭一郎

the Case Study of Construction of Autonomous Organization Based on Hamlets

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

要 旨

本研究は、今後の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あり方、実的な構築手法、必要な体制、及びその可能性と課題について、邑南町口羽地区における地域経営組織「口羽をてごおする会」の構築の取り組みを事例として、整理・分析することを目的としている。

本報告では、邑南町口羽地区での「口羽をてごおする会」の設立までの経緯と運営初動期の実態について、口羽をてごおする会設立以前の取り組み体制、設立に至った背景とそのプロセスに関わったキーパーソン、運営初動期の体制・活動内容・地域等の他団体との関係性を中心に整理、分析を行った。その成果として、①組織発足におけるプロセスプランニングの抑えどころ、②いち早く仲間にすべき人材の要件整理、③コーディネイターとして介入を必要とする人材の要する専門性について提示した。

キーワード：地域経営、新たな公、プロセスプランニング、キーパーソン

Ⅰ はじめに

1. 背景と本報告の視点

「集落支援」、「新たな公」等のテーマのもとで進められている住民主導による地域づくりにおいては、その運営母体となる組織づくりと安定的な組織運営が大きな課題である。本報告では、中国地方における地域住民自立型地域経営組織づくりについての先行的取り組みの一つである「口羽をてごおする会」の発足の経緯について、①口羽をてごおする会設立以前の取り組み体制、②設立に至った背景とそのプロセスに関わったキーパーソン、③運営初動期の体制・活動内容・地域等の他団体との関係性を中心に、時系列に沿って整理し、分析を行うことで、住民自立型地域経営組織（以下、地域経営組織）

の形態、実的な構築手法、必要な体制、及びその可能性と課題について知見を得ようとするものである。

2. 調査体制と分析方法

筆者は、口羽をてごおする会の設立時から本活動に関わっており、本研究に関してはインサイド・リサーチの立場をとっている。従って、調査は、現在の立場から知り得ない、特に活動前の取り組みや体制を中心にヒアリングを行った。また、分析方法については概ね1.の通りであるが、発足の経緯については既に他の報告書等で整理されているものもあり、今回は特に既往報告データのない近年のプロセスについてクローズアップして整理する。

*島根県中山間地域研究センター客員研究員、NP0法人ひろしまね主席研究員、**NP0法人ひろしまね 副理事・事務局長

Ⅱ 前提状況の整理

1. 口羽地区の概要

邑南町は島根県の中央部に位置し、広島県境に接している。その中でも口羽地区は、邑南町の最東部に位置し、本庁のある矢上地区から車で約40分の距離にある。人口は874人、世帯数373戸、高齢化率52%、20集落、4自治会からなっている（2009年1月住民基本台帳）。



図1 対象地域の位置

2. 本事例の特徴的な展開条件

－ NP0ひろしまねの位置づけと役割 －

口羽地区での地域経営組織構築の取り組みについては、実態的に、その構想段階から「NP0ひろしまね」が取り組みの主導者として関わり、現在の事務局運営にも携わっている特徴がある。当NP0は地域づくりの中間支援団体として活動しており、口羽地区に拠点を構えているが、実際の活動エリアは当地区に限定されない、広域的なネットワーク組織である。組織としては、次の様な特徴を持つ。

- ①当地区在住のメンバーは構成員の1割程度である
- ②蓄積した成果を他地域に還元する活動をしている
- ③他地域の社会実験からも多くの知見を得て進めている

以上のように、地区外者を主要な構成員とする地域づくり支援を活動目的とするNP0が、当地区に活動拠点を構え主導するという特徴的な展開条件を持つ事例であることを踏まえた上で、地域運営組織の形成過程における中間支援組織の役割や位置づけ、支援する上で必要となる専門性についても併せて整理することを試みるものとする。

3. 「集落支援センター」構想について

口羽をてごおする会の設立、活動開始の約10年前から、口羽地区の今後の地域経営組織のあり方として、NP0ひろしまねにより「集落支援センター」が構想されてきた。

集落支援センターが構想された背景としては、当時から徐々に進行しつつあった、小規模高齢化による集落（現自治会）の自治力の低下があり、さらに集落の自治力を基盤として機能していた、近隣集落との相互扶助関係の維持が困難になりつつある状況認識があった。

その様な状況を踏まえ、NP0ひろしまねと住民有志により住民が集落に暮らし続けることを支える仕組みが様々な機会に繰り返し検討され、最終的に図2に示す地域経営体に整理されるに至っている。

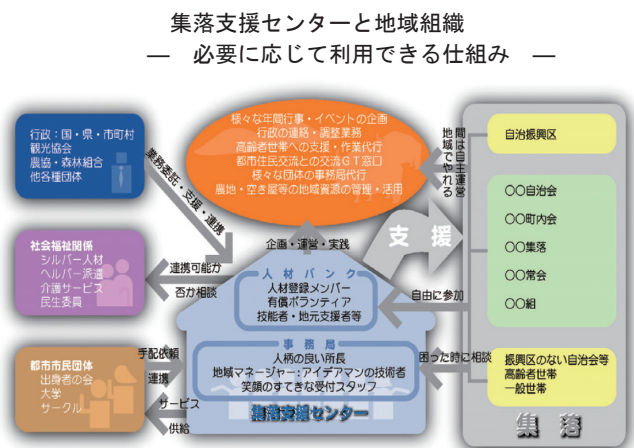


図2 集落支援センター構想の概念図

この「集落支援センター構想」がこれ以降の地域経営組織づくりにおけるプロセスの基本概念となった。そして、2009年にそれまで口羽地区が属していた羽須美村が隣接する2町と合併して以降、合併による基礎自治体の広域化により小規模高齢化により生じていた自治、生活、資源管理等の問題がより加速化し、これら困難な事柄に対応できる体制をつくることの必要性が、地区においてもより明確に意識されていった。

Ⅲ てごおする会発足までの経緯と取り組み

集落支援センターの役割を担う中間組織として結成された、口羽地区社会福祉協議会口羽をてごおする特別委員会（通称「てごおする会」）の発足までの活動履歴を表1の年表に示す。

地域経営に関して述べる上では種々の事情、気質や状

況の異なる地域の特性を読み解く意味で、より長い時系列の中で整理すべきであるが、組織の設立に焦点を当てて整理するにあたっては、2003年度の「新しい役場・集落支援センター構想」の発想に至った「元気な地域づくり事業」をスタートと位置づけ、「てごおする会」発足から一年間（2010年12月）までの経緯を整理した。

それぞれの取り組みを実態に即して評価すると、＜発想機＞＜構築期＞＜創設期＞＜発足期＞＜初動期＞と区分けすることができる。そこで、以降の整理、分析は上記区分に基づき行うこととする。

1. 発意期（2003年度）

合併を控えた旧羽須美村の事業委託による下口羽地区（約200世帯）を対象とした住民アンケートや地区での様々な議論の機会を基に集落活動や独居高齢者の生活支援を行う組織として「集落支援センター」構想が生まれた。

但し、その発想は協議会委員にとっても、急務の危機感は感じながらも、「誰がやるのか」という点において、会の結成にはいたらず、考え方そのものを共有することにまだまだ時間がかかる状況であった。

しかしながら、IUJターン等の定住施策、都市交流観光を中心とした「村おこし」の発想しか無かったのに対して、「集落を維持して行くために、新しい役場・集落支援センターという中間組織が必要だ」とする構想をまとめたことは、過去の経緯の中でも大きな転換期とも言える。

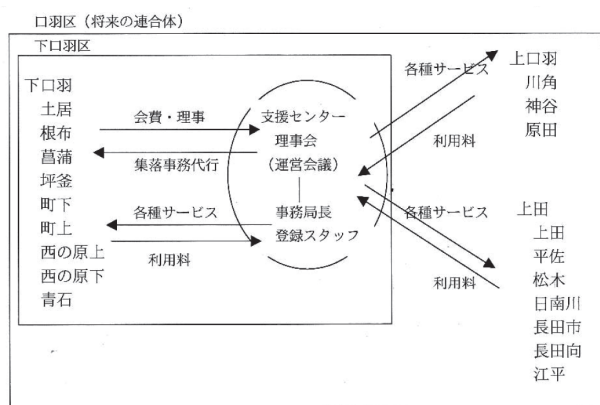


図3 集落支援センター構想のドラフト

2. 構築期（2004～2007年度）

地元有志の一人が、江の川流域の地域（団体）間連携による地域資源の活用の取り組み（江の川流域会議）を契機としてNPO法人ひろしまねを設立し、集落支援についても、NPOを受け皿として様々な委託事業や助成制度

を導入してきた。構築期におけるそれぞれの社会実験は、当地区に限らず、口羽をてごおする会の設立後の活動に向けた具体的なノウハウの蓄積をしていた時期でもある。

表2 構築期の成果一覧

集落支援センター構想モデルの構築	
	・下口羽地区のニーズ把握
	・和牛放牧による里山管理実験手法の構築
	・簡易猿猪防御ネットの開発
	・空家活用：WS方式改修手法の構築
	・地元出身者会のニーズ調査
↓	・集落支援センターの運営実験
集落支援センターの運営収支モデルの構築	

なお、この期間の成果は2007年度にNPOひろしまねが受けた国事業（国土施策創発調査）により総括された1）。本調査ではNPOひろしまね及び住民有志により集落支援センター運営実験が行われており、①集落支援センターに必要な機能（図4）、②公的機関や自治会との連携のあり方（図5）、③実際の運営収支（図6）が整理された。

地域住民サロン機能 山村コンビニ 喫茶・食堂 共同浴場 冬季共同生活所 災害時避難生活所	高齢世帯支援機能 家・庭・暮らし代行 役所・共同作業代行 送迎・買い物代行 声かけ・危機管理代行 冬季の除雪支援	里山保全管理機能 農地管理・賃借斡旋 森林管理・賃借斡旋 古民家管理・賃借斡旋 監視員による点検活動 親戚縁組・疎開提携
交流訪問者受付機能 交流体験事業運行 農家民泊斡旋 ファン倶楽部運営 出身者の会運営 地域HP運営	総合事務局機能 IUJターン・事務所に代 替り集落支援センター 人材登録・派遣・育成 人材登録・派遣・育成	産直運営機能 特産加工場管理 高齢者生産活動推進 こだわり食材集荷発送 有害鳥獣対策支援
役場・金融・連絡機能 役場事務代行 郵便局事務代行 金融機関代理店 公民館活動代行 地域公用車・バス運行	人材登録派遣機能 人材受入派遣 依頼者・技能者登録派遣 地域出身者登録派遣 IUJターン希望者登録支援 学生・都市市民登録支援	宿泊研修機能 各種団体宿泊研修事業 体験指導者養成 同窓会開催企画 農家体験希望者の合宿所

図4 集落支援センターに必要な機能

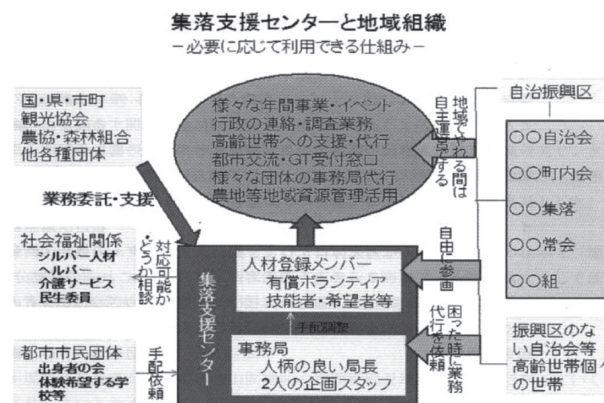


図5 構築期の組織連携イメージ

表 1 取り組み履歴年表

年度	主体組織の変遷	受託事業名 (助成事業団体)	概算事業費		事業・取組みの概要	分析	成果概要
			補助金	活動金			
2003	住民組織任意委員会	元気な地域づくり事業 (羽須美村)	350万円	350万円	鳥獣害防止ネットの設置 自治会組織調査(住民アンケート) 集落支援センター構想の情報収集 伝統芸能映像保存	発 意 期	集落支援センター構想の発想
2004 ～ 2006	NPO法人ひろしまね	業務委託、補助事業多数 国土交通省 環境省 島根県等	—	—	NPO法人ひろしまね設立 高齢者生活支援プロジェクト グリーンツーリズム関連事業 地域づくりリーダー養成講座 地域資源活用関連、他多数	構 築 期	NPOひろしまね発足 集落支援センター構想 の練り上げ
2007	NPO法人ひろしまね	国土領明開発調査：業務委託 (国土交通省)	924万円	924万円	モデル集落開取調査 和牛放牧雑草除去実験 猿猪防獣ネットの設置 (都市住民との交流) 地元出身者会との連携 集落支援センター運営実験		集落支援センター構想の具体化 とモデル社会実験 組織運営モデルの構築
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：補助金)	350万円	350万円	集落支援センター創設協議会の設立 高齢者世帯全戸開取調査 集落行事支援 高齢者世帯への除雪支援実験 高齢者お出かけ支援実験 和牛放牧雑草除去実験 ふるさと米供給協定試行 都市住民との交流試行	創 設 期	地元住民組織の結成 地域の現状把握 支援ニーズの把握 集落支援センター構想の見直しと 再構築
2009	集落支援センター創設協議会 (口羽をてごおする会)	新たな公モデル事業 (国土交通省)	200万円	200万円	水田調査・農地一筆マップの作成 集落座談会の開催 高齢者お出かけツアー支援 ふるさと米協定 都市住民交流の拡大 集落支援センター組織の発足		「口羽をてごおする会」結成 同会への活動主体の移行
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)	10万円	70万円	相談窓口開設 支援サービス開始 高齢者お出かけツアー支援 高齢者サロン聞き取り調査 活動団体調査 ふるさと米協定の拡大 都市住民交流の拡大(イベント開催) アクションプランの策定WS	発 足 期	よろず相談窓口の開設 支援登録人材の確保 ニーズ把握と啓蒙活動 アクションプランの策定

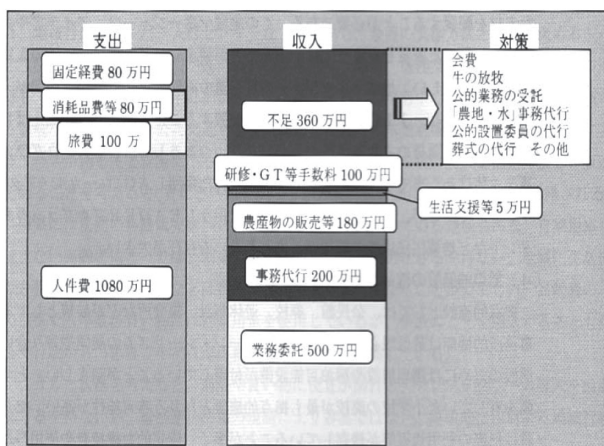


図6 構築期における運営収支モデル

資料：「2007年度 国土施策創発調査 維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査報告書（2008年3月 島根県 国土交通省国土計画局）」より

3. 創設期（2008～2009度中期）

この時期は、構築期と同じ体制で諸々の社会実験を繰り返しながらも、活動内容は徐々に口羽地区に焦点を絞った取り組みへと移行していく（表3）。

表3 創設期の成果一覧

地元協議会の設立	
口羽地区の全高齢者世帯のニーズ把握	
	支援活動の収支モデルと体制モデルの構築
	- 除雪支援 - 交通支援 - 農業支援、 - 農地管理支援 - 事務代行 - 高齢者グループの設立
経済事業モデルの再構築	
運営実験（期間限定支援センターの開設）	

これらの成果の蓄積に当たっては、国の事業である「新たな公モデル事業」を導入し、NP0ひろしまねが牽引して、行政も巻き込んだ地元住民中心の任意組織「集落支援センター創設協議会」を立ち上げ、社会実験を通し組織経営モデルとその要件が整理された（この期間の成果の詳細は本センターとNP0ひろしまねの共同研究報告書「ここで暮らし続けたい！の思いをつなぐ」²⁾。を参照）

なお、地域の住民や団体に具体的な活動や活動組織体制を提案していく局面においても、また国等の補助制度

を導入するタイミングを図っている局面においても、「すぐにでもできること」と「今始めるべきではないこと」を整理しておく、いい判断材料となることから予め行っておく作業として重要であると考えます。

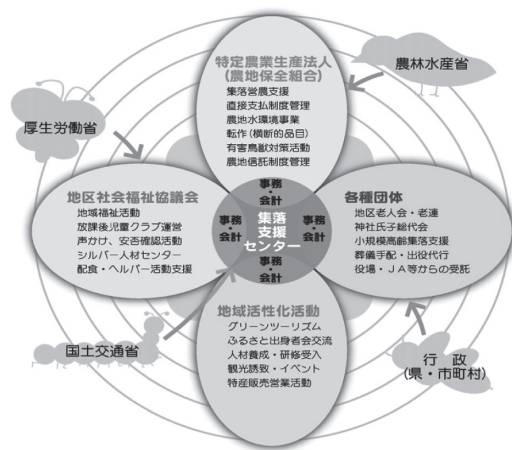


図7 創設期に構築された機能連携図

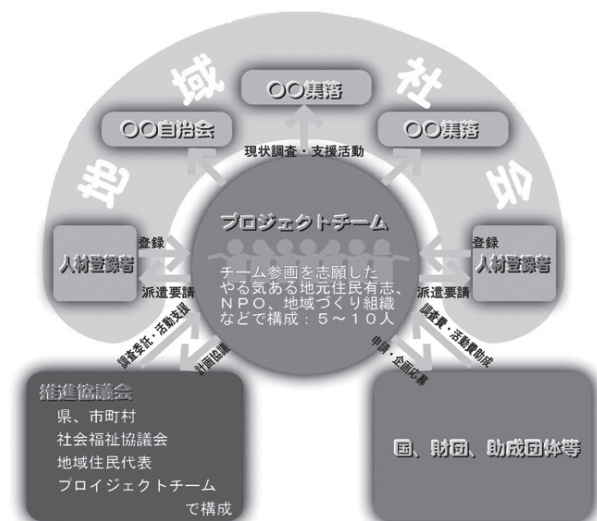


図8 創設期に構築された推進体制と連携図

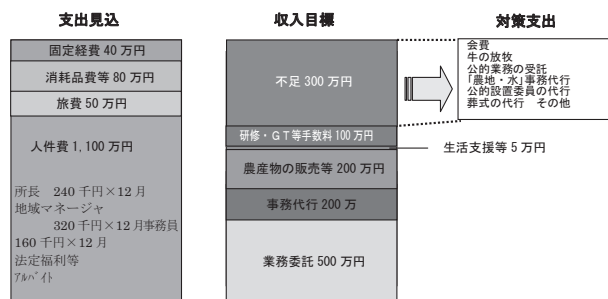


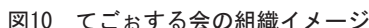
図9 創設期に再構築された収支モデル

資料：「ここで暮らし続けたい！の思いをつなぐ」2010年3月

4. 発足期（2009年5月～12月）

住民により地域経営組織が発足されるには強い動機づ

さらに、ここまでの変遷においては、集落支援センターの運営母体として、一定レベルの専門性をもったNP0ひろしまねが運営母体となる前提で、組織体系と運営モデルを構築してきたが、様々な状況から母体が、地区協働の下部組織として結成されたことも重要なポイントである。



経済事業としては、創設期から続けて来た「ふるさと米供給協定」に絞り、大きな補助制度の導入や他の経済

運営母体がNP0ひろしまねから口羽地区社会福祉協議会口羽をてごおする特別委員会という、地区住民にとってはNP0法人以上に公益性、ボランティアな印象の強い性格の母体に変わり、今後の地域運営のビジョンの見直しが必要になった。この期についても、運営組織の自立性と継続性という観点から次章で再度分析を行うものとする。

本事例では「農協支所撤退の噂」を動機づけに図11に示す流れでワークショップを開催し、キーパーソンの合意形成を繰り返し、「口羽をてごおする会」発足に至った。

凡例：●は合意形成された事項

図11 地元有志によるワークショップ概要

2. プロセスプランニング:組織づくりへ向けたコーディネイトの計画と仕掛け

＜発足期＞における地域への仕掛け方，専門的見地に立ったコーディネイトが組織の立ち上げ大きく影響しており，NP0ひろしまねが主導者として牽引している。

そのプロセスを図12に示すが，プランの実施は，予め練られたプランに従い進めたというよりは，プラン実行中も常に地域の情報を収集分析し，また事前に想定される状況への対応の準備しながら，柔軟に進めていっている。

本事例のプロセスプランニングにおいてNP0ひろしまねが留意したポイントは以下の通りである。

- ①「集落支援センター」というある意味で地域にとって負担となる組織を作り上げるということを押し付けずにコーディネイトしたこと
- ②「農協跡地の利活用」という地域の危機感が高まった話題を議論の題材にしながら進められたこと
- ③実施に当たって「口羽地区社会福祉協議会」という地域に既に公認された組織と連携したこと
- ④これまでの全ての成果を継承する流れにできなかったこと（あくまで結論は白紙の状態では話を展開した）
- ⑤公募ではなく意図的な一本吊り方式で有志に呼びかけ，参画者の構成員に地元のキーパーソンが円滑に導かれたこと

3. コーディネイトの抑えどころ

以上のようにプロセスをコーディネートする側の視点から整理してみると，＜発足期＞においては非常にデリケートな地域住民への段階的なフォローを要する。その中から得られた知見は，以下の5点である。

- ①誰が牽引するのか（主導者）
- ②誰が運営するのか（実践母体：事務局運営）
- ③どういう組織形態をとるのか（地域への発信母体）
- ④具体的にどのような活動を行うのか（活動規模と資金・人材）
- ⑤新しい流れをつくるための動機づけをどうするか
極めて当たり前のポイントではあるが，それらの一つひとつの事象を地域の状況と巧妙にマッチングさせていく専門性が必要であり，本事例ではそれぞれの局面でNP0ひろしまねが携わっている。

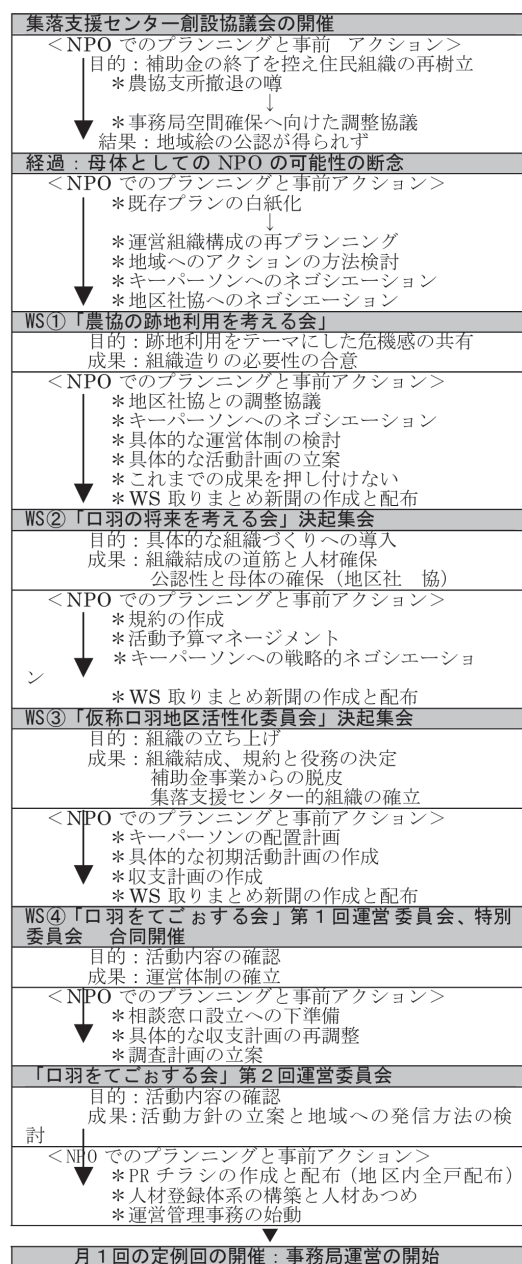


図12 発足におけるプロセスプランニング

4. NP0ひろしまねの位置づけと運営母体移行の要因

組織構成員個人の負担過多への配慮，地元での認知権の獲得，地元住民の機運を読み解き，それに寄り添うこと（丁度，新自治会の結成の時期と同期したため）等の観点から，従前の成果を活かしつつ，運営母体をNP0ひろしまねではなく，地区社協の特別委員会へと移行させた。その背景には，以下の4点がある。

- ①「NP0」という法人体系そのものへの理解度が低く公認を得られない
- ②町行政にとっては，国や県レベルでの動き方や成果に

対して包容しきれない

③突出した動きと成果ゆえに、煙たがる地元の住民もいる

④行政をはじめ、既存の公益組織がその専門性に足並みを揃えられる体制にない

具体的には、「農協の跡地の利活用」に対して、「NP0という訳の分からぬ組織に施設を貸すことができない」、農地水環境保全対策事業の事務代行を受託しようとした時に、農業委員会の理事会で「NP0という信用できない組織には任せられない」等の理由から否決を呼ぶ程、地域から浮いた存在であり、これまでの経緯の中で細やかな地域団体やキーパーソンへのフォローが不十分であったという反省点と課題が浮かび上がる結果となった。導入してきた補助制度の仕組みと、あくまでも「社会実験」という枠組みにおいては、地域に対してのきめ細かいフォローをしつつ進めること自体が業務遂行上容易ではないという点を明記した上で、制度政策の観点からの考察については今後の研究課題とする。以上より、＜発足期＞においてNP0ひろしまねのメンバーは「NP0」の顔を完全に消して地元有志の一員として事務局運営に携わっており、当地区在住でないメンバーは運営から姿を消す運びとなった。

5. コーディネーターの専門性について

以上のようなコミュニティの繊細な側面に対して、柔軟にコーディネートしていく上では、技術的な専門性以上に、様々な地域での実践活動を積んでいる経験値的専門性と地域を俯瞰して見るという客観性が重要であると考え。本事例でその役割を担っているNP0ひろしまねは、NP0法人としての広域的かつ公益的なコンサルタント業務や、調査、社会実験の中で蓄積されてきた成果、ノウハウ、スキル、人脈を存分に発揮しながら本会の運営に携わっている。地域経営の運営母体としての性格上は、前述通り困難な局面を持っているが、他の中山間地域でも実践できる体制にある「NP0法人ひろしまね」といについては別途、背景、プロセス、成果について別途研究が必要である。

6. 初動期の活動状況

発足以来、「調査研究」を主眼としながら、表5に示

すような活動をはじめている。

これまでのNP0ひろしまねの活動の中で、既に基本的なニーズは把握しているが、形態をかえながら再度ニーズ調査研究を行っている点は大きな意味をもっており、発足一年目の成果として以下のような点が挙げられる。

①てごおする会の地域への認知度の広がりや深まり（PR効果）

②スタッフ一人ひとりの活動意識の高揚

③人材的にも資金的にも無理の無い実践活動に対してメンバーにとって満足感の高い成果が得られること（②について悉皆調査はNP0のメンバー主体で、基本的に運営委員会のメンバーも直接対話を経験していない）。

また、小規模でも主催イベントや支援活動を行うことで少しずつ実績を積み重ねることで、運営委員一人ひとりが、「やっていける（持続性）」「意味のあることをしている（達成感）」といった組織活動に携わるモチベーションの維持と自信をつけることが重要であると考え

7. 収支と事務局運営

発足から約一年、2010年12月現在の収支状況は表4の通りである。収入のほとんどは関西圏に住むふるさと出身者を通じた「ふるさと米供給協定」の協定保証料によるものである。その他の活動からの利益はなく、「ふるさと米」の利益をやり繰りし、消耗品や必要経費を捻出

表4 2009年4月～2010年12月の収支状況

項目	金額	構成比
収入		
ふるさと米協定料	454,700	70.3%
支援作業受託料	21,230	3.3%
会費収入	70,500	10.9%
寄付金	58,000	9.0%
補助金	42,600	6.6%
収入計	647,030	100.0%
支出		
人件費	94,900	15.9%
通信費	22,680	3.8%
荷造運賃	56,450	9.4%
印刷・出力	63,600	10.6%
交際費	20,600	3.4%
支払い手数料	7,500	1.3%
諸会費	40,500	6.8%
事務用品	17,305	2.9%
米仕入れ	274,500	45.9%
支出計	598,035	100.0%
収支	48,995	108.2%

- 注1 新ふるさと福祉学習推進事業補助金 10 万円の補助金収入は未決算、計上している補助金収入は「お出かけサロンパス」に対する社会福祉協議会の「いきいきサロン助成」によるものである
- 注2 支援作業受託は支援依頼のあった高齢者の生活支援への直接人件費と事務経費 10%の合算による
- 注3 会費収入とは、本会への加入会費ではなく、お出かけサロンパスの参加費である
- 注4 人件費はお出かけサロンパスの運転手と補助員の調節人件費である

表5 てごおする会の初動期の活動状況

●定期運営委員会の開催  月1回／年間10回 開催
●集落座談会の開催：ニーズ調査  10 集落に実施／全 20 集落中
●よろず相談窓口の開設  全戸配布 PR パンフレットより
●支援活動の試行  依頼件数 5 件／草刈り、庭木剪定、農事作業など

●都市交流イベントの主催開催



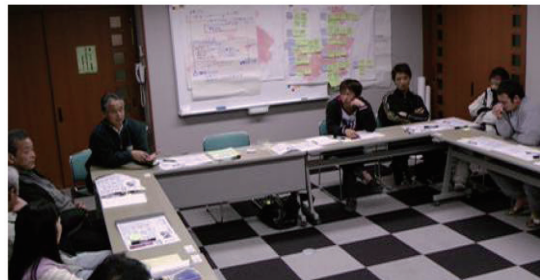
尾道学園吹奏楽部コンサート

●お出かけサロンパスの運行



3 回／年 の勉強会型お出かけバスツアー

●アクションプランの策定（5 年計画）



運営委員および登録人材者に呼びかけた WS の開催

●ふるさと米販路拡大

- ①出身者会へのリアプローチ：帰省バスツアー支援
- ②関西圏の出身関係者キーパーソンへの営業
- ③同窓会へのアプローチ：2 期会

●拠点（サロン）確保交渉：立地条件の絞り込み

- ①農協口羽支所の間借り交渉
- ②旧酒屋店舗の間借り交渉、 ③公民館の間借り交渉

●農事事務局代行業務受託

- ①農地水環境事業の事務代行：2 集落
- ②中山間直接支払い制度の事務代行：1 集落
- ③野猿組合会計事務代行：羽須美エリア
- ④高齢者任意団体の事務局代行

●支援登録人材の確保・拡充→登録人材：33 名（2010.12 現在）

- ①登録人材募集：全戸配布 PR
- ②一本釣方式の登録交渉、 ③子育て世代へのアプローチ

し、トータルでなんとか切り盛りしている状況にある。

しかし、日常の一般管理事務に関する事務局の人員費は計上できる状況になく、実務はNPOの地元スタッフが無報酬で行っている。人員費を捻出できないということ、事務局運営のための人を雇うことができないということである。そういう意味でも、安定的組織運営を目指すにおいては、まだまだ自立的な収支状況ではない。

事務局運営がNPOスタッフのボランティアで切盛りされている状況であるが、現段階においては、専門的中間組織として、他地域でも活かせる情報収集にもなるという意味で有償ではないが、所謂、奉仕活動ではなくNOPひろしまねにとっては戦略的な活動と捉えらるべきであろう。

一方で、運営資金の確保にあたっては、これまでの社会実験から得られたデータから、ある程度の目処が立っているものの、実現に至っていない現実を初動期の実態として分析すると、経済事業の側面からは、

- ①本会の地域での認知度が低いと共に現時点では「他に手段がない」という所まで集落機能が低下していないこともあり支援依頼が少ないこと
- ②行政業務のアウトソーシングがなかなか得られないこと

一方で、補助助成制度的側面においては、

- ③地元負担を要する補助金制度が多いこと
 - ④一般管理業務：専属従業員に対する人員費が助成の対象にならない制度が多いこと
- 等の課題が挙げられる。

さらに、構築期～創設期にかけて試算してきた運営収支モデルはあくまでも理想像で、NPOひろしまねのような専門性を有する組織が母体になることが想定されており、以下の観点から、収支モデルにおいても、母体の性格、活動実態と収支状況に即した再構築を余儀なくされている。

- ①地区社協という公益性の高い、ボランティアな性格の組織を母体とし、従前のNPOという専門性を有する組織ではないこと
- ②①に起因し、ボランティアで切盛りされている他の特別委員会とのバランスも考慮し、経済事業の推進が難しいこと
- ③公益性を担保に地区住民の公認を得た組織として運営

して行く上で、コンサルタント的な専門性を経済事業の武器として前面にだすことが好ましくないこと

8. アクションプランの策定

前項のような収支状況下では、運営委員会で様々な将来像を語り合い続けるだけでは、目に見えるような、または地区住民に発信できるような具体的な成果が得られにくい。また、種々の活動を推進して行くに当たり優先順位をつけながら、効率的に資金を消化していくことに留意する必要がある。

そのような意味で、表6に示す中長期的視点に立ったアクションプラン（活動計画）を策定できた成果は大きく評価できる。また、図13のように、取り組みを地域へ発信するためのツールを得たという意味でも効果は大きい。

さらに、アクションプランの策定においては、運営委員だけでなく支援人材として登録してもらった地元の支援者に広く呼びかけ、ワークショップ形式で策定したことによって、以下のような副次的効果がみられた。

- ①世代に偏りのある運営委員構成に対し、世代層の広がったソーシャルミックスの状況をつくれたこと
- ②①に起因して、これまで高齢者の生活支援を主眼としていたビジョンから、子育て世代（次世代の担い手）へのビジョンへの展開ができたこと
- ③閉じた議論ではなく、オープンな議論により地域にとって受け入れられやすい体系がつけられたこと
- ④組織のビジョンを広く地域住民に理解してもらうための情報発信ツールを獲得できたこと

また、実践活動として無理のないように、収支のバランスをとりながら、活動メニューに優先順位をつけて活動メニューを展開できる状況の整理ができた。

表6 策定したアクションプラン

[illegible]

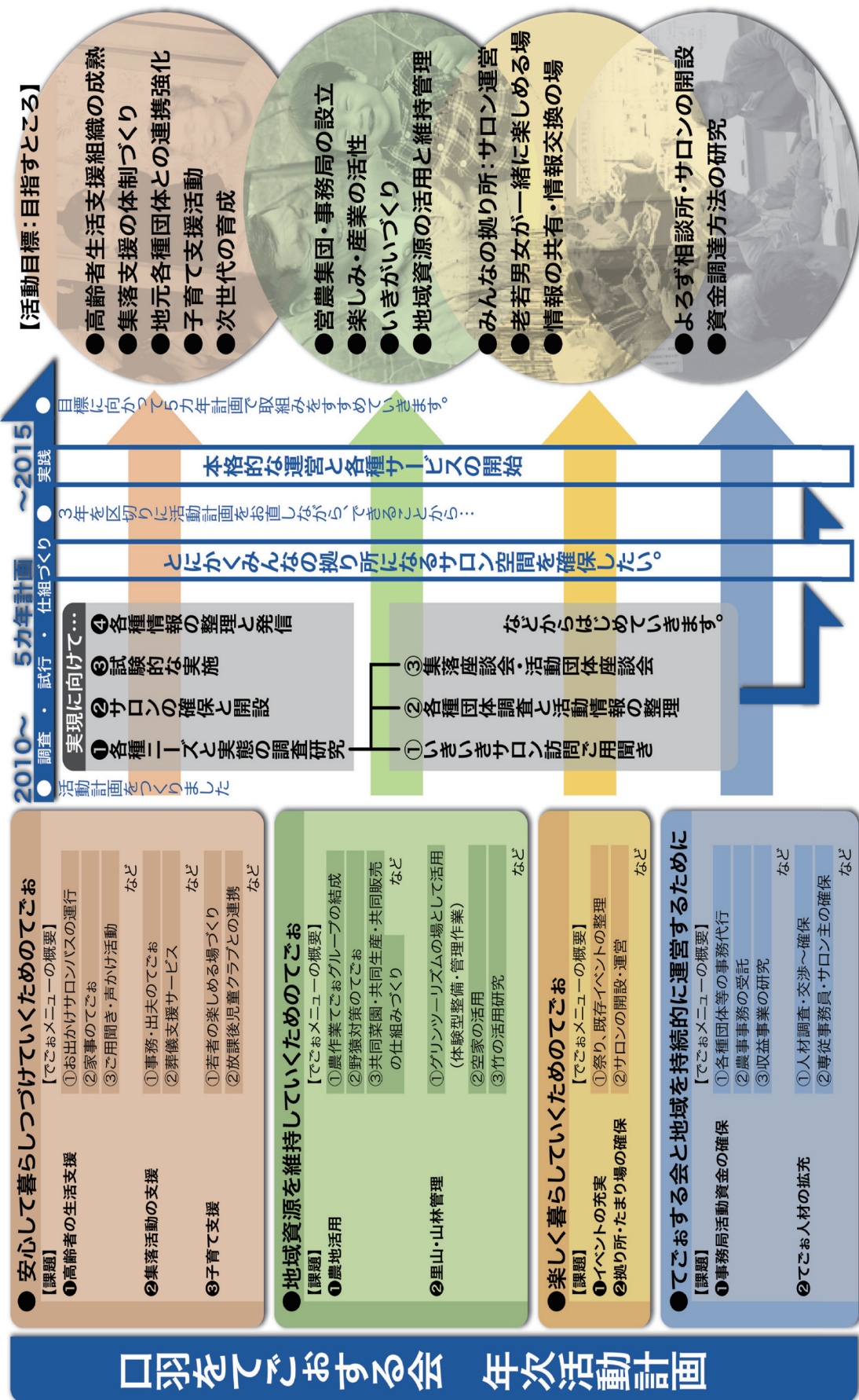


図13 発信ツールとしてのアクションプラン

9. まとめ

以上のように、「発足期」から「初動期運営」の状況を整理すると、組織づくりのプロセスにおいては、以下の点が重要となる。

- ①プロセスプランニング（コーディネートプラン）の重要性
- ②様々な状況を俯瞰的に読み解く客観性のある専門性の介在
- ③状況の変化に柔軟に対応できる経験値的専門性の介在
- ④より多くの住民が共有できる動機づけ
特に、初動期の運営における留意点として、
- ⑤補助制度や行政的な政策ありきではなく組織の実情：身の丈にあった活動を展開すること（特に資金面と人材において）
- ⑥地域の状況・気運と機運を読み解きながら活動を展開していくこと
- ⑦アクションプラン：中長期的なビジョンで具体的な年次活動計画を立てることの重要性
- ⑧一定レベルの専門家或は専門組織の介在や支援が必要であるということ
- ⑨専門家或は、その能力を持つ者だけが負担するのではなく、皆で成果を共有できるようにマネジメントすること

V 組織形態の変遷

本節では、てごおする会発足までの組織形態と構成員の変遷を整理することで、地域経営組織づくりにおける留意点について知見を得ることを目的とする。

さらには、キーパーソンのパーソナリティに着目し、組織形成にあたり、いち早く仲間にすべき人物像の要件を整理する。

1. 組織形態と組織構成員の変遷

組織形態と組織構成員について、発意期から初動期まで一連の流れを整理すると表7の通りである。

組織形態の変遷を辿ると、適宜導入した制度事業に適した組織形態を構築し、構成員はその性格に適した様々な立場をとりながら、活動資金が発生した時点で、再構成して集結する委員会あるいは協議会形式で組織されて

いる。また、動きの仕掛けそのものはNP0が主導しつつも、地元住民あるいは既存団体の参画を促しながら、取り組みの熟度に見合った組織として、キーパーソンを継続的に導きながら構成されている点にも着目したい。

2. キーパーソンが参画する上での障壁

組織構成員である地元有志の立場から見ると、以下のような点において新しい動きに関与、参画していく上での障壁がある。

- ①専門性を有しない地元住民にとって、過疎化への不安や危機感、地元活性化への気持ちがあっても、活動の意義や将来像について深い理解を得ることは困難である
 - ②「意味のある活動をしても地域全体の理解がなかなか得られない」という不安感が大きい
 - ③日々の生活と日常の仕事に追われ、主体的に参画する時間的、金銭的、余裕がない
 - ④特に子育て世代等、若い次第は危機的状況への不安よりも、即時的な自己の課題の方が大きく、地域活動への主体的な参加が難しい（ソーシャルミックスの難しさ）
 - ⑤中山間地域における組織的集会は男性主権であり、実際に活動の核になる女性の役職への参画が難しい
- 以上のような点は地域づくりを行う任意団体やまちづくりボランティアグループ、もちろん自治会組織も含め地域づくりを進めて行く上で、どのようなケースでも組織形成において課題となっていることは容易に推察できる。

3. キーパーソンのパーソナリティ

組織構成員と構成員について、構成員のパーソナリティまで踏み込んで分析したものを表8に示す。なお、表に示すキーパーソンは、前節の表7と対応している。

地元有志、地域のキーパーソンとしては、前述のような状況下で、次のような条件の重なった人物像が主となった。

- ①役場、農協、郵政等、公的機関OBあるいは現職員
- ②子育ての終わった50～60歳以降の年代、
- ③自治会、定会等の役持ち男性
- ④地域奉仕に熱心な人物像

⑤NPO主導に対して違和感を訴えない温かな性格の持ち主、ひいては、地域から愛されるキャラクターの持ち主

このようなキーパーソンが、臨機応変に流動的な立ち位置で関与している点では、前章で述べたNPOひろしまねの専門性が発揮され、適宜、適材適所の役回りへと導いている。そのような仲間集めに際し、簡単には分析が困難なパーソナリティについて、ある程度深度の浅いレベルから洗い出す指標として以下のような評価軸から検討していくことを提案したい。

①関与条件

②地元での影響力と認知度、情報発信能力

③地元貢献度、情報収集能力

④事務局運営に必要な専門性

4. 地域経営組織の運営における専門性

表8において、組織運営に必要な「専門性」を分析すると、個人の職能として以下の点があげられる。

①経理事務（複式簿記による収支管理）

②コンサルタント経験（地域の状況を客観性をもって把握できる専門性）

③ワークショップ運営（合意形成手法）

④GISソフト（地域の情報を客観的に分析するためのツールとしての有意性）

⑤DTP作業（地域への情報発信ツールの作成）

⑥パソコン操作（今後の技術指導により、前述の専門的職能を身につけるに当たっての対応能力として）

他方、この表から人材確保の困難性を汲み取ることができる。例えば、特に①、⑥の意味でNPOスタッフ以外でもそのような職能を持っているキーパーソンは存在するものの、「関与条件」として日中の就労者、比較的若い子育て世代であり、報酬も十分に保証されない状況で実質的に運営管理を担うことは困難な状況にある。

5. まとめ

以上より明確であるが、地域経営組織づくりに必要とされる専門性について、対象地域内にNPOひろしまねという専門組織とそこに属する専門性を有する人材を地域のキーパーソンとして有していたという点は特殊な事例である。

一方で、地域経営組織の形成プロセスにおいて得られ

た知見を一般論として整理すると、以下のことがあげられる。

①長期的なプランニングで段階的に仲間集めを進めて行くこと

②キーパーソンのパーソナリティまで踏み込んだ客観的評価をした上で召集すること

③キーパーソンへの負担過多にならないよう、リスクマネジメントも含めて補助制度の導入を検討すること

④①から③を戦略的に積み上げて行く上で、各局面での専門性が必要となること

⑤④に際し、地域内部だけでなく、地域外からの視点や広域的な視点に立って評価する視点を持つこと

対象地区内に当地区のような専門性を有する組織・人材を有しないとすれば、専門性を獲得するための費用負担が発生し、補助制度等の利用を検討する必要がある。他方、筆者の経験ではその補助制度を導入するための検討力は一般的に地域組織の要となる自治会レベルでは難しい。そして、国策として進めながらも、地方自治体行政にそのような専門性を持つ職能のストックや、サポートする仕組みがしっかりと確立されていないということが大きな課題であろう。このような、前述のように制度、政策への言及については、種々の事例を横断的に分析しながら、また別の論議として整理したい。

表 7 導入事業と組織形態の変遷

年度	受託事業名 (助成事業団体)	組織形態	組織構成員の変遷												分析的位づけ																		
			NPOスタッフ				地区社協		行政機関				左記に属さない地元住民																				
2003	元気な地域づくり事業 (羽須美村)	住民任意委員会				P											15人程度	発意期															
2004	業務委託、補助事業多数 (国土交通省、環境省、島根県等)	NPOひろしまね	P	P	M	RP												構築期															
2006																																	
2007	国土瀬戸創発調査：業務委託 (国土交通省)	集落支援センター 創設協議会	P						オブザ・パ・						R 会長																		
2008	新たな公モデル事業 (国土交通省：補助金)																																創設期
2009	新たな公モデル事業 (国土交通省)																																
2010	新ふるさと福祉学習推進事業 (島根県社会福祉協議会)	口羽を てこおする会				P												初動期															
属性		性別	男	男	女	男	男	女	男	男	男	男	男	男	男	男	男	男	関与条件														
		年代	50	50	30	50	60	30	50	60	40	50	40	60	70	50	40	60															
		居住地	他県	他県	他地区	地元	他地区	地元	他地区	他地区	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元															
		家族構成			子育て													子育て															
		職業	NPO	NPO	NPO	NPO	NPO	NPO	NPO	無職	自営	行政	行政	行政	行政	無職	自営	非常勤		定年													
		農業従事	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○													

表8 組織形態と構成員のパーソナリティ

	組織形態	組織構成員の変遷																				分析的位置づけ		
		NP0スタッフ						地区社協		行政機関						左記に属さない地元住民								
取組みへの関与状況	住民任意委員会						P										住民として参画					15人程度	発意期	
	NP0ひろしまね	P	P			M		RP																構築期
	集落支援センタ 創設協議会	P	P						M									R 会長						創設期
	口羽を てごおる会								P															発足期
									PM		R 会長													
							P	PM																初動期
属性	性別	男	男	男	女	男	男	男	男	男	女	男	男	男	男	男	男	男	男	男	女	男	男	関与条件
	年代	50	50	50	30	60	50	30	60	50	70	40	40	50	40	40	60	70	50	50	40	60	60	
	居住地	他県	他県	他県	他地区	他地区	地元	地元＊	地元	地元	地元	他地区	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元	地元	
	家族構成				子育て			子育て				子育て	子育て		子育て	子育て					子育て			
	職業	NP0	NP0	NP0	NP0	NP0	NP0	NP0	非常	自営	無職	行政	行政	行政	行政	行政	行政	無職	自営	常勤	非常	定年	定年	
	農業従事	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	
役職／所属	地区社協								理事	会長	理事						理事							地元での影響力 認知度 情報発信能力
	商工会																	会長						
	自治会役員								○								○	○					○	
	民政委員経験								○		○							○					○	
	農協										理事													
	本会運営委員							事務極	会長	○			○	○	○	○					○			
地域活動	集落の役員経験					○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	地元貢献度 情報収集能力
	自治会の役員経験								○	○	○			○			○	○	○	○			○	
	地元任意活動経験					○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	PTA												○		○	○					○			
専門的能力	経理事務	○	○	○			○	○		○					○				○					組織運営に 必要な専門性
	コンサル経験	○	○	○	○	○	○	○				○												
	WS運営	○	○	○	○	○	○	○				○												
	GISソフト						○	○				○												
	DTP作業	○	○	○	○		○	○				○												
	パソコン操作	○	○	○	○	○	○	○		○		○		○	○	○	○							
	凡例	関与度：強い 弱い P:プランナー、M: マネージャー、R: 主体組織の会長、＊二地域居住																						

VI 総括

本節では口羽地区における「集落支援センター」的な役割を担う中間組織として発足した「口羽をてごおする会」の発足までのプロセスから、初動活動の変遷を整理分析する事で、住民主導による地域経営組織の形成に向けて、以下の知見を得ることができた。

1. 変遷から見えてくること

取り組みの変遷を分析することで、地域経営組織の形成に向けたポイントとして以下の点が明らかになった。

- ①発足期における仕掛けの重要性
- ②初動期における運営の進め方
- ③組織構成員とキーパーソン
- ④専門性を有するコーディネイトの必要性

以降、それぞれのポイントについて、さらに得られた知見の詳細を整理する。

2. 発足期における仕掛けの重要性

発足期における仕掛けとしては、誰が牽引するのか、誰が運営するのか、どういう組織形態をとるのか、具体的にどのような活動を行うのか、といったポイントに対して、地域の状況とをマッチングさせていくプロセスプランニングの重要性が明らかになった。

また、そのための専門性の介在が必要であり

- ①地域の熟度（自治会活動等の状況）
 - ②状況の変化やその速度（地域で起きる出来事への配慮と相関関係）
 - ③地元住民の気運を読み解く（個人及び組織の認知と公益性、危機感の共有）
- といったデリケートなコーディネイトを要することへの示唆を得た。

3. 初動期の運営の進め方

初動期の活動の有り様として、以下の点について示唆を得た。

- ①補助制度や政策ありきではなく組織の実情：身の丈にあった活動を展開すること
- ②地域の状況・気運と機運を読み解きながら活動を展開していくこと
- ③中長期的なビジョンで具体的な年次活動計画：アク

ションプランを策定すること

4. 組織構成員とキーパーソン

さらに、組織構成の変遷と共に、組織構成員のパーソナリティにまで踏み込んだ分析を行うことで、人間関係づくりという非常に神経を使う局面において以下のような示唆を得た。

- ①長期的展望に立ち段階的に仲間集めを進めること
- ②キーパーソンのパーソナリティまで踏み込んだ客観的評価を行うこと（その評価要素も重要）
- ③キーパーソンへの負担過多にならぬようリスクマネジメントも含め補助制度導入を検討すること

5. 専門性の介在の必要性

また以上の各ポイントになる局面において、本事例ではNP0ひろしまねが担っていた、以下のような専門性の介在が必要であることの示唆を得た。

- ①地域の状況を俯瞰的に読み解く客観性のある専門性の介在
- ②人間関係づくりや、状況の変化に柔軟に対応できる経験値的専門性の介在
- ③コンピューター操作や農事、法制度等と向き合える技能的専門性の介在

6. 今後のマネージメントプランの展望

構築期から創設期においてNP0を母体とした「集落支援センター」の運営モデルや収支モデルを構築してきたが、「てごおする会」発足においては、これまで述べて来たように母体としてNP0法人という組織体系ではなく、地区社協の特別委員会という、ボランティアな性格の強い母体での運営の変遷を辿った。これは、地域の公認得ることと、組織の公益性を担保する上での流れを汲むが、同時に様々なプログラムを見直す必要がある。

初動期としては、研究助成や、補助制度の導入も視野に入れつつ、自立的な運営体制に導いて行く必要がある。アクションプランや、現状の収支を根拠に、初動機：発足～5年程度のビジョンで収支モデルを検討すると図14のような目安が考えられる。

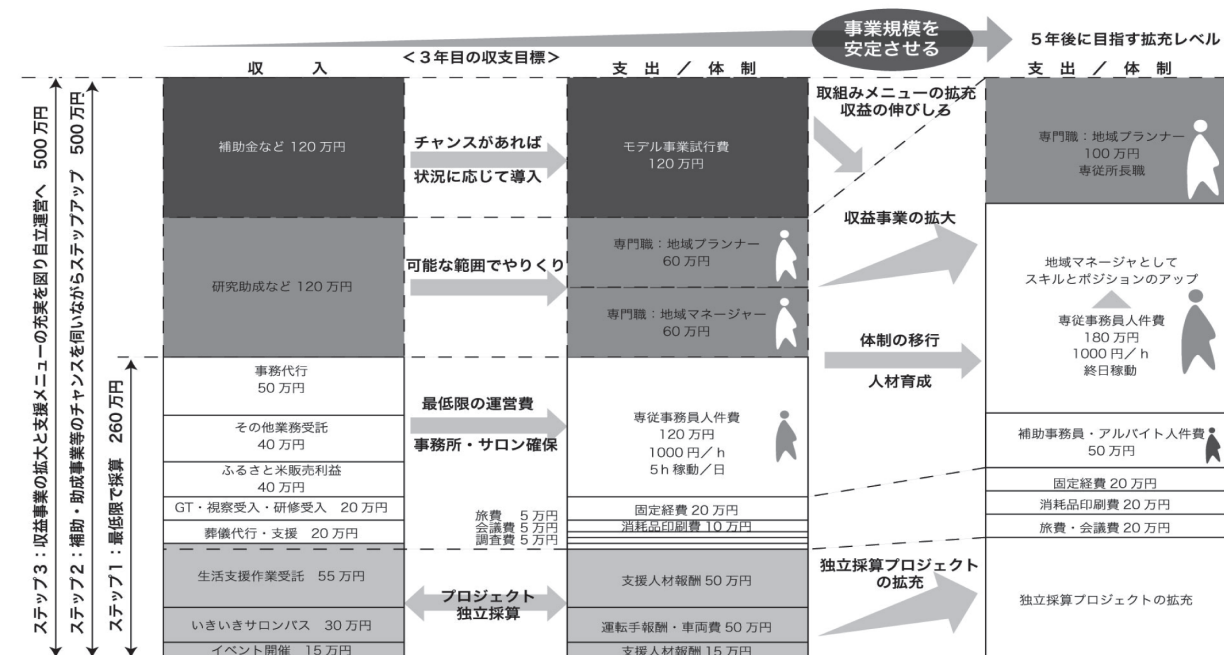


図14 今後5年における運営体制と収支

基本的な考え方のポイントとして、以下のようなことが挙げられる。

- ①自立収支で、「サロン・事務所相談窓口」の獲得を第一目標とすること
- ②①の運営に当たっては、必要不可欠な「専従事務員」を獲得すること。＜人材と資金の確保＞それが地域の信頼と認知度の向上、引いてはそのことを抜きにして本会の経済活動の拡大、支援活動の拡充そのものの必要性がない
- ③補助制度の導入にあたっては、制度ありきの事業規模拡大は避け、あくまで自前で運営できる状況を維持しつつ段階的に経済活動事業の拡大を図ること（自己資金で賄えない事業展開へのリスクを担保すること）
- ④補助助成制度を導入してもしくなくても、総額収支を安定的に維持すること、突発的に増減する経済活動は控え、持続可能な経営ノウハウを蓄積することの重要性

7. 今後の課題：特殊事例から一般論へ

今後の課題として、一事例から一般論への展開という視点から研究課題として以下のことがあげられる。

- ①専門性の評価
地域内に専門組織としてNP0ひろしまねを有していた

という特殊性に対して、その専門性を細分析していくことで、一般論への展開を図る必要がある。

②継続的事例分析の必要性

本事例は組織が立ち上がったばかりの段階で、安定的運営にあたっては今後も組織形態はもちろんのこと、事業規模も成長していくことは容易に推測される。他の地域に先駆けた先進事例として今後も継続的かつ客観的評価をしながら、論理を構築していく必要がある。

③地域状況に対応した比較研究の必要性

本事例では導入されていない集落支援員制度等、様々な制度・政策を導入した事例等と、比較しながら、既存の制度・政策への言及と専門性を導入する加減を勘案していく必要がある。

④NP0ひろしまねの専門性の活用

中国地方の中山間地域において、他に類を見ない地域づくりコーディネイトの専門性と広域的連携体制を有している「ひろしまね」の特性を活用し、他地域でも展開されている様々な取り組みへの支援や研修受入も含め、その専門性を発揮できるような事業提案も併せて検討していきたい。

⑤本センターの客員研究員制度と派遣マネジメント

筆者が当センターの客員研究員の委嘱を受けて、本会

のサポートに携われるという点について感謝の意を表すと共に、県行政の一つの地域支援制度として位置づけられ、専門研究員を地域へ配する形態は、専門性と実効性の面で高く評価できる。行政として、研究機関として、柔軟に対応できる、また多岐にわたる専門情報のストックがある本センターの構えと、その特色を活かし、各地域へ専門的職能を有した研究員をコーディネートサポーターとして派遣するなどの事業提案も検証したい。

引用文献

- 1) 2007年度国土施策創発調査 維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査報告書, 島根県 国土交通省国土計画局, 2008
- 2) ここで暮らし続けたい!の思いをつなぐ,NPO法人ひろしまね・島根県中山間地域研究センター, 2008

