



人口減少時代の暮らしを支える 官民連携の取り組み





発行にあたって

北海道の人口は、1997年にピークの約570万人に達して以降、全国を上回るスピードで人口減少が続いています。2024年6月に厚生労働省発表が発表した北海道の合計特殊出生率（一人の女性が生涯に産む子どもの数）も1.06と2022年から0.06ポイント下がり、東京都（0.99）に次ぐ全国2番目に低い状況となっています。今後、人口減少や少子高齢化の進展によって、さらなる労働力人口の減少が見込まれ、特に地方部は、医療・介護、交通・物流、エネルギー、教育など住民生活に不可欠なサービスの提供にも少なからぬ困難が生じることが考えられます。

こうした地域においては、深刻な人手不足に対応しながら、少ない担い手でも地域に必要なサービスを提供していくことを可能とするため、自治体、民間企業、市民、NPOなど、いわゆる官民の枠を超えた多様な活動主体間による官民連携・協働の取り組みが、益々その重要性を増すものと思われまます。

当協会では、こうした状況を踏まえ、人口減少時代の暮らしを支える官民協働・連携に関する様々な分野の研究や取り組みを本書にとりまとめました。本書が、北海道の各地における住民の皆さんの日々の暮らしを守り、住みよい地域を築きあげていく上で、有益な示唆となることを大いに期待しております。

令和7年2月

一般財団法人 北海道開発協会
開発調査総合研究所長 目黒 聖直

目次

発行にあたって

1. 官民連携の逆機能と分担型圏域形成 4
北海道大学名誉教授／株式会社日本政策総研 代表取締役社長
宮脇 淳
2. LABVの活用と地域の維持・発展 12
大阪公立大学大学院都市経営研究科 教授
佐野 修久
3. 食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因
－北海道北竜町の事業を事例に－ 18
北海道大学大学院農学院 博士後期課程
佐藤 伊織
北海道大学大学院農学研究院 准教授
清水池 義治
4. 公設民営塾による人口減少地域の教育サービス維持 24
札幌大学地域共創学群 教授
中山 健一郎
5. 赤井川村の「むらバス」が地域にもたらしたものの 32
赤井川村 保健福祉課長
高松 重和
6. 流雪溝をめぐる協働性の再構築に向けた取り組み
－苫前町古丹別の事例－ 38
苫前町まちづくり企画 代表
シーニックバイウェイ北海道萌える天北オロロンルート運営代表者会議 代表
西 大志
7. 地域おこし協力隊制度の3つの類型と5つの失敗を防ぐポイント 44
株式会社全力優 代表取締役（旧株式会社MAKOTO WILL）
菅野 永
8. 幌延町問寒別地区の集落維持に向けた地域運営組織の形成プロセス 50
地方独立行政法人北海道立総合研究機構建築研究本部
北方建築総合研究所地域研究部地域システムグループ 主査
石井 旭

官民連携の逆機能と分担型圏域形成

宮脇 淳 (みやわき あつし)

北海道大学名誉教授、株式会社日本政策総研代表取締役社長

profile 1956年生れ。1979年、参議院事務局入局。経済企画庁（現・内閣府）、を経て、89年、株式会社日本総合研究所入社。96年、北海道大学法学部教授。2005年より同大学公共政策大学院初代院長（2010年、再任）。2022年、北海道大学退官、同名誉教授。2022年4月より日本政策総研理事長・取締役。2023年4月から現職。

1. はじめに

2000年代に入り日本では、PFI、指定管理者制度、公設民営、包括外部委託制度等新たな官民連携のモデルが導入され、指定管理者制度を代表格として広範な地方自治体が活用している。そこでは、公的領域に対する「民間の創意工夫を活用し」がキャッチフレーズのように提示されてきた。但し、実質的な官民連携自体の歴史は古く、国や地方自治体等公的部門だけで公的領域のサービス提供が完結する範囲はごく限られ、経済社会の成長とともに公的領域でのサービス提供に関し民間との連携を拡大させてきた。しかし、高齢化・成熟化社会、人口減の局面に入り公的領域自体、そして公的領域のサービス提供に関する官民連携の枠組みも大きな転換期を迎えている。これまでとは異なり、公共領域が多様化・可変化すると共に民が官の機能を補完するだけでなく、民の機能や抱えるリスクを官が補完し地域の公共領域を維持する官民連携の重要性が高まっている。

この点を考えるに際して、まず必要なのは「公的領域自体」と公的領域におけるサービス提供手法を分けることであり、以下では公共領域自体の特性を中心に整理する。具体的には、公的領域の変遷に関して公営企業を中心に整理し、公的領域が時代・地域によって多様性・可変性を待つことを明確にする。その上で、多様性・可変性を有する公的領域におけるサービス提供としての連携のあり方を考察する。

2. 公的領域の多様性・可変性

表題にある「逆機能」とは、これまで前提としてきた民間企業等による公的領域の補完機能の視点だけでは、地域の公共領域の持続性確保が限界に達していることを意味する。それは、公的領域自体の意

味を再検証し、それを踏まえた連携を考える必要性を示唆している。この点を明らかにするため、公共領域自体を時代・地域を問わず支えてきた公営企業の変遷を例として具体的に整理する。

(1) 公営企業にみる公的領域の変遷

戦前・戦後を通じて多様な機能を展開してきた公営企業は、基本的に地方自治体が設立し地方行財政の一環として企業経営の視点を組み込みながら公共サービスを展開する組織である（地方自治法263条）。第三セクターとは異なり、地方自治体自体が直接の経営主体となるため、企業的な財務会計によるガバナンスが求められるものの担うべき機能は公的領域自体となる。

その歴史は古く、明治末期の東京市に設置された簡易食堂事業にまで遡る。簡易食堂事業の位置づけについて「自治体経営リスクと政策再生」（東洋経済新報社）は、「ロシア革命が勃発し、日本の低所得者層への革命思想の浸透に危機感を覚えた当時の国・地方政府は、ニーズがあっても民間企業ではサービスが提供されない低所得者向けの様々なサービスを行政により提供する必要性に迫られ、明治末期以来、交通事業や水道事業をはじめとする様々な事業を公営企業として実施してきたのである。

その中で、大正初期、米騒動による米価高騰で安全で低価格な食事の提供が大きな住民ニーズとなる中、東京市の簡易食堂事業もその一環として実施され、1919年（大正9年）に第1号として神楽坂で産声をあげている。レストラン事業を単体で公営企業が運営する形態である。外食産業が発達した今日では想像のつかない公営企業の形態であるが、現代でも、多様な住民ニーズの充足のために全国各地で様々な公営企業が経営されている。」としている。

今日の公営企業の事業は、上下水道事業、バス・地下鉄等交通事業、さらには病院等医療事業などを典型的な対象としてイメージする場合が多い。しかし、時代や地域によって対象は変化し、これまでも多様な事業を展開してきた。前述のように公営企業自体は明治末期からスタートし、時代・地域ごとに住民生活や地域社会のセーフティネットと判断される事業を展開している。それは、単なる多様性だけでなく「時代と地域」によって公的領域が収縮する可変性を常に持つものであったことを意味している。¹

同時に重要な点は、可変性を持つ公的領域の対象範囲は、常に民間企業等の対象範囲、すなわち市場領域と裏表の関係で論じられ制度設計されてきた。資本主義・自由主義を基本とする日本では、民間企業等による競争原理・市場を前提とした活動が地方自治体等公的部門に比較して効率的・効果的に行われると評価できる場合、公的部門が担う公的領域は制約を受けることになる。このため民間企業等の事業遂行能力や創意工夫力が高まるほど、公的部門が担う領域は他の社会環境が変化しない限り自ずと制約的となる。

こうした傾向は、1980年代、中曽根内閣から始まる行財制政改革時代に強く生じている。国鉄・電電・専売各公社の民営化、公共サービスの民間開放による民間企業等の活動範囲を広げる規制改革、PPP理論に基づくパートナーシップの充実など公的部門の活動を制約する組織改革、制度設計が加速している。当時の政策的キャッチフレーズとして「民間にできることは民間に」²の視点の下、公営企業など公的部門が担ってきた公共領域分野を民間に移行することで、新たな競争・新たな市場を生み出す経済活性化の要因が強く含まれていた。その背後には、肥大化した財政赤字の改善たる行財政改革、民間活動領域の拡大による税収増、さらには公社等の民営化を通じた株式上場益の確保の流れが存在する。1980年代は公的領域で提供すべきサービスの形態が大きく変化し始めた時代である。

(2) 排他性と競合性

公的部門、民間部門が担うべき財・サービスの領域は相互にどこまでかをマクロ的に時代・地域の違いを踏まえ、思考し検証する座標軸として「排他性と競合性」がある（図1）。

① 排他性と競合性の評価軸

図1縦軸の「排他性」とは料金支払いなどコスト負担がない、あるいは不十分な場合に財・サービス提供をしない、あるいは制限できる評価軸である。民間市場では対価支払いがなければ財・サービスの提供を拒否するか制限できる。こうした性格が強いほど排他性が大きいと評価される。これに対して、コスト負担がなく、あるいは十分ではなくても財・サービスを一定のレベルで提供しなければならない場合は、排他性が小さいと評価される。今日においてコンビニ等物販事業、様々なサービス業の多くは、排他性が大きい。これに対して公営住宅、国立公立大学等は民間賃貸住宅、私立大学に比べて賃料や授業料が相対的に低く基本的に排他性が小さい。排他性が小さいほど、公共性の質は高い。なぜならば、資本主義・自由主義において対価を負担しなくてもサービスが受けられるには、市場原理と異なるセーフティネット、相互扶助の必要性等理由づけが不可欠となるからである。

これに対して図1横軸の「競合性」とは、当該あるいは類似の財・サービスを供給する主体が民間企業も含め多く存在、あるいは存在する可能性があるか否かの評価軸である。提供主体が多い場合は競合性が大きい、提供主体がひとつしかない、あるいは極めて限定される場合は競合性が小さいと評価される。基本的に、物販事業では競合性が大きいと言え



図1 財・サービスの性格

1 宮脇淳編著（2017）『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社、pp134～135。

2 「官から民へ」と並んで小泉内閣（2001～06年）が政策の方向性として示している。

るが、同じ財・サービスでも都市部と非都市部、さらに過疎地域では、提供可能主体の数に大きな違いがあり、競争性における位置づけが異なる。たとえば、民間企業による物販施設や観光施設の提供が多い都市部で公的部門が関わって物販施設や観光施設を運営すれば、民業との関係で圧迫論を代表格に競争性の面から適正性が問われることになる。これに対して、民間企業による物販施設や観光施設がない過疎地域では、公共領域自体の特性による範囲が異なり地方自治体が関与する形態で物販施設や観光施設などを運営することの適正性は、民業との関係を含め高いことになる。対価を求める点で排他性が同じであっても、競争性の面から公共領域の位置づけが多様化することになる。なお、排他性のグレードについても地域的な経済力の差によって多様性が生じる点にも留意する必要がある。

② 四つの領域

公的領域、民間領域等の位置づけを整理する場合、排他性と競争性のふたつの評価軸によって「純粋公共財」、準公共財である「コモンプール財」、「クラブ財」、そして「私的財」の四つの領域に分けることが可能であり、公共領域として担う財・サービスを考える場合に重要な判断軸となる。

「純粋公共財」は、排他性が小さく競争性も小さい領域である。料金などによるコスト負担の有無で財・サービス提供の制限が難しい領域であり、かつ提供主体が限られ財・サービスの需要が増減しても全体のコストは大きく増減しない領域でもある。代表的な財・サービスとしては、国レベルでは防衛、外交、司法などが、地方自治体では消防・警察などの領域があげられる。但し、例えば消防機能など単独の地方自治体では担うことが難しい場合、他の地方自治体と連携する官官連携が一部事務組合等の形態で多く採用されている。一方で都市部では救急搬送の急増に伴い、これまで純粋公共財として位置づけてきた部分について有料民間救急輸送（民間救急車）³の参入を認めるなどの流れが生じており、時代や地域における多様性がここでも示されている。

純粋公共財と極めて対称的位置にあるのが「私的財」である。私的財は、料金などのコスト負担の有無で財・サービスの提供を制限でき、かつ提供主体が多く存在することから需要量の増減によって基本的に提供コストも増減する領域であり、価格によって配分を決定する市場性と親和性が高い領域である。業態としては、コンビニ等小売業など日常生活の多くがこの領域に属し、基本的に民間企業による提供手法が最も適した領域となっている。

しかし、こうした私的財の前提は競争性が大きいことにある。従って、競争性のグレードは時代や地域により変化し、たとえば過疎地において物販事業者が存在しない等の場合、競争性は極めて小さいか皆無となり同じ物販業でも私的財とは言えない構図を持つことになる。

次に、純粋公共財と私的財の中間に位置し、準公共財の性格を有する「コモンプール財」と「クラブ財」の整理が必要となる。「コモンプール財」は、料金などによるコスト負担の有無で財・サービス提供の排除は困難であり排他性は相対的に小さいものの、類似の財・サービスの供給主体は比較的多く存在し競争性が大きい領域である。具体例としては、住宅の賃貸業における公営住宅の存在、私立大学に対する国公立大学の存在、輸送業における公営交通などがあげられる。強い政策性が存在し、たとえば所得が低い層に対しても一定の質の住宅を供給、そして教育機会が選択できるようにする仕組みとなっている。

一方、「クラブ財」は同じ準公共財であり価値財と呼ばれ、排他性は大きいものの競争性は小さい領域にある。料金などコスト負担の有無によって財・サービスの提供を制限できるが、類似の財・サービスの供給主体が独占的・寡占的で存在が限られる領域である。地域独占・寡占の強い電気事業やガス事業などの装置産業、過疎地域の観光施設、公営交通などのサービスが該当する。

前述の東京市の簡易食堂事業は、当時として基本的にクラブ財の領域に位置するものの、食事の安価な提供であることからクラブ財の中でも純粋公共財領域に近い位置づけといえる。なお、温泉施設等の

3 民間救急車の紹介事例「Sun Road」 <https://sunroad-inc.com/service/>

例では当初はクラブ財的な位置づけであっても、例えば観光客誘致のため利用料金をコストに比べて大きく割引いて提供するなどの度合いが深まれば、さらに純粋公共財領域に近い存在となる。

以上のように同じ財・サービスの提供であっても時代・地域において位置づけが変化し、それに伴い公共領域のあり方も多様化・可変化する。財・サービスの質を踏まえた場合、まず「純粋公共財」では排他性・競争性がないか少ない領域で住民が公平にサービスを受けることが必要であり、選択性よりも質の均一性を重視することが求められる。このため、直接提供するか否か提供形態は別としても、最終的に供給の質に関して公的部門が責任を持って対応する領域である。

これに対して、クラブ財、コモンプール財の場合には都市部、非都市部などによって競争性の度合いに差が生じる。とくに非都市部、過疎地域では競争性が小さいことから排他性が同レベルでも公的部門が当該財やサービスを提供する性格が強いと判断可能となる。

3. 公共性の評価

(1) 事業の公共性の評価

前節で公共領域の判断座標軸を示し、時代や地域によって公的領域に多様性・可変性があることを確認した。しかし、公的領域自体が多様性・可変性を有するとしても、その時代や地域における正当性を一層明確化する視点が必要となる。それにより、「公共性がある」の抽象的言葉だけでなく、他者が可能な限り確認できる「形式知」⁴として議論できる環境が必要となる。そこで、次に公共領域における具体的な「公共性」の評価視点を整理する。

市場原理・競争原理を基本とする民間領域では、最終的に価格等の数値によって意思決定を行うことが基本となる。しかし、公共性を数値で定量的に測ることには限界がある。なぜならば、数値は「量」を示しても「質」を直接示せないからである。「民主主義の虚偽」という言葉がある。多数決で決定し

た事項であっても、それがベストの質とは言えないことを意味する。従って、「量」では劣位となった少数意見を大切にして「質」の検証が必要なことを示唆する。市場においても価格自体が、すべて財・サービスの質を表すとは限らない。但し、市場機能の場合、価格に合わない質の財・サービスは競争原理の下で排除される可能性を持つ。この点、既にみたように公共領域の排他性は皆無か弱いため競争による排除が直接機能しづらい。このため、質の判断は、当該時代・地域における「公共の福祉」とはどうあるべきか、立地条件や置かれた環境を踏まえながら民主主義の下で民意によって判断することになる。具体的には議会の判断等が基本となる。

たとえば、北海道の過疎地域ではコンビニ事業を公営企業、第三セクターあるいは官民連携で実施することが公共の福祉の増進につながると評価される。なぜならば、生活のインフラである物販業が存在しないとすれば、それは少なくともクラブ財的性格を持つことになり公共の福祉のため何らかの財・サービスの提供機会を確保する必要が生じる。もちろん、通販やインターネット販売等物販業の業態も多様化している。こうした新たな業態によって補える部分はあったとしても、運送の機会確保や時間軸等制約要因を踏まえれば、競争性のグレードは極めて低いと評価できる。確かに、都市部のコンビニは競争性・排他性の面から選択性もあり私的領域であるものの、過疎地域ではたとえ排他性は同様であっても競争性がない場合、すなわち、住民生活を支える物販機能がない場合、公共の福祉の増進に繋がるクラブ財として少なくとも行政が関与して支えることが正当化される。

同様の社会環境で地域のエネルギーを支えるガソリンスタンド⁵、補習教育を行ういわゆる「塾」も子育ての一環としての意義が共有されれば、少なくとも準公共財としての位置づけは正当化され得る⁶。病院事業も、地域によって産婦人科等特定の診療科が存在しない場合、係る事業を行うことが公共の福祉の増進につながる場合がある。

4 外部から確認できる情報・知識は「形式知」、確認できない情報・知識は「暗黙知」。

5 SS過疎地研究会（2022）原谷真人「北海道の状況について」 https://www.enecho.meti.go.jp/category/resources_and_fuel/distribution/sskasochi/R3kenkyukai/002/PDF/002_004.pdf

6 科研費公営塾プロジェクト「公営塾全国自治体調査（2023）」が実態に詳しい。

定性的であっても目的の公共の福祉の増進の判断にあたり、「当該地域において事業実施能力を有する民間企業が複数存在し得るか否か」の競合性の視点は重要な意味を持ち、政策的な説明責任や質の維持を果たすうえでも極めて重要であることを忘れてはならない。それは、公共領域の議論は常に民間領域と表裏一体であることによる。

当該地域に事業実施可能な民間企業等が存在する場合（競合性が高い）、事業目的の公共性ないし準公共性は相対的に低くなる。事業実施可能な民間企業が1社しかない場合（競合性が著しく低い）は、当該企業が倒産し住民ニーズそのものが満たされなくなる持続性リスクが存在すること、料金設定に対する行政関与がない事業では事業者間での競争が生じず独占的構図から不当な価格設定が行われるリスクがあること、など公共の福祉の増進の面から公的機関が関与する意義がさらに大きくなる。

また、バス事業や病院事業のように料金設定に対する行政関与がある事業で、民間にも技術・人材・資本の蓄積が見られるものを中心に、当該地域で事業実施可能企業がどれくらい存在するかを見極めること、すなわち競合性の程度把握が事業目的の公共の福祉の増進を判断する上では非常に重要となる。

(2) 公共の福祉の持続的実現可能性

公共性の原則の評価には、公共の福祉の増進が「継続的に実現できるか」、公共の福祉の持続的実現可能性の評価がさらに加わる。時代・地域によって公共の福祉の捉え方は異なるが、①将来にわたり安定的・継続的にサービス提供が可能かどうか（安定性・継続性）、②公共の福祉の増進を充足するだけのサービス内容が実現できるか（十分性）、③必要な対象にサービスが届いているか（実現性）の視点が加わる。

① サービスの安定的・継続的供給可能

資本に対する還元、資本増殖を大きな目的とする民間企業の場合、サービス供給を将来にわたり安定的・継続的に行うかどうかは最も重要な視点とはなりにくい。なぜならば、特定のサービスの安定的・

継続的供給は、企業自体の安定的・継続的維持に比べて劣位となる本質を持っているからである。赤字や低い収益性で資本還元、資本増殖に資さないと判断された場合、当該事業は縮小ないし廃止する対象となる。このため、過疎地や遠隔地、人口密度が低く経済的に非効率な地域でのコンビニ等小売やガソリンスタンド、健康づくりのスポーツ施設、補習教育等の塾などは廃止や規模縮小の対象となりやすい。もちろん、単純な継続か廃止かの判断ではなく、他の事業、他の地域との内部補助的仕組みの展開はあり得る。しかし、最終的には民間企業としての安定的・継続的維持が優先する。その判断過程で、廃止まで至らなくても当初実施したサービス供給が滞ったり、一部の消費者にのみに提供されたりすることもあり得る。その度合いによって、財・サービスの性格が変化することになる。資本還元や資本増殖の制約とは異なる視点から安定性・継続性の担保が重要な課題となる。

② サービス内容の十分性

民間、公的部門を問わず財・サービス提供の安定的・継続的提供に支障がない経営体であっても、実際に住民の期待するサービスを提供できるか否かの判断が別である。なぜならば、事業実施の有無だけではサービス内容の十分性を判断できない場合がある。たとえば、過疎地のコンビニやガソリンスタンド事業であれば、生活に必要な一定の品ぞろえがあり最低限の選択性があればセーフティネットとしての十分性の担保は根拠づけられる。しかし、補習教育事業等になると期待されるレベルの教育はどの程度か公共の福祉の増進の充足状況の判断としては困難性が伴う。どこまでサービス提供をすれば地域住民が満足するのか、地域住民が求めるサービスの内容を実現できていると評価してよいのか可変性があると同時に曖昧性が存在する。

こうした曖昧性において重要なことはアウトカムの視点ではなく、アウトプットとしてサービス提供が行われているか否かがまず重要である。その上で、個々人によって異なり定性的曖昧性を有する「満足度」ではなく他地域との比較による劣位的な

「ギャップ」をどこまで埋める視点があるかによって評価することが求められる。

③ サービス供給の実現性

最後に、公共の福祉増進の財・サービスが安定性・継続性そして十分性をもって現実に提供されていることが当然に必要となる。「現実に提供されている」とは、必要な住民に届いているかの問題である。行政側が安定性・継続性・十分性を持った財・サービスの提供を行っても、必要な住民に届かない、あるいは意図した点と異なる点に政策効果が帰着したのでは意味がない。特定の住民だけに集中した提供、著しく制限的な提供方法、過疎地域においてさらに特定の地区だけに提供が限定的等偏りが著しい場合、実現性の面で大きな課題となる。

以上、公共領域の特性と評価視点について整理してきた。それは、冒頭に指摘したように常に民間領域との表裏の関係にあること、時代と地域によって変化し相対的位置づけにある。このことを踏まえて、公的領域の官民連携のガバナンスにおいて必要不可欠となる課題に関して次に整理する。それは、リスクマネジメントと圏域の視点である。

4. リスクマネジメント

次に、公共領域と民間領域は表裏の関係にあるものの、公的領域における官民連携では表裏の関係にある両者が一体となって公共サービスを提供する必要がある。例えば第三セクターでは法人格組織内部的ガバナンスとして、公設民営、指定管理者制度では独立した法人格相互間の外部的ガバナンスとして形態は異なるものの本質的には同様のガバナンスが必要となる。第三セクターでは、内部的ガバナンスであることから外部からの確認、いわゆるガバナンスの形式知化が難しい点はあるものの、内部的・外部的にせよ多様性・可変性を有する公的領域について異なる行動原理による組織体が相互にどのようにガバナンスを有効機能させるかの課題といえる。

官民連携では、既にみた「公共性の確保」と「公共の福祉の増進」という公的領域の目的・機能の実現に加え、民間側に対する「独立性と自由度の確保」、

「明確なリスク分担」が不可欠となる。公的領域の目的や機能は時代や地域によって異なり、最終的には民意の判断が決定要素となる。しかし、公共領域を補完する民間企業が創意工夫を発揮するには、自由な発想と行政固有の規律から一定の独立性を確保することが必要となる。行政固有の行動原理と同質であるとすれば、公的部門の下請けの請負は可能であっても、新たな連携成果を生むことには制約的となる。

その新たな連携の成果を生む前提として、中核的な要因は公的領域を支える官と民の間の「リスク分担の明確化」である。コンビニ、ガソリンスタンド等の民間企業が過疎地域から撤退することは資本還元と資本増殖という資本主義の基本となる行動原理に基づくものであり、それ自身を批判し否定することには限界がある。地域の持続性を最優先し企業経営の持続性を犠牲にしたとすれば、企業を支える資本への義務を果たしていないことになる。民間企業を批判するのではなく、撤退をもたらした原因となるリスクとは何か、赤字となった事実だけでなく赤字を生んだ原因がどこにあるか、単に人口が減少し高齢化が進んだだけの理由なのか明確に分析しつつ、その原因たる部分を生じさせる不確実性、すなわちリスクをできるだけ共有し軽減するために公的部門も一定の負担をすることが必要となる。

公的部門ではリスク概念の浸透と分析が不十分である。それは計画や予算に基づく執行が基本であり、行政部局として議会議決に基づく計画や予算は正しいものとしてまず受け止める行動原理があり、そこでの不確実性に視点を持ち対応することが体質的に許されない構図にある。民間部門では、計画や予算が予定どおり進むことはないとの前提で予定どおり進まない不確実性が生じた際に対応するか事前に検討しておくことが重要なポイントとなる。しかし、公的部門では仮に不確実性を認識したとしても計画や予算が変更されない限り、リスクを黙認し既定路線を進む傾向が強い。このため民間企業との連携交渉でも、コストや業務範囲等負担が中心となり、リスクへの対処が欠落しやすい。しかし、民間企業としては料金等コスト負担だけでなく、そ

れと同様にあるいはそれ以上に経営の不確実性が低減・払拭することが大きなメリットとなる。

たとえば、指定管理において長期の契約を行うことは、民間企業にとって一定期間独占形態が実現し、その間の競争コストとリスクから解放されるメリットがある。一方で、行政にとっては一定期間、独占形態で競争が生じない分、指定管理の質と効率性へのリスクが高まる。この両者間のリスクを相互に共有し軽減できる選択肢は何か、仮に一方にリスクが過剰に発生した際の対処の選択肢を予め共有しておくことが必要である。

この共有で重要となるのは、第1にX非効率の問題、第2は企業ブランドの問題である。

X非効率の「X」は、「未知」の意味、すなわち「気づいていない非効率」を意味する。地方自治体の効率化の努力は、「自ら認識した非効率」を対象とする。気づいていない非効率は、当然対象とならない。このため、自分たち組織では一生懸命に非効率を排除し、人員や予算を削減しても、気づいていない非効率が残されることになる。この気づいていない非効率を民間企業との比較で積極的に改善する努力をする必要がある。仮にこうした努力を行わずに放置し続けたとすれば、そのこと自体が民間企業にとってのリスクとなる。そして、この点は単に地方自治体だけでなく、民間企業側でも同様にX非効率は抱えていることになるため、相互に比較しつつ改善する普段の努力が必要となる。

第2の企業ブランドとは、連携企業に対する消費者等クライアントの好意度の問題である。民間企業は地方自治体と異なり、業務領域や業務地域等を多様化しネットワーク化することができる。そのネットワークの中で過疎地等への貢献と連携をベースに都市部等にブランド形成すると同時に、そのコストを企業ネットワークの中と地元の行政の相互補助として負担し合う構図である。

5. 役割分担型圏域の重要性

最後に圏域的視点の重要性を指摘しておきたい。過疎地域において官民連携を通じて必要な公共サー

ビスの提供をリスク認識をもって行ったとしても、高齢化人口減少が続けば許容できるリスク範囲を越え安定的継続性の確保に限界が生じる。コンビニ、ガソリンスタンド、塾等いずれにしても地域の利用者が一定レベルで減少となれば民間事業者のリスクは許容範囲を越え、最終的にはクラブ財から純粋公共財、すなわち地方自治体直営とすることが選択肢となる。但し、そこに至る過程において単独の地方自治体で必要な公共サービスをすべて確保し続けるフルセット型の手法に対して見直しをすることが不可欠となる。地方自治体間での圏域形成であり、地方自治体間の連携による「役割分担」である。

高齢化や人口減により補完機能が空洞化し、公助自体も地方自治体の行財政体力が劣化することで限界が生じる。そうした場合、単独の地方自治体、地域ですべてを担うのではなく水平的連携、すなわち圏域形成により相互に公共サービスを補完し合い役割分担する仕組みづくりが必要となる。ここで重要なのは既存の地域間の「役割分担」である⁷。日本では従来から一極集中型の構図を形成する方向性が強い。それは、単に東京一極集中だけでなく、たとえば広域行政体の県庁所在地への集中、中核自治体への集中なども同様の体質となっている。その共通の要素は、地域ごとに機能分担・役割分担することなくフルセット型を基本とすることからである。フルセット型の場合、どうしても集積度の高い地方自治体に人口や経済活動等が集中しやすくなるだけでなく、重複投資が拡大しやすい。そうしたフルセット型ではなく、各地域が機能分担したうえで相互に連携する仕組みを充実させれば、相互に経済社会活動が活きたものとなる。

⁷ ここでいう「圏域」とは、生活行動範囲、学習行動範囲、通勤行動範囲等一定の行動範囲で括られた地域であり、行政単位概念とは異なる。

参考文献

- 足立幸男、森脇俊雅編著（2003）『公共政策学』ミネルヴァ書房.
- 足立幸男著（2009）『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房.
- OECD編集、平井文平監修翻訳（2014）『官民パートナーシップ—PPP・PFIプロジェクトの成功と財政負担』明石書店.
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント—理論・ビジョン・戦略』日本評論社.
- 大住荘四郎（2002）『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社.
- 中井英雄（2007）『地方財政学-公民連携の限界責任』有斐閣.
- 野田由美子（2004）『民営化の戦略と手法—PFIからPPPへ』日本経済新聞社.
- 町田裕彦（2009）『PPPの知識』日本経済新聞社出版局.
- 宮脇淳・富士通総研PPP推進室（2005）『PPPが地域を変える—アウトソーシングを超えて官民協働の進化形』ぎょうせい.
- 宮脇淳著（2010）『創造的政策としての地方分権・・・第二次分権改革と持続的発展』岩波書店.
- 宮脇淳編著（2017）『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社.

LABVの活用と地域の維持・発展

佐野 修久 (さの のぶひさ)

大阪公立大学大学院都市経営研究科 教授

profile 北海道大学法学部卒業後、北海道東北開発公庫（1999年に日本政策投資銀行に移行）に入庫し、北海道支店、地域企画部、富山事務所等で勤務。この間に、東洋大学大学院経済学研究科修士課程修了。その後、2009年香川大学大学院地域マネジメント研究科教授、2012年釧路公立大学地域経済研究センター長・教授を経て、2018年より現所属・教授。

はじめに

行政と民間主体（企業、NPO／市民等）が連携して公共分野を担うPPP（Public Private Partnerships）の活用が広がりを見せる中、行政による公有資産の現物出資と民間による金銭の出資で設立した事業主体が複数の事業を行うLABV（Local Asset Backed Vehicle）という新たなPPP手法が、地方圏の小都市や町村におけるまちづくりに活用される例があらわれている。

本稿では、LABVの意義や特徴等について整理した上で、山陽小野田市（山口県）における活用事例について検証し、地域の維持・発展に寄与する活用について考察することにしたい。

1. LABVの意義・特徴

1.1 LABVの意義・位置付け

LABVとは、行政が自ら所有する公有地・公有施設等の資産を現物出資し、民間主体が資金を出資することにより、官民連携の事業体を設立し、複数の開発プロジェクトを実施する手法である¹（図1）。

地方自治体が所有する公共施設等においては、人口減少の進行、少子高齢化による人口構成の変化に伴い、大きく需給バランスが崩れつつある。

また、高度経済成長期に集中して整備された公共施設等が一斉に耐用年数を迎え、市民の安全性を確保する上でも建替や改修等の維持更新投資を行うことが求められているが、厳しい財政状況のもと、これらすべての維持更新投資を行うことは困難になっている。

このため、公共施設等の必要性や物理的劣化度等

を評価し、廃止、建替・増改築・改修等、転用、集約化・多機能化等、今後のあり方の見直しを行うことが求められている。

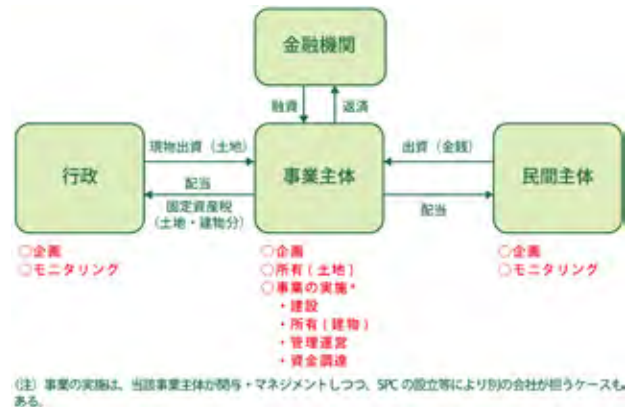


図1 LABVのストラクチャー（土地の現物出資の場合）
（出所）筆者作成

見直しの結果、廃止することになった公共施設等（土地・建物）、施設の集約化・多機能化により利用されることなくなった土地・建物（余剰資産）については、行政が一定の条件を付しつつ民間主体のノウハウ・創意工夫等を活かしながら、まちづくり等の政策実現のために利活用する「公有資産活用型」のPPPを活用することも重要な視点となる²。

LABVは、行政が現物出資という形で民間主体に公有資産を提供し、一定の関与をしつつ当該民間主体に利活用を図ってもらうものであり、上記「公有資産活用型」PPPの一つとして位置付けられ、今後、前記背景のもと、有力な選択肢になると考えられる。

国も、「PPP/PFI推進アクションプラン（令和5年改定版）」において、「公的不動産の有効活用を

1 遠藤（2023）、高杉ほか（2014）ほか。

2 佐野（2019）では、PPPを、①公共サービス型（PFI、指定管理者制度等）、②公有資産活用型、③連動・協働型の3つの類型に区分している。

図るPPP事業」の推進目標の一つとして、「公的不動産を核にしたまちづくりのために官民の長期的なパートナーシップの枠組みをつくるLABV等の新たな手法についても活用を積極的に検討すべきである。」と明記し、重視する姿勢を示している。

1.2 LABVの特徴

公有資産活用型PPPにおいて通常活用されている手法である、行政が一定の条件を付した「売却」や「貸付（定期借地権）」と比較すると（次頁の表1）、LABVの特徴を以下のとおり整理することができよう³。

(1) 余剰資産と民間資金の活用

LABVは、行政の所有する公有資産を民間主体に売却・貸付を行うのではなく、現物出資という形で提供する。他方、民間主体は、その評価額に見合う金額の資金を金銭により出資し（行政50：民間50が原則）、両者により事業体を設立する。このため、この事業体は官民出資による事業体＝第三セクターと位置付けられる。

なお、この事業体（第三セクター）の形態としては、国内では一般的に、出資比率と議決権割合を分離できる合同会社となっている。

(2) 行政による事業全体への関与

売却の場合、行政は売却時の条件設定により関与することになるが、それが遵守されれば、売却以降の関与は難しい。貸付の場合には、貸付時の条件設定による関与に加え、所有者（貸主）として、用途等に関し一定の関与を行うことはできるが限界もある。

一方、LABVでは、出資時の条件設定はもちろんのこと、出資者であるため長期的に当該事業主体の実施する事業全体への関与が可能となる。

(3) 長期的な面的開発の実現

売却や貸付の場合、その土地等を活用した単独プロジェクトになることが通例であるが、LABVでは、長期にわたり段階的・連鎖的に事業を進めることになり、面的な開発が可能となる。

その際、初期段階で実施する事業については、行政が民間主体に求める要求水準等により明確化できるが長期的に後の段階で行われる事業については、事業化

する段階で官民が協議しながら進めることになる。

このため、長期的な視点に立ちつつ、環境変化を踏まえた柔軟な対応が可能となる一方、当該事業の実現には不透明さが残るものとなる。

(4) 土地と建物所有の一体性

貸付は、土地（行政）と建物（民間）の所有者が分離することになるため、権利関係等で問題が発生する可能性があるとともに、分譲住宅の整備ができないなど用途が限定される面がある。加えて、金融機関に対し土地の担保提供ができないため資金調達ハードルが上がる、あるいは金融コストが上昇する等の問題が生じる。

一方、売却とLABVでは、土地と建物の所有者が一体であるため、上記問題は発生せず、事業の安定性や発展性が高まる。ただし、売却の場合には、民間主体に土地の取得負担が生じ、それが事業性の確保に大きな影響を及ぼす懸念がある。

(5) ファイナンスを通じた金融機関によるモニタリングと事業への関与

売却の場合は、購入する民間主体や金融機関の考え方等により多様なファイナンス手法が活用可能である。一方、貸付やLABVの場合には、返済を当該事業の生み出す収益や当該事業にかかる資産に依存するノンリコース・ファイナンス（主にプロジェクト・ファイナンスやアセット・ファイナンス）を活用することになる。このため、事業計画の策定や事業の実施時において、金融機関によるモニタリング機能が発揮され、その関与のもと円滑な事業の実現につながるようになる。

なお、前記のとおり貸付の場合は借地となるため、アセット・ファイナンスの活用は難しい面がある。

2. LABVの活用事例

(山陽小野田市LABVプロジェクト)

次に、LABVを実際に活用した事例である「山陽小野田市LABVプロジェクト」について紹介したい。

2.1 事業の背景・目的

山陽小野田市は、山口県の南西部に位置する人口

3 総務省（2015）は、LABVの特徴（有効性）として、①余剰資産と民間資金の活用、②まちづくりに長期的な視点での関与、③ファイナンスを通じた事業性の評価、の3点を指摘している。

5.9万人（2024年3月末現在）の小都市であり、市役所や大企業の本社移転等に伴い疲弊した中心市街地の再生が喫緊の課題となっていた。

また、中心市街地に存する市所有の商工センタービル（小野田商工会議所等が入居）、山口銀行小野田支店のビルは、ともに老朽化が著しく、その建替等が急務となっていた。

こうした中、この建替等をそれぞれ個別に検討・対応するのではなく、関係者（市、商工会議所、山口銀行）が連携し、エリアのポテンシャルを引き出す面的な開発を図り、居住・交流人口の増加等を通じた中心市街地の賑わいの創出、まちの魅力向上につながる事業として実施することにしたものである。

その際、PFIを含め多様なPPP手法について比較検討し、その結果、長期的に面的な開発を実行する上で最適と考えられるLABVを採用することになった。

2.2 事業の内容

<全体>

本事業では、市が上記商工センタービル用地を現物出資、商工会議所、山口銀行及び事業パートナー（公募して選定するコンソーシアム）が金銭出資することで、共同事業体（合同会社）を設立する。

この共同事業体は、

- ① 現物出資を受けた商工センタービル用地
(5,485m²) 【リーディング施設①】
- ② 山口銀行小野田支店用地 (1,385m²)
【リーディング施設②】

を活用し、優先的に事業を実施する。

その後、半径1km圏内に点在している、以下の市の所有地において連鎖的に事業を展開する。

- ③ 高砂用地 (4,757m²)
- ④ 中央福祉センター用地 (2,870m²)
- ⑤ その他用地

その際、これら事業全体のコンセプトとして、

- (a) 多世代が集う交流・にぎわい拠点

表1 公有資産（土地の場合）の民間主体に対する売却・貸付・LABVの比較

	売却	貸付（定期借地権）	L A B V（出資）
所有			
土地	民間	行政	民間
建物（建設後）	民間	民間	民間
事業主体			
設計	民間	民間	民間
建設			
維持管理			
運営			
資金調達	民間（土地取得費を含む）	民間（土地の担保提供なし）	民間
【主なファイナンス】	【コーポレート・ファイナンス / ノンリコース・ファイナンス】	【ノンリコース・ファイナンス（プロジェクト・ファイナンス）】	【ノンリコース・ファイナンス（プロジェクト・ファイナンス/アセット・ファイナンス）】
想定されている事業数	単独プロジェクト	単独プロジェクト	複数のプロジェクト（面的な開発プロジェクト）
行政の関与	・売却時の条件設定	・貸付時の条件設定 ・土地所有者（貸主）としての関与	・出資時の条件設定 ・出資者としての関与
土地の提供により行政が得られる対価	・売却代金 ・固定資産税（土地・建物）	・賃貸料（地代） ・固定資産税（建物）	・配当 ・固定資産税（土地・建物）
行政のメリット・デメリット			
メリット	・未利用・低稼働の土地の有効活用 ・売却代金の獲得	・未利用・低稼働の土地の有効活用 ・土地の所有者（貸主）として民間の利活用に対する一定の関与が可能 ・金融機関によるモニタリング機能の活用	・未利用・低稼働の土地の有効活用 ・長期にわたる段階的・連鎖的な面的開発が可能 ・環境変化に対応した柔軟な利活用が可能 ・出資者として民間の利活用（事業）に対する関与が可能 ・金融機関によるモニタリング機能の活用
デメリット	・民間の利活用に対する関与に限界	・土地と建物の所有者の分離による ・権利関係等において問題が発生する可能性 ・土地の利活用方法の限定 ・民間事業者の撤退リスク	・複数の事業のうち後で行われる事業の不透明性 ・事業パートナー（民間サイドの出資者）の撤退リスク
民間のメリット・デメリット			
メリット	・利活用の自由度が高い	・資金負担が軽い	・資金負担が最も軽い（出資という形で土地を取得） ・長期的な視点に立つとともに環境変化にも対応した柔軟な利活用が可能
デメリット	・土地取得にかかる資金負担	・土地と建物の所有者の分離による ・権利関係等において問題が発生する可能性 ・土地の利活用方法の限定 ・金融機関からの資金調達に対するハードル、金融コストの増加（←土地の担保提供なし）	・長期間に及ぶことによる期間リスク ・複数事業のうち後で行われる事業の不透明性

（出所）筆者作成

- (b) 産官学金連携によるイノベーションが実現する拠点
- (c) 地域の産業振興支援や新たな雇用促進を通じて、地域経済化を目指す拠点
- (d) 市有地利活用による利便性の高い生活空間の形成の4点を設定している。

これら事業全体を関係機関とともに担う「事業パートナー」については、市が、上記事業全体のコンセプト、リーディング施設①において実現したい具体的な機能等にかかる要求水準等を示して公募し、第三者委員会において審査した結果、(株)合人社計画研究所を代表企業とするコンソーシアムが選定され、その出資を得て山陽小野田LABVプロジェクト合同会社が設立されるに至っている(表2、図2)。

なお、市の当社に対する現物出資額(土地の評価額)は112.0百万円であるのに対し、民間主体の金

銭出資額は20.6百万円(うち関係機関:0.6百万円、事業パートナー:20.0百万円)にとどまり、50:50の原則からは大きくはずれものとなっている。

<リーディング施設①>

事業パートナーを募集する際に設定された要求水準を踏まえた民間提案により、商工センタービル用地には、以下のとおり、主に公共機能や関係機関の事務所を集約化した施設(2棟)が整備され、A-スクエアとして2024年4月にオープンしている(表3)。(公共機能)

山陽小野田市出張所、市民活動センター、福祉センター、地域職業相談所、貸会議室(大1、中2、小2)

*これらの入居部分は市が当社より賃借(民設公営)(民間)

小野田商工会議所、山口銀行小野田支店、山口東京理科大学学生寮(66室)、飲食店(チャレンジショップ)、交流広場

表2 山陽小野田市LABVプロジェクトの概要

(1) 事業名	山陽小野田市LABVプロジェクト
(2) 自治体名	山陽小野田市(山口県)
(3) 事業主体	山陽小野田LABVプロジェクト合同会社 *プロジェクト関係者:山陽小野田市、小野田商工会議所、山口銀行 事業パートナー(市が公募・選定):合人社計画研究所、大旗連合建築設計、前田建設工業、長沢建設、富士商グループホールディングス、エヌエステクノ
(4) 事業形態	LABV
(5) 事業内容	以下の5事業より構成(予定) <リーディング・プロジェクト> (i) 商工センター用地(市所有、5,485㎡) 【リーディング施設①】 (ii) 山口銀行小野田支店用地(山口銀行所有、1,385㎡) 【リーディング施設②】 <連鎖的の事業> (iii) 高砂用地(市所有、4,757㎡) (iv) 中央福祉センター用地(市所有、2,870㎡) (v) その他連鎖的の事業
(6) 事業費	リーディング施設①:40.0億円(整備・運営費)
(7) 事業期間	37年
(8) 民間主体の業務範囲	設計・建設・所有・維持管理、運営・資金調達

(出所) 山陽小野田市資料をもとに筆者作成

表3 リーディング施設①の概要

(1) 所在	山陽小野田市中央2丁目
(2) 土地	5,485㎡(旧商工センター用地(市所有)) 現在は、山陽小野田LABVプロジェクト合同会社所有
(3) 施設内容	RC造5階建、S造3階建の2棟構成 延4,843㎡ ○公共機能(山陽小野田市出張所、市民活動センター、福祉センター、地域職業相談所、貸会議室(大1、中2、小2)) ○小野田商工会議所 ○山口銀行小野田支店 ○飲食店 ○山口東京理科大学学生寮(66室) ○交流広場
(4) 名称	Aスクエア
(5) 供用開始	2024年4月

(出所) 山陽小野田市資料をもとに筆者作成

<今後>

現在、山口銀行小野田支店用地を活用したリーディング施設②として、要求水準で緩やかに示された、DXを活用したワーキングスペース、起業家支援を行うインキュベーション施設、山口東京理科大学の大学連携施設など、民間中心の機能が入居する施設を実現すべく検討が進められている。

その後順次、高砂用地、中央福祉センター用地等(市が現物出資する予定)において、前記コンセプトのもと連鎖的な開発を進める予定であるが、要求水準では「事業パートナーからの提案を踏まえて検討する」としか記載されておらず、今後の協議に委ねられている。



図2 山陽小野田市LABVプロジェクトのストラクチャー
(出所) 山陽小野田市資料をもとに筆者作成

2.3 事業による効果

まだオープンして間もないため十分な検証はできていないものの、リーディング施設①により実現しつつある効果としては以下のとおりである。

(1) 市民の利便性の向上

様々な市の機能、商工会議所、山口銀行小野田支店等が一つの施設に集約化されたため、これらを利用する市民の利便性が高まっている。

(2) 市民の交流、賑わいの創出

集約化され利便性の向上した施設を往訪する市民の増加、貸会議室や交流広場を活用したイベント等の実施、学生寮に入居する学生の往来等により、市民の交流、当該エリアの賑わいが生まれつつあり、それを受けて周辺に飲食店がオープンする等の波及効果もあらわれている。

(3) 財政負担の軽減

市は、当該用地を現物出資という形で提供しただけで、資金負担なしに建替等が必要だった公共機能の入居する施設整備を実現し得ている。また、合同会社からは固定資産税も獲得しており、この施設に入居するための賃借料を差し引いても、13.6億円ほど財政負担の軽減が図られると試算している⁴。

2.4 第三セクターの失敗からの教訓の反映

LABVは前記のとおり、行政と民間から出資を得る第三セクターと位置付けられるが、過去の第三セクターには経営破綻した例が多く見受けられる。

こうした破綻事例について検証すると、その要因として、(1) 官民の役割（リスク）分担や責任体制の不明確性（ガバナンスの欠如）、(2) 実現可能性の低い事業計画、(3) 環境変化への柔軟な対応の不足、(4) 不十分なリスクマネジメント等があげられる⁵。

本事業におけるこれらへの対応をみると以下のとおりである。

(1) 「官民の役割（リスク）分担や責任体制の不明確性（ガバナンスの欠如）」への対応

本事業においては、実施方針等で、市は公有資産を現物出資するのみで、資金支援・人的支援を含め

て経営には関与しないことを示しており、当該事業の経営は合同会社が責任をもって担うことになっている。また、市の負うリスクについても、管理運営が開始されるまでの事業パートナーの責によらないリスク（実施方針に明記）のみとし、負担するリスクの最大値が現物出資した不動産相当額となることを明記している。

以上を踏まえ、事業が開始されてからは、市は事業のモニタリングを行わず、合同会社のセルフモニタリングが中心とされている。

一方、市は出資者であり、運営状況の説明や財務状況等の公表を求めることができることになっているが、それにより課題を確認した場合には具体的な改善策の実施等について報告を求めることができるとするにとどまっており、その関与に限界がみられる。

民間主体に経営を委ねつつも、出資者として必要な関与とは何か、その関与を行うためにどのような仕組みが必要か等について今後検討することが求められる。

(2) 「実現可能性の低い事業計画」への対応

当該事業においては、

- 上記のとおり管理運営が始まってからは合同会社が全面的にリスク・責任を負うとされていること
- 金融機関はノンリコース・ファイナンスを実行しているため、自治体から損失補償等を得ておらず、当該事業から得られる収益・資産のみから返済を受けることになり、その結果、計画段階からモニタリング機能が働いていること

等から、リーディングプロジェクト①においては、安定性の高い事業を形成し得ている。

一方、引き続き上記は期待されるものの、全体として長期に及ぶ事業となり、現段階では、リーディングプロジェクト②でさえ具体的な事業計画を策定するには至っていない。加えて、連鎖的事業については、まだ具体的な検討がなされていない段階にあり、不透明な状況にある。このため、今後、公共性（政策性）と事業性の調和を図りつつ、実現可能性の高い事業計画を形成していくことが重要な課題となる。

4 これだけの効果を得られるため、市は、当該事業で得られる利益による当社からの配当を辞退している。

5 関下（2017）は、先行研究をもとに、第三セクターの問題点として、①統制が十分ではなく、役割や責任体制が明確でない、②パートナーシップに基づくリスクの分担・移転が十分でない、③現実から乖離した事業計画 の3点を指摘している。

(3)「環境変化への柔軟な対応の不足」への対応

長期にわたる面的開発を進めるため、すべての計画を具体的には固めずに、事業のコンセプトを尊重しつつ、環境変化に柔軟に対応した事業を行うことができるよう設計されている。

一方、柔軟性が確保される反面、どのような事業が展開されるかは、今後の関係者の協議に委ねられるものとなっている。

(4)「不十分なリスクマネジメント」への対応

事業の管理運営が開始されてからのリスクは、期間リスクや需要リスクを含め基本的に合同会社が負担することが明確化されている。

リーディング施設①は、市を含む関係者の賃借部分が多く需要リスクが小さい事業になっているものの、リーディング施設②は、連鎖的事业と民間施設のウエイトが大きくなるにつれ需要リスクも高まり、リスクマネジメントの重要性は益々増すものと考えられる。

このほか、政治リスク等が顕在化し熱意のある首長や担当者が交代することになった際の事業の持続、出資額が小さいが故の事業パートナーの撤退等のリスクも考えられ、その抑制も大きな課題となる。

3. 地域の維持・発展に向けたLABVの活用

これまでみてきたように、LABVは行政による公有資産の現物出資と民間による金銭出資のもと設立した共同事業体が面的な開発を進める手法である。

前記のとおり自治体において公有資産のあり方の見直しが進み、必要性が低下し廃止することになった施設、統廃合により残された施設、あるいはその跡地が増加していくとみられる中、これらを今後の地域を支える「資源」としてとらえ、LABV等を通じ上手に活用していく視点が求められる。

今回紹介した山陽小野田市の事例は、公共施設等を集約化することから開始されている事業であるが、国内でもう1件活用が進んでいる上峰町（佐賀県）では、撤退したイオンの跡地の寄付を受けた町が、この土地を現物出資してLABVを推進し、地元の食料品の産直（道の駅として位置付け）のほか、アリーナ、文教施設、住宅等を段階的に整備する取り組みを進めている。

過疎地域にとどまらず都市部においても買物困難

者問題が顕在化する中、農林水産省ではその対策として、①店をつくる、②店の移動手段を提供する（買物バス等）、③商品を届ける（宅配、買物代行等）、④店舗を届ける（移動販売車等）を示しているが、大阪府泉南市では、市が総合交流拠点「サザンぴあ」を整備し、そこで指定管理者が地元の野菜や海産物を販売する（「店をつくる」）とともに、その商品を移動販売車でアクセス困難地域に届ける（「店舗を届ける」）取り組みを実施している。

こうした取り組みを進めるに当たっては、廃止となった公共施設等や跡地を使い、自治体が新たな資金を拠出せずに事業を進めることのできるLABVを活用することも有効な手段の一つとなろう。

LABVでは、かつての第三セクターの失敗を教訓にした取り組みが進められているが、まだ緒についたばかりである。長期的な事業を柔軟に進めることができるという特性をもつが故に、今後の展開に不透明性が残るのも事実である。

今後、こうした課題を解決しつつ、行政と民間が円滑に連携し公共性と経済性の調和を図りながら設定した目的・コンセプトに沿った事業を柔軟に進め、地域の維持・発展につなげていくことが期待される。

【参考文献】

- 遠藤健（2023）「LABV手法を用いた地域課題解決型事業における留意点の検証」『東洋大学PPP研究センター紀要』17号
- 佐野修久（2019）「PPPとまちづくり」佐藤道彦・佐野修久編著『まちづくりイノベーション』日本評論社
- 関下弘樹（2017）「官民協働事業による保有資産の有効活用と資金調達」『CIPFA Japanジャーナル』創刊号
- 総務省（2015）『地方公共団体における公的不動産と民間活力の有効活用についての調査研究報告書』
- 高杉祥明・牧野史典・宮本和明・高木沙織（2014）「公有地活用の既存事業方式との比較に基づくLABVの特性」『土木計画学研究・講演集』50巻

食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因

—北海道北竜町の事業を事例に—

佐藤 伊織^{a)} (さとう いおり)・清水池 義治^{b)} (しみずいけ よしはる)

a) 北海道大学大学院農学院博士後期課程 b) 北海道大学大学院農学研究院准教授

profile

佐藤：共生農業資源経済学講座食料農業市場学研究室。

清水池：専門は農業経済学、食料農業社会学、農産物流通論。北海道大学大学院農学院博士後期課程修了、博士（農学）。雪印乳業（株）酪農総合研究所、名寄市立大学講師・准教授などを経て、2021年より現職。著者に『生乳流通と乳業』（デーリイマン社）など。

はじめに

商圏人口の減少による店舗の閉業や、高齢等を理由とした消費者の行動範囲の狭小化により、消費生活に不便が生じる「買物弱者」問題に対して様々な取り組みが行われている。自治体が小売店を運営する取り組みは、民間事業者の活動が人口規模によって制約される中で、必然化してきた対応と考えられる。これまで行政は、買物困難者を支援する事業への資金補助等、間接的役割を期待されるにとどまり、中心的な対応主体としては位置付けられてこなかった。それは、「公的な立場にある行政は、たとえ社会福祉の側面が強い事業であっても、特定の営利企業の活動を支援することは難しい」（岩間2013、p.166）からでもある。しかし、公営小売店は実際に出現しており、食料品へのアクセスの確保に寄与していると思われる。

本稿は、食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因を明らかにすることを課題とする¹。国や地方自治体、ないし地方公営企業・地方公社・第三セクター・地方独立行政法人等の「準政府部門」²によって運営される事業を、広く公営事業と呼びたい。事例として、北海道空知管内の北竜町による公営スーパー事業を取り上げる。同管内では地域の店舗の存続問題が発生し、2012（平成24）年以降、農協による経営継続・公設民営店舗への転換・公営店舗への転換と、それぞれ対応が取られてきた。

以下では、1節で食料品アクセス問題対応の方向性を見たのち、2節で北海道空知地域の3事例の比較から、北竜町の置かれた制約条件を特定した上で、3節でこの制約下における公営スーパーの成立要因を分析する。

1. 食料品アクセス問題対応の方向性と限界

「食料品アクセス問題」とは、食料品の買物において不便や苦労がある状況をいう（薬師寺2015）。農林水産省（2012）は、高齢者等が買物に不便や苦労を感じる状況を「食料品アクセス問題」とし、食料分野における政策課題の1つと位置付けている。

買物問題対応の方向性は、配食・買物代行・宅配等の「配達型」、買物場の開設・移動販売・買物バスの運行等の「アクセス改善型」に大別される（岩間2013）。事業主体としては、住民組織・自治会・商工会・NPO団体・農協・スーパー等が想定されてきた。対応事業における課題の1つに、対象住民の信用獲得の難しさがある。これは、住民組織やNPO等の取り組みが、高齢者らから不信の目で見られやすいためであるが、この際に行政の後ろ盾があると信頼度が大きく改善する（同上）。他方、運営面の制約も大きく、高齢人口減少局面では、共同店や移動販売といった事業が人員的に運営困難であると同時に採算性が期待できず、行政の介入やNPOの関与が不可欠となる（関2015）。

なお、生協等による宅配や配食事業（岩間2013の「配達型」手法）だけでは、消費生活は成り立たないという点がある。沖縄本島北部では、過疎地域の流通システムが共同店と生協共同購入の2チャンネルで維持されている（土屋2013）。同研究は、店舗型チャンネルは十分な需要がないと成り立たず人口が少なくなるほど運営が難しくなるとし、共同購入といった無店舗型チャンネルでは、1）任意の時間に利用できない、2）高齢者にとって手続きが煩雑である、3）継続利用が前提でスポットの利用ができな

1 本稿は、佐藤・清水池（2020）をベースとした。

2 木村（2017）、p.247。

い、という3点から利便性の限界を指摘している。

以上のように、買物上の困難に対する、持続性・汎用性のある対応策は未だ見出されていない。行政による小売店舗経営の方向性は、財政負担の問題があるものの、あらゆる自治体において取り組み可能であるとともに、持続性の期待できる対応であると考えられる。

2. 北竜町事例の行政主体対応の背景

2.1 北竜町事例の概要

北竜町は、北海道空知管内に位置する。主な産業は稲作を基幹とした農業である。町の2018（平成30）年の人口は約1,900人（約840世帯）、高齢化率は約43%である³。1960（昭和35）年の6,500人弱以降、人口は減少傾向にある。

北竜町では、町内唯一の生鮮品（野菜・肉・魚）取扱スーパー（農協購買店舗、1962（昭和37）年築）が赤字経営と設備更新の困難を理由として、2017（平成29）年末に閉店する運びとなった。閉店計画を受け、2013（平成25）年末から町で対応が協議された。町内の事業者に出店を募ったが手は挙がらず、最終的な対応として、町が95%出資する第3セクター株式会社北竜振興公社（以下、公社）が新店舗を建設し、経営することとなった。商品は、北海道全域に事業展開する生活協同組合コープさっぽろが、仕入れを代行し供給する。納品も同生協の配送便によって行われる。

新店舗は、旧店舗付近の敷地に建設され、2018年4月に開業した。店舗運営は、公社正職員1名（店長）、公社パート従業員6～7名で行われている⁴。2018年度の採算水準の売上目標を1億5,000万円（利益率16%）と設定しており、2018年4～10月の売上実績は、営業日数換算で目標の約95%となっている。町は今後、新店舗を核とし、既存のデマンドタクシーサービスの利用拡大や、新店舗における契約制の配達サービスの整備等、食料品へのアクセスが困難な住民への対応の拡充を図るとしている。

対応の特徴として、町が対応を主導し新店舗施設

建設・新店舗経営の資金負担をしている点、生協が町と提携する形で商品を供給している点が挙げられる。

2.2 制約条件の特定：類似事例との比較から

本小節では、北竜町の位置する空知地域の類似事例の比較を通して、町の置かれた制約条件を明らかにする。検討するのは、北竜町同様に地域唯一の生鮮食料品店であった農協購買店舗が閉店を予定し対応が取られた、美唄市峰延、および沼田町の事例である⁵（表1）。

美唄市峰延の旧店舗は、売上がピーク時の半分以下に落ち込んで採算が悪化し、約25年間改装が行われず老朽化が進んでいた。店舗を運営する峰延農協は、食料品店を残すために新たな経営形態を模索する中で、従前から取引のあったコープさっぽろとの提携をとりつけた。コープさっぽろは運営ノウハウと商品供給を行うが資本参加はせず、店舗経営自体は農協が続け、生協は仕入れ代金の定率の手数料を受け取る、という形態になった。コープさっぽろにとっては、北竜町新店舗同様の機能提供型関与の1例目に当たる。

沼田町の旧店舗は築53年で、売上低迷と建物老朽化から閉店する運びとなった。赤字額は2013年度800万円、2014（平成26）年度1,000万円に上っており、建替費用の回収は不可能と見込まれた。町は最終的な対応として、商業施設を新設し、道北地方に展開するアークスグループD社のミニスーパーをテナント誘致した。施設運営には、町・商工会・農協の3者が出資した新会社があたる。町は15年間この運営会社に補助金を支出し施設維持を支援するという。

以上を踏まえると、条件の違いは次の2点にまとめられる。

1つは事業規模である。行政が主体的に関与した沼田町・北竜町では、新店舗を新築商業施設の一部として設計しており、施設建築に億単位の費用が発生した。両事例とも国の補助金（経済産業省中小企業庁による「地域・まちなか商業活性化支援事業」）を受けているが、この補助認定には、商店街組織等

3 国勢調査、北海道「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数に関する調査」（地域振興局市町村課調べ）。

4 オペレーション体制は常時3～4名。

5 北竜町の事例については町役場への聞き取り調査から、他2事例については新聞資料を中心に情報をまとめた。

表1 北海道空知地域の食料品店転換事例の比較

所在地	美唄市峰延	沼田町	北竜町
開設時期	2012年4月	2017年4月	2018年4月
運営主体	農協	民間小売業	第3セクター
出店形態	農協店舗の改装	新築商業施設のテナント	新築商業施設の一部
事業費	改装費2,000万円	商業施設建設費7億円 (町3.5億円・国2億円・町／ 商工会／農協出資の運営会社 1.5億円)	商業施設建設費3.5億円 ・うちスーパー部分1.2億円 (町4,000万円・国8,000万円)
売場面積	300㎡	411㎡	240㎡
転換時築年数	約25年	53年	55年
人口	峰延932人 (美唄市22,165人)	3,149人	1,908人

資料：北竜町は、町への聞き取り調査より。美唄市峰延・沼田町は、新聞資料等より。人口は、総務省「平成30年住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(2018年1月1日現在)より。

が中心となった公共性の高い取り組みと認められる必要がある⁶。店舗新設の多額の費用を負担すると同時に、補助金要件を満たすためにも、行政の関与が求められたと考えられる。これに対し、美唄市峰延の店舗は築年数が他2店の半分程度で、存続のためには改装で済む案件であった。このため、生協の協力を得つつも農協単独での対応が可能であったと考えられる。

もう1つは商圈人口規模である。沼田町新店舗へのテナント出店を決めたD社に対し、北竜町も出店を打診していた。しかし最終的に協議がまとまらず、D社は出店を見送った。D社が理由に挙げているのが、町人口が2,000人を割っている点である。D社のミニスーパーは、商品加工のセンター集約と居抜き出店による低コスト運営を特徴とする小規模店舗モデルで、2015(平成27)年から展開されている⁷。人口3,000人規模の区域で成り立つと説明されており、実際人口3,000人超の沼田町で出店が実現している。このように、人口水準が民間資本の参入判断を分け、両町の対応の相違につながったと言える。

3. 民間物流を活用した公営スーパーの成立要因

3.1 北竜町事業の経緯とその要因

3.1.1 町内店舗の必要性

北竜町の中心街は、役場などの公共施設や住宅が集積するY地区にあり、旧店舗はその一角をなした。そのほかの食料品店として、旧店舗から約5km北にコンビニエンスストアが存在する。

2014年に、旧店舗閉店を巡る協議の一環として、町商工会により、代替店舗のあり方と利用ニーズについての住民アンケートが実施された。この調査では全856世帯中807世帯に調査票が配布され、651世帯から回答が得られた(回収率80.7%)。回答は、世帯の中で主に買物をする人に求めている。以下では、買物環境に関する設問と回答について取り上げる⁸。

食料品の主な買物先の回答⁹は、深川市内スーパー71.9%・北竜旧店舗65.4%・北竜コンビニ33.8%・滝川市内スーパー32.6%となっている¹⁰。町外の深川市での買物が主と答える町民が7割いる一方、町内の旧店舗も65%の町民が主と位置付けている。それ

6 同補助事業において補助対象は、商店街組織、ないし商店街組織と民間事業者の連携体と定められている(中小企業庁2017a)。北竜町の事業では、町商工会と公社が対象事業者となった(中小企業庁2017b)。

7 『激流』42(7)(2017年、pp.46-49)。

8 資料：北竜町商工会(2015b)。

9 アンケート結果の割合(%)は、回答世帯数651に占める該当回答数である。以下、同様。

10 続いてコープさっぽろ宅配11.4%、北竜町商店6%、そのほかの回答各6%未満である。

に関連し、旧店舗閉店後の生活について尋ねた設問では、約7割の町民が「大変困る」あるいは「将来的に困る」と回答した。また、食料品を購入する際の交通手段については、自家用車76.3%・徒歩22.4%・自転車19.8%が上位となった¹¹。買物の移動手段として自家用車の利用率が高く、生活上、自家用車の所有が基本となっていることが読み取れる。町の認識によれば、町民は近隣の深川市や滝川市の大型店舗へ日常的に買物に出掛けている。また、町内の電器店・衣料品店・自転車店の廃業により、生活に身近な業種が不足している。町内の買物環境への不満点を尋ねた設問では、品揃えや鮮度・品質、営業時間に関するものが上位となった。

北竜町から深川市や滝川市へは、それぞれ町郊外から国道1本でアクセスできる。自動車経路で北竜Y地区から各市街地までは、深川市17.5km・23分、滝川市22km・28分である¹²。町が想定する両市の食品スーパーは、いずれも大型小売店¹³に分類される。また、両市には北竜町にない、入院病床のある病院が立地し町民の通院先になっていることが多い¹⁴。町民は自動車による移動を基本とし、各市を生活圏に組み入れていると考えられる。

以上のように、北竜町民の食料品購買圏が近隣市に展開する中で、町内の旧店舗は一定の支持を得ていた。加えて、町民が将来的に「買い物難民」に陥ることが懸念された（北竜町商工会2015a）。これらの点で、町内の代替店舗が必要であった。

3.1.2 行政主体対応の要因

2節で言及したとおり、北竜新店舗は施設の新設が必要であり、資金面で参入ハードルが高かった。行政主体対応であれば、住民間の合意形成は別問題としても、まとまった額の予算を組むことは可能ではある。また、対応協議中の2016（平成28）年2月に現町長（2018年末時点）が町内新商業施設建設を公約の1つに掲げて再選（無投票）された。公社社長は町長が務めることも併せ、トップダウンの対応

が可能だったと言えよう。

公営形態が選択された要因として、1つは繰り返しになるが、限られた人口で民間事業では売上が期待できず、公的事業として位置付け公費投入せざるを得ない条件下にあったことが考えられる。また、食料品小売店の存続を、まちづくり・商業振興と関連付けることが求められた点もある。町は、中心的なY地区における店舗の欠落が町の景観を悪化させ、既存の商店や町への集客低下をもたらし、商業の衰退に拍車をかけかねないことを懸念した。そのため新店舗を、買物場としてだけでなく商業活動の核として位置付けた。

3.2 民間事業者の提携参入要因

本小節では、コープさっぽろによる事業提携の要因を分析する。コープさっぽろは2016年8月、町からの協力要請を受け入れ、公社との事業提携に合意した。コープさっぽろは、企業使命として北海道の住民が過疎地でも生活できる「食のインフラ」の提供を掲げている。そのため、営利・非営利事業を「有機的に」結合させることが生協の存在意義と位置付け、店舗事業と宅配事業を軸に社会的な役割を果たしていくとしている¹⁵。

3.2.1 フランチャイズ形態による提携

協力の内容は、「仕入代行」「物流」「販売企画」「運営指導」の4機能を提供することである。すなわち、商品納入と店舗経営ノウハウの提供を行う。生協として資本参加はせず、経営責任は公社が負う。公社は仕入れ代金のほか、仕入れ代金の定率の手数料を生協に納める。コープさっぽろは、この協力体制をフランチャイズ事業と位置付けている。同生協によるフランチャイズ事業の前例が、美唄の峰延農協との提携であった。コープさっぽろはこれらの事業を地域支援と位置付けており、採算については赤字にならない程度で良いとしている。

コープさっぽろでは、こうしたフランチャイズ事

11 続いてバス5.1%、家族や友人の車3.8%、そのほかの回答各1%未満である。

12 北竜Y地区旧店舗から各市役所までをGoogleマップでルート検索した。

13 店舗面積1,000㎡超。

14 北竜町役場への聞き取り調査より。

15 コープさっぽろ本部への聞き取り調査より。

業に関わる専門部署は置かれず、対応は既存の複数部署人員の兼任によって行われている。仮に同様の事業が大きくなるのであれば、コープさっぽろでは専門部署を設ける必要があるとしている。逆に本事例の対応については、専門部署化せずに済む範囲で協力に応じている段階と言えよう。

3.2.2 既存物流網への組込

新店舗の商品仕入れは、基本的に全てコープさっぽろから行われる¹⁶。納品も、生協の配送便によりなされる。

納品は2018年11月現在、開店前の8時と正午頃の1日2回行われている。計画段階では15時に3回目の配送が予定されたが、新店舗の閉店時間が19時と早いこともあり、物量的に必要な状況という。

コープさっぽろでは、商品は6カテゴリー（生鮮・飲料・日配・デリカ・ドライ・プロセスセンター）に分類されている。北竜店舗納品については、江別センターからドライ・プロセス、石狩センターから日配・デリカ、旭川センターから生鮮・飲料のように、6カテゴリーの商品が3つの配送拠点からの配送経路に分担されている（図1）。このうち、最終的に北竜店舗に納品を行うのは江別センター発のトラックである。同便はドライ・プロセスの2カテ



図1 北竜新店舗と関連店舗・配送拠点の位置

資料：筆者作成。

註) 主要高速道路を二重線で示した。

リーを載せて出発し、北竜店舗に向かう途中でコープさっぽろの2店舗（砂川、深川）を経由する。経由店舗において、別の2トラック（石狩センター～羽幌店舗、旭川センター～深川店舗）との間で荷物の受け渡しを行う。これにより、江別センター発便に北竜向けの全カテゴリーが集約される。このように、生協による北竜店舗への納品は、既存生協店舗への物流網に組み込まれる形で実現している。生協は、北竜店舗が既存物流網の中に位置したことを協力の一因に挙げている。町の地理条件が、既存店舗商品との組み合わせ配送を可能にしたと言える。

おわりに

本稿では、次の点を明らかにしてきた。生活者の食料品へのアクセス条件の悪化に対する、持続性・汎用性のある対応が見出せない中、公営店舗は手法として期待され得る。分析対象とした事例における対応は、新店舗建設のために多額の費用を要すること、人口が民間業者の参入水準を割り込んでいたこと、の2面で制約されていた。その上で行政は、資金力のある主体として、また、まちづくりや商業振興の観点から関わる必要があった。提携事業者においては、フランチャイズ事業が既存部署人員の兼任で担われるとともに、新店舗が既存の物流網に地理的に組み込まれたことで、協力参入が可能だった。こうして、既存の物流を活かした民間事業者のフランチャイズ提携店として、公営スーパーが成立した。

公営店の取り組みには、公費の投入に住民の理解が得られること、提携事業者において負担にならない範囲で事業協力できる条件が整っていることが求められると考えられる。北竜店舗では、1日3回計画した配送が実際は2回で済むほどの物量しか必要なかった。それほど小商圏への対応であったと言える。であるがゆえに物流面でも、既存配送網を用いた他店舗商品との組み合わせ配送が実現した。しかし、提携の取扱量が増えれば、組み合わせ配送に組み込めないケースが出てくる可能性があり、また、提携事業者で専門部署の設置も必要になってくることから、同様の対応の単純拡大の余地は小さいと考えられる。

16 一部、公社が運営する道の駅や直売所において従前より取り扱いのあった特産農産品も扱う。

参考文献

- 北竜町 (2012)『北竜町史』第3巻.
- 北竜町商工会 (2015a)「北竜町地域商業自立促進調査分析事業調査報告書」.
- 北竜町商工会 (2015b)「北竜町地域商業自立促進調査分析事業調査報告書 (資料編)」.
- 岩間信之 (2013)『フードデザート問題：無縁社会が生む「食の砂漠」』改訂新版、農林統計協会.
- 唐崎卓也・木下勇 (2011)「農村地域の共同店にみられる地域協働に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』76 (664)：1121-1128.
- 経済産業省 (2015)『買物弱者・フードデザート問題等の現状及び今後の対策のあり方に関する調査報告書』.
- 木立真直 (2011)「フードデザートとは何か：社会インフラとしての食の供給」『生活協同組合研究』431：5-12.
- 木村佳弘 (2017)「地方公営企業, 第三セクター等」沼尾波子・池上岳彦・木村佳弘・高端正幸 (2017)『地方財政を学ぶ』有斐閣：247-264.
- 今野聖士 (2016)「小売業者が構築する地域内循環型サプライチェーン：リージョナルCVSによる域内農水産物をベースとしたサプライチェーン構築」『流通』38：75-85.
- 正木卓 (2017)「北海道における生活拠点としての店の役割：生協の取組と農協との協同組合間協同から」『にじ』658：24-31.
- 農林水産省 (2012)『平成23年度食料・農業・農村白書』.
- 佐藤伊織・清水池義治 (2020)「食料品アクセス問題に対応した公営スーパーの成立要因：北海道北竜町の事業を事例に」『農経論叢』73：1-10.
- 関満博 (2015)『中山間地域の「買い物弱者」を支える：移動販売・買い物代行・送迎バス・店舗設置』新評論.
- 杉田聡 (2008)『買物難民：もうひとつの高齢者問題』大月書店.
- 土屋純 (2013)「過疎化地域における流通システムの維持可能性」土屋純・兼子純編 (2013)『小商圈時代の流通システム』古今書店：139-155.
- 中小企業庁 (2017a)「平成29年度地域・まちなか商業活性化支援事業 (地域商業自立促進事業) 募集要項」.
- 中小企業庁 (2017b)「平成29年度地域・まちなか商業活性化支援事業 (地域商業自立促進事業) の補助事業者を採択しました」.
- 薬師寺哲郎 (2015)「食料品アクセス問題とは何か」薬師寺哲郎編著 (2015)『超高齢社会における食料品アクセス問題：買い物難民, 買い物弱者, フードデザート問題の解決に向けて』ハーベスト社：1-23.

公設民営塾による人口減少地域の教育サービス維持

中山 健一郎 (なかやま けんいちろう)
札幌大学地域共創学群 教授

profile 名古屋市立大学院経済学研究科を満期退学後、札幌大学に赴任、講師、助教授を経て2008年に教授。自動車産業論を軸に人材育成、人材開発、技術移転の研究に従事。近年、自動車産業論を介して地域の人材育成、関係人口創出の研究に従事。2008年より札幌大学教授。

はじめに

人口減少時代において加速度的に過疎化が進む地域では、地域の未来を担う中学生、高校生も大きく減少している。このことはある一定数の定員確保が出来ないと、学校の存続が危ぶまれる状況下にあることを指している。いかに学校を存続させ、地域の教育サービス維持することはもはや自治体の重要な関心事項となっている。

本研究では、地域の教育サービスの側面を特に高等学校の存立に焦点を当て、官学協働を通じて地域の教育サービスを維持していくための課題を探る。北海道の場合、小学校、中学校の場合には自治体の管轄にあり、市や町の教育委員会がもっぱら人事や運営等に関わる。しかし、高等学校については圧倒的に公立（道立）の高等学校が多く、北海道教育委員会の2024（令和6）年の統計データによれば、道立高等学校が189校、市町村立高等学校が31校、私立高等学校が56校と計276校となっている。つまり、約68%が道立高等学校である。これは北海道ならではの教育体制の特徴といえるが、道立の高等学校は北海道教育委員会の管轄であるがゆえに、市や町の教育委員会が小学校や中学校同様に関わることにはいささか無理がある。一方で少子化の影響を受け、過疎地域では高校生そのものの減少により、道立高等学校の定員割れや存立基盤が崩れてきている。これらに対して学校教員の確保問題や働き方改革という問題も顕在化しており、学校側や北海道教育委員会だけでは存立基盤を立て直すことが難しい状況に置かれている。こうした中で官学協働連携の1つの在り方として、自治体自らが民間塾とは異なる形で教育サービスの維持に向けて塾を開設するケースが増えている。いわゆる地方行政が塾を開設し、その塾を介しての地域の教育サービスを支援していこうと

する取り組みである。塾の形態としては大きく2つの形態があり、1つは地方行政や市町村教育委員会が主体となって運営も行う公設公営塾（以下、公設塾とする）と、もう1つは運営の主体は民間事業者に委託する方法に基づく公設民営塾がある。

本研究では、地域教育サービスにおける官学連携の象徴ともいえる、公設塾および公設民営塾に焦点を当て、地域教育サービスの可能性について考察する。

1. 調査方法と分析枠組み

本研究の調査方法とそれに基づく分析枠組みを提示する。

近年、公設塾および公設民営塾に関する研究は増えてきており、先行研究については株式会社三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019）、高嶋真之（2019）（2021a）（2021b）、高橋興（2020）、（2021）、（2022）、（2023）、林寛平（2023）、Honjo, M.（2022）、照井将人・早坂淳（2024）などがある。特に照井・早坂（2024）はこれまでの公設塾に関する研究蓄積を整理し、教育機会の保障と高校存続と魅力化に向けて「関係者間の公設塾に対する認識の違い」や「公設塾の運営ノウハウの非蓄積性」の2つの課題をあげている。

中でも北海道の高校生向けの公設塾に着目した先駆的研究には高嶋真之（2021）「過疎地域における公設型学習塾の設置と教育機会の保障—北海道足寄町「足寄町学習塾」を事例として—」『教育学の研究と実践』第16号、樽沢俊宏（2020）『10年先を見据えた地方創生の実践』WAVE出版などがある。

樽沢は、北海道足寄町での公設民営塾立上げの経緯や運営について、指定管理事業者の観点からまとめ、民間塾とは異なる地方での公設民営塾の事業の可能性について詳細に論じている。また高嶋氏は

行政や高校側からの視点に立ち、北海道に点在する公設塾および公設民営塾の分析考察を行っている。しかしながらこれまでの公設塾に関する研究は、主に公設塾と高校との関係性、学習格差への影響、学校と学習塾の連携、塾指導実態調査、教育機会の保障等に限定されたものであり、先の照井・早坂らの指摘にあるように、公設塾の経営の在り方や行政と民間事業者との連携内容及び役割、地域とのつながりや大学や専門学校とのつながりなどに関する研究はまだ不十分である。

本研究では、主として北海道の公設塾および公設民営塾を介した地域教育サービスの維持に向けたあり方に注力するため、高嶋（2021）を踏まえつつも以下の点を考察対象に加える。

1つは、増田（2014）および人口戦略会議（2024）で指摘される「消滅可能性都市」の概念（非消滅可能性都市、消滅可能性都市）を取り入れ、高等学校が現存する自治体とそうでない自治体に区分した上で、公設塾および公設民営塾が存在する自治体に焦点を当てる。すでに現存する高等学校であっても自治体別でみた場合、すでに1校しか現存しない地域もあること、すでに高等学校が消滅しているものの、現存する小学校、中学校への教育サービスの一環と

して、公設民営塾を設立しているケースなども参考として実態把握するために考察対象に加える。

2つは、表題には公設民営塾を掲げているが、公設民営塾との対比の観点から公設塾についても適宜触れていきたい。公設民営塾は事業運営を民間会社に委託する形をとり、官学連携における中間支援組織としての役割と機能が期待されている。一方、公設塾は公設公営型であり、主として市や町の教育委員会を介して事業運営しているケースを想定している。この公設塾の形態が地域の教育サービスを維持していく過程で最適なモデルとなるのか、またはあくまでも公設塾は公設民営塾の過渡的な形態モデルとなるのかにも注目したい。

高嶋（2021）の研究によれば、北海道では(株)Birth47と(株)Prima Pinguino（以下、Primaとする）の2社が主に公設民営塾を担っており、12の自治体で運営を行っていた（2021年現在）とされ、また、公設塾は2021年時点で64存在したとされる（空知15、石狩7、後志4、胆振6、日高2、渡島1、檜山2、上川8、留萌2、宗谷6、オホーツク5、十勝3、釧路3）。

本研究では、公設塾配置地域にのみに限定せず、表1にあるように調査対象自治体は、高校存続自治体を中心とするものの、高校消滅自治体にも適宜ふれ、その実態をより深掘りして考察していく。なお後掲の表2は2024年9月末時点のものである。

今回の調査自治体は、24自治体であり、高嶋研究がふれていない非消滅可能性都市と消滅可能性都市との対比、公設塾および公設民営塾の開設していない地域と開設している地域との相違のほか、高校存続自治体と高校消滅自治体との相違を踏まえて実態を明らかにした。

また、本研究では中山（2022）で示した分析フレームワークを用いている。

中山（2022）では関係人口を自治体の視点から積極的に地方創生の担い手としてとらえ、地域政策を誰がどう主導し、事業化していくのかの視点から関係する人々を個として、また組織としてとらえる試みを図った。地域の存続をかけた政策は、その政策の遂行こそが持続的な地域の可能性を生むとし、同時に事業の継続的な運営こそがその可能性を高めるものと仮定した。そのため、誰が仕掛け、誰が協力

表1 調査対象の自治体

区分	公設塾の有無	非消滅可能性都市	消滅可能性都市
高校存続自治体	公設塾あり	天塩町 興部町 足寄町 厚真町 鷹栖町	枝幸町 利尻町 津別町 訓子府町 大空町 弟子屈町 白糠町 夕張市 平取町 むかわ町 余市町 寿都町
	公設塾なし	上士幌町 留萌市	羽幌町 本別町
高校消滅自治体	公設塾あり	中札内村 秩父別町	
	公設塾なし	陸別町	

し、誰が支援し、事業としての賛同者を巻き込むのか、また、生じた事業を軌道に乗せ、それを持続的な運営にしていくのか、始めた事業を継続させていくにはどうすればよいのかを論じた。

この仕掛け人、協力者、支援者、参加者からなるネットワークは、ネットワーキングでもある。すなわち同じテーマを認識、賛同するメンバー同士が相互につながるコミュニティであり、地域内の人々（ウチ）だけに限らず、地域外の人々（ソト）とも繋がりながら、地域課題を解決していくコミュニティ・モデルを示している。（図1）

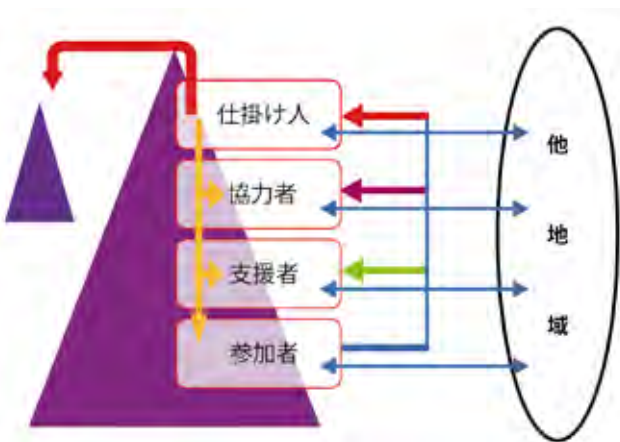


図1 関係人口ネットワーク（概念図）
出所）筆者作成

地域課題を解決していくためには、誰がその主体となるのが重要である。行政を中心に政策主導の地域再生方法がある一方で、政策に限らず、地域住民自らが主体となり、地域再生に向けてコミュニティを形成したり、行動したりする展開がある。この関係人口ネットワークはその両面からアプローチが分析可能な概念的枠組みでもあり、同時に、塩見ら（2022）のいうように戦後の民主主義を主導してきた市民像である「要求型責任追及型市民」に加えて、21世紀の市民社会に必要な市民像である「問題解決型当事者意識型市民」の創出を具現化する概念的枠組みでもある。

この概念的枠組みを本研究の公設塾、公設民営塾に適用する前に、今一度、行政と学校との関係性を整理しておきたい。図2はこの関係性を示したものである。

図2にみるように中間支援組織に位置する民間企業は、公設民営塾を介して自治体や市町村の教育委

員会や公立の高等学校に関わることが可能である。この点は公設塾においても基本的には同様である。しかし、公設民営塾が持つ地域との関係性はもう少し広いと考えられる。

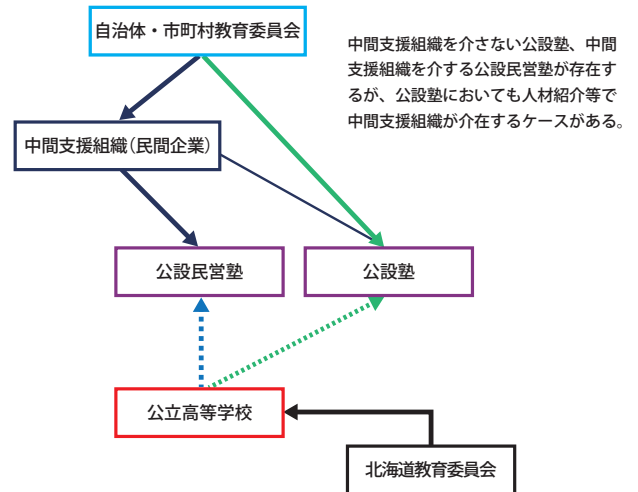


図2 公設民営塾を介した官学連携
出所）筆者作成

地域の教育サービスの維持に関わっては、公設民営塾がどのような機能を有すべきかが重要になる。高橋（2023）の研究では、公設塾を開設している77の市町村を対象に公設塾での指導内容について調査を行った。その結果、生徒の習熟度に合わせた個別の学習支援が特徴的であり、そのほか英数国を中心とする学習指導、ICTや民間予備校等作成の学習教材を活用した個別学習の支援がみられたとしている。さらに高嶋（2021b）では学校教育というよりは社会教育に近い地域課題解決型学習の事例として長野県白馬高校の公設塾「しろま学舎」の事例を紹介し、教育サービスの領域は単に放課後学習支援のような学校教育にとどまらず、地域課題解決や地域企業や住民とのつながり、公設民営塾が官民学協働のプラットフォーム的な機能を有し、ネットワーキングを形成する場となっているとした。北海道の公設塾および公設民営塾においてもこうした公設民営塾のプラットフォーム的機能やネットワーキング的機能の存在を検証する意味でも以下のようなフレームワークを用意したい。

図3や図4は公設民営塾を介してのネットワーキングの紐帯がどのような関係性になっているのかを示したもので、図3は学校教育に重点が置かれた

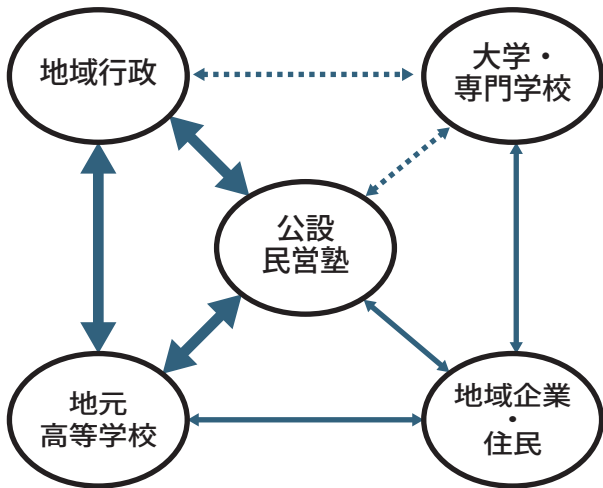


図3 ネットワーキングの紐帯の現状

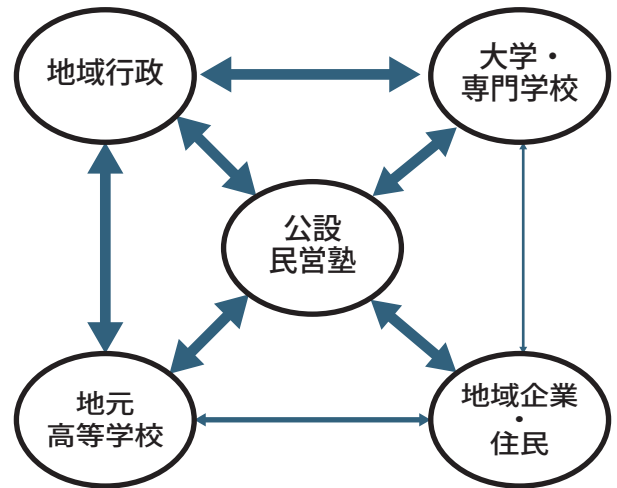


図4 ネットワーキングの紐帯の理想

ネットワーキングの紐帯を示し、図4は学校教育のほか社会教育にも積極的に取り組むネットワーキングの紐帯をイメージしている。

上記の概念を使用し、ヒヤリング調査をもとに高等学校と公設民営塾、自治体行政との関係性の深さや、また公設民営塾の持続的な経営が具体的にどのように行われているのか、さらには公設民営塾を介した官民連携サービスを通じてどのような地域育成人材が育成されているのかを明らかにする。

2. 人口減少時代における教育環境の危機

人口減少時代において、特に加速的に人口が減少している地域ではさらなる人口減少、また将来を担う若者の人口流出は地域存続の上で死活問題となる。特に大学のない地域では最高学府の教育機関は高校となるが、その高校の存続そのものが危惧されている地域も存在する。以下、高校進学状況、地域育成人材状況を整理しておきたい。

(1) 高校進学状況

文部科学省「学校基本統計」(2019)によれば、全国の市区町村(1,741)のうち、公立高等学校の立地が0ないし1となったものは1,088(62.5%)とされる。過疎地域では、特に高等学校も統廃合の波にさらされ、公立高等学校の立地が0ないし1校となった自治体も多く、高等学校の存立は危機的状況にある。北海道はその中でも179市町村のうち、147市町村でその傾向がみられ、82.1%を占めるなど

深刻な状況にある。これに加えて危惧すべきことは、北海道の中学校卒業(見込)者数は2023年まで4万人台を維持してきたが、慢性的な減少傾向にあり、北海道教育委員会「公立高等学校配置計画案」(2024年6月)によれば、2026年には4万人台を割り込み、39,980人、その後は加速度的に減少すると推計する。

このことから将来的に高校入学者数の減少ほか学級減も避けられない状況にある。地方の高校を存続させる上では、少なくとも受験生から選ばれる高校であることが重要になる。

文部科学省・厚生労働省「第16回21世紀出生児縦断調査(平成13年出生児)」(平成30年9月)の調査によれば、学校選択理由は、第1位が「自宅から近いから・通いやすいから」、第2位は「学校の雰囲気良かったから」、第3位が「合格できそうだったから」、第4位は「入部したい部活動があったから」、第5位は「卒業後の大学等への進学に有利だから」とする結果が得られている。

北海道の場合、すでに公立高等学校の存立可能立地は限られてきており、全国調査の第1位にみる「自宅から近いから・通いやすいから」の選択理由は過疎地域ほど意味を持たなくなっており、隣町の高等学校への進学を余儀なくされたり、将来の進学に備えて受験校のある地域に移住し、進学するケースもある。また、高校進学率が98%を超え、生徒の学習ニーズは多様化している傾向はあるものの、北海道教育委員会「これからの高校づくりに関する指針」

『検証結果報告書（案）』（2022）に基づけば、第1位は「自分の学力に見合った」（68.4%）、第2位は「高校卒業後の進路」（58.4%）、第3位に「通学時間や通学距離」が選ばれている。このことは地域で育成する人材の確保や教育にも影響があると考えられる。

(2) 地域育成人材の現状

文部科学省「学校基本統計」に基づけば、全国的には全日制・定時性の高校卒業者に占める大学短大進学率は約60%で推移していることから生徒の学力向上は重要な要件と考えられる。その意味では進学率の低い高校は大学を受験する受験生から選ばれる高校とはならず、地元からの入学者が減少する要因を含む。また地元から他地域に進学する高校生が増えると転出が個人にとどまらず、家族(世帯)単位で起きることも想定され、それにより地方の人口減少を加速させる恐れがある。

本来であれば、地元で育成した人材は、進学等で他地域に一時的に転出したとしても、将来的に地元で雇用する機会を創出できれば、若者の他地域への人口流出を阻止できるが、現実的には地域企業は地元育成人材を十分確保できず、新卒人材の確保に苦慮している。

まずは地元高校への進学率を高めること、また大学や専門学校への進学機会を失わせないことが過疎地域における高校存続の条件であり、また進学先から地元企業への就職機会に恵まれることが、地元育成人材の地元還流にもつながり、地域存続の人口維持にも貢献すると仮定できる。

こうした問題意識を受け、高校存続の岐路に立たされている北海道においては、北海道教育委員会が2018年3月に「これからの高校づくりに関する指針」を策定し、学校や地域の事情に応じた「公立高等学校配置計画」を毎年度策定してきた。広域分散型の北海道の高校づくりは、少子化の進展と相まってより高校の小規模化が進む傾向にあり、その中で「生徒の学習ニーズに対応できる高校づくりと、生徒の修学機会の確保や地域創生の観点に立った教育機能の維持の両面から高校の在り方を検討」してきた。

2020（令和2年）には「地域創生に向けた高校魅力化の手引～高校と地域の連携・協働を進めるために～」を作成するなど、地域と連携・協働し、生徒

から選ばれる魅力ある高校づくりを推進した。その取組期間は2020年～2022年の3か年であり、その意味では2024（令和6）年はその取組成果を検証すべき時期に来ているともいえるが、主だった成果は公開されていない。

官民連携を通じた地域と学校の連携・協働をより一層推進するための仕掛けとして、「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）や市町村、小・中学校、地元企業、大学等の専門機関で構成する連携組織（コンソーシアム）の整備、地域住民や学校との連絡調整を行う地域コーディネーターの配置の推進、学校において地域連携を担当する教職員の明確化」などが謳われているが、それらが高校存続に関わり、どのような効果を得ているのかについては十分な検証が行われていない。こうした取組に対してすべての公立高等学校が対応できる保証もない中、「公立高等学校配置計画」の改訂は行われ続け、2024年度に旧南茅部町にある南茅部高校の2027年募集停止を北海道教育委員会は決定した。

その一方で、「地域の教育機能の維持向上の観点や高校が地域で果たしている役割等を踏まえ、第1学年1学級の高校のうち、地理的状况等から再編が困難であり、かつ地元からの進学率が高い高校（平成30年指針における地域連携特例校）」を「地域連携校」とし、「地域の教育資源を積極的に活用した教育活動を推進」、「遠隔授業の配信により教育課程の充実」化を図り、また地域連携協力校や他の連携校との連携した教育活動を行い、地域連携校、地域連携協力校との関係性強化を図るなどの試みを展開しているものの、基本はICT活用による遠隔授業や交流にとどまっている。

官民連携を通じた地域と学校の連携・協働をより一層推進するためには、学校教育の観点からのみならず、社会教育や地域観点からの教育関連サービスの充実が必要なのではなかろうか。

3. 研究・調査・分析のまとめ

公設民営塾の運営実態については、Honjo & Nakata (2022)、高嶋 (2021a)、高橋 (2023) が人材、予算、運営ノウハウに関わる調査をしている。

Honjo & Nakata (2022) によれば、公設民営塾がより開設されているのが、北海道、沖縄、広島で

あるとし、自治体によって公営塾を管轄する部署が異なること、(教育委員会や地域振興を担当する部署等)、またスタッフには、元教師や大学生、自治体職員、留学生、私立塾の講師などが含まれ、地域おこし協力隊も活用されているとする。多くの公設民営塾は大学進学や進路のサポートを目的としていることが多いが、そのほか地域との結び付きや地域での生活・就業に向けた支援も展開しているケースもみられると指摘している。彼らの研究においては民間業者に委託する財源確保に苦慮している実態が明らかにされているが、北海道の場合、その主たる財源がふるさと納税が充てられているケースが多く、ふるさと納税寄付金額の多い自治体では、潤沢な予算を地域教育サービスに充てることが出来る一方で、ふるさと納税寄付金額の少ない自治体では、財源確保に苦慮しているケースがみられた。ちなみに2023(令和5)年度の全国ふるさと納税寄付金額自治体ランキングにおいて、紋別市(2位)、白糠町(4位)、別海町(5位)、根室市(6位)が上位10位に4市町が入る一方で、ふるさと納税の財源確保に苦慮している自治体も多いことは意外に知られ

ていない。例えば2022(令和4)年度の同ランキングでは、泊村(1,742位)、西興部村(1,718位)、初山別村(1,700位)、島牧村(1,679位)、中川町(1,666位)、上砂川町(1,641位)などがあり、村ほどその財源確保が難しいという結果になっている。

公設塾の運営は必ずしも容易ではなく、講師確保の課題は大きく、北海道も公設塾では地域おこし協力隊を塾講師に採用するケースが目立つ。運営主体の多くは市や町の教育委員会が担っているのが現状で、一部の地域では市や町の教育委員会が小学校、中学校の地域教育サービスに注力し、高等学校については町役場が担うケースも若干みられた。

本研究に関わる調査結果を表2にまとめた。

簡潔にまとめると、179市町村ある北海道の自治体での公設塾、公設民営塾の開設はまだ一部であるが、今後も増える可能性が高い。公設民営塾のBirth47およびPrimaは基本的に現地へ人材を派遣する方式を重視しており、Birth47では社員の派遣、Primaでは地域おこし協力隊はじめ、経験者の派遣が特徴となっている。公設塾でも地域おこし協力隊の活用がみられるが、人材の争奪戦が厳しく、適正

表2 北海道の公設塾／公設民営塾

管内		自治体	公設塾・公設民営塾名		対象	中間支援組織	変更歴
空知	消滅可能性	夕張市	キセキノ	常設	高校生	アイリス個別学院	Prima撤退
後志	消滅可能性	寿都町	寿都町公設民営塾	常設	高校生	Birth47	
胆振	消滅可能性	むかわ町	むかわ町公営塾「夢叶輪公営塾」	常設	高校生	教育委員会	
	非消滅可能性	厚真町	よりみち学舎	常設	高校生	地域おこし協力隊／Prima	
日高	消滅可能性	平取町	平取公営塾「びらとり義経塾」	常設	高校生	Birth47	
上川	非消滅可能性	鷹栖町	まちLaboハイスクール	随時	高校生	まちづくり推進課	
	消滅可能性	上川町	上川地域未来塾	随時	高校生	上川町教育委員会	
	非消滅可能性	東川町	学び舎ひがしかわ	常設	高校生	東川町教育委員会	
留萌	非消滅可能性	留萌市	コミュニティスクール	随時	高校生	留萌教育局	
	非消滅可能性	天塩町	天塩町公設民営塾	常設	高校生	天塩オロロン学習会	
	消滅可能性	羽幌町	コミュニティスクール	随時	高校生	教育委員会	
宗谷	消滅可能性	枝幸町	枝幸町公営塾	常設	高校生	Prima→まちづくり企画課	
オホーツク	消滅可能性	訓子府町	放課後学習支援(ベーシックタイム)	常設	高校生	教育委員会	
	消滅可能性	津別町	津別町公設塾	常設	高校生	Birth47／教育委員会	
	消滅可能性	大空町	大空町公設塾	常設	高校生	Prima／教育委員会	
	非消滅可能性	興部町	公営塾「つなぐ」	常設	高校生	Prima／教育委員会	教育委員会
十勝	非消滅可能性	中札内村	農協学習塾	消滅	高校消滅	JA中札内(2024.2まで)	現在、閉館
	非消滅可能性	足寄町	足寄町学習塾	常設	高校生	Birth47／教育委員会	
	非消滅可能性	陸別町	公設塾なし	×	高校消滅	教育委員会	
	非消滅可能性	上士幌町	まなびのひろば(公設塾なし)	随時	高校生	(株)コエルワ／教育委員会	Birth47撤退
釧路	消滅可能性	弟子屈町	弟子屈町公設民営塾「弟高夢叶塾」	常設	高校生	Birth47／教育委員会	
	消滅可能性	白糠町	町営塾「久遠塾」	常設	高校生	Prima／教育委員会	

出所)筆者作成(2024年5月～9月までの調査に基づく)

人数を確保することに苦慮しているケースがみられる。公設民営塾がやや社会教育と学校教員の融合を図った地域教育サービスの拡大を図るのに対して、公設塾の場合にはやや学校教育に傾倒した教育サービスを展開している。公設塾、公設民営塾に限らず、多くの場合、官民学連携における行政の窓口は市・町の教育委員会が担っており、教育委員会の人材確保も協働連携を行う上で、重要な要件になりつつある。行政の財政上の問題、講師確保の課題解決が難しい地域もあり、夕張市や枝幸町、上士幌町等では中間支援組織の変更がみられた。大空高校や三笠高校のように道立高等学校から町立高等学校への改組に踏み切る事例もあり、教育委員会主導の地域教育サービスの改革を図っているケースもある。

おわりに

高校存続の観点からは地域を巻き込んだ教育こそが重視されるべきであり、公教育の領域を超えた教育環境（地域教育）が求められている。すなわち、社会教育と公教育の融合である。

例えば、厚真町の公設塾「よりみち学舎」の場合、Primaが深く関与しているものの、運営協力には厚真町教育委員会と株式会社エーゼロ厚真（エーゼロ(株)の完全子会社）が関わっている。

関係人口ネットワークの理論枠組みを使えば、仕掛け人はPrima、協力者が厚真町教育委員会と株式会社エーゼロ厚真ほかコーディネーター、公営塾スタッフ、ハウスマスターなど「高校魅力化スタッフ」、支援者は厚真町、参加者は厚真高校生となる。多様な地域人材が関わってこそ、公設民営塾の官民連携の教育サービスはより豊かになるが、公設民営塾がネットワーク機能やプラットフォーム機能を有するには公設民営塾にこそキーマンとなる人材が必要であるといえよう。

【引用・参考文献】

- 株式会社三菱UFJリサーチ&コンサルティング
(2019)「高校存続・統廃合が市町村に及ぼす影響の一考察 ～市町村の人口動態からみた高校存続・統廃合のインパクト～」政策研究レポート.
- 人口戦略会議 (2024)「『人口ビジョン2100』—安定的で成長力のある「8000万人国家」へ」
(https://www.hit-north.or.jp/cms/wp-content/uploads/2024/02/01_teigen.pdf).
- 高嶋真之 (2018)「義務教育段階における追加的な教育機会保障の今日的動向」『教育制度学研究』第25号、日本教育制度学会.
- 高嶋真之 (2019)「公設型学習塾とは何か？ 学校と学校外のネットワーク化と連携・協働に向けて」(「令和元年度「地域連携研修」高校と公営塾の連携に関する研究協議会」資料).
- 高嶋真之 (2021a)「過疎地域における公設型学習塾の設置と教育機会—北海道足寄町「足寄町学習塾」を事例として—」『教育学の研究と実践』第16号、北海道教育学会.
- 高嶋真之 (2021b)「公設型学習塾における地域課題解決学習の実践—「高校生と一緒に楽しい白馬村を考える会」を手掛かりに」『北海道民間教育研究団体連絡協議会紀要』第136号、北海道民間教育研究団体連絡協議会.
- 高橋興 (2020)「公立高校が立地する町村による高校魅力化への取り組みに関する研究 中間報告」(公益財団法人青森学術文化振興財団2019年度助成研究)、青森中央学院大学.
- 高橋興 (2021)「公立高校が立地する市町村による高校魅力化への取り組みに関する研究」(公益財団法人青森学術文化振興財団2020年度助成研究)、青森中央学院大学.
- 高橋興 (2022)「公立高校が立地する市町村による「高校魅力化への取り組みに関する研究」」(公益財団法人青森学術文化振興財団2021年度助成研究)、青森中央学院大学.
- 高橋興 (2023)「公営塾の現状に関する調査・研究中間報告」(公益財団法人青森学術文化振興財団2022年度助成研究)、青森中央学院大学.
- 樽沢俊宏 (2020)『10年先を見据えた地方創生の実践ふるさと納税や公共事業ではなし得ない本当の真実』WAVE出版.
- 中山健一郎 (2022)「関係人口の創出プロセスの研究 (1) フレームワークの考察」『経済と経営』札幌大学経済・経営学会第52巻第1号.
- 林寛平 (2023)「公営塾全国自治体調査 結果レポート (第1弾)」JSPS科研費 21K18501「公営塾の全国調査にもとづく効果と課題の分析」.
- Honjo, M. (2022) Rise of public juku in Japan: A possible new role of supplementary tutoring 『金沢大学人間社会研究域学校教育系紀要』第14号、金沢大学人間社会研究域学校教育系.
- 増田寛也 (2014)『地方消滅』中公新書.
- 文部科学省 学校基本調査 年次統計 表題「学校調査票 (高等学校 全日制・定時制)」政府統計の総合窓口 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528> (参照 2023-1223).
- Honjo & Nakata (2022) “Rise of public juku in Japan: A possible new role of supplementary tutoring (公営塾の台頭：補習教育の新たな役割)” Bulletin of the Faculty of Education, Kanazawa University.

赤井川村の「むらバス」が地域にもたらしたものの

高松 重和 (たかまつ しげかず)
赤井川村保健福祉課長

profile 平成5年赤井川村奉職。保健・福祉、農政、地域振興、総務を経て、2019年7月 総務課長、2024年 現職に至る。2024年環境省脱炭素まちづくりアドバイザー就任。

はじめに

近年、急速なスピードで地域住民の重要な生活基盤である路線バスの維持・確保が困難な状況となっており、過疎地域のみならず都市部においてもこの状況はみられる。

赤井川村にもこの波が押し寄せ、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下「法」という。）に基づき地域公共交通活性化協議会を2019(令和元)年9月に設立。2019年12月の北海道中央バス赤井川線、日・祝運休への対応、その後、2020(令和2)年12月の同路線廃止協議、2022(令和4)年3月末の路線廃止へ向けて、地域住民及び関係機関と「地域の公共交通を地域自らデザインする」との「地域自ら」をテーマとして協議を重ね、2022年4月に交通空白地有償運送として「むらバス」運行に至っている。

本稿では、路線バス廃止の経過と地域公共交通に軸を置いた新たな地域コミュニティの形成について報告する。また、赤井川村の地域公共交通再構築の一連の取り組みに関しては、国道交通省地域の公共交通リ・デザインホームページ (<https://www.mlit.go.jp/redesign/>) にて紹介されている。

1. 地域公共交通がなくなるという危機に直面して

1.1 北海道中央バスとの路線廃止協議

2019年8月、同年12月ダイヤ改正において「土・日・祝の全休方針」が突如村へ示された。その理由は、財政的なものではなく、バス利用者の減少とバス乗務員不足である。(図1)

この方針に対して、村としては一定の理解を示しつつも、「土・日・祝の交通空白」を回避する代替交通確保を検討するにあたり、地域の交通資源として着目した村所有のスクールバスの活用を図るためには、土曜日の全休を回避する必要がある、粘り強

い交渉を重ねた結果、2019年10月の第1回地域公共交通活性化協議会（以下「法定協」という。）において、「土曜日全休」を回避するに至った。

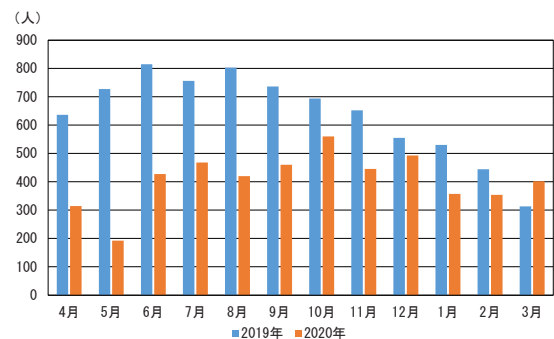


図1 北海道中央バス赤井川線の利用状況

1.2 2019年12月からの交通空白解消に向けて

地域の輸送資源を最大限フル活用するという「法」の主旨に基づき、路線バスの日・祝全休の方針決定後、スクールバス運行を受託している村内唯一のハイヤー事業者である「赤井川ハイヤー」と対話を重ね、「日・祝」の交通空白を埋めるべく、北海道運輸局札幌運輸支局の助言のもと、スクールバス車両と乗務員を活用した道路運送法に規定する「市町村有償運送」制度により当面の交通空白解消に早急に取り組んだ。

1.3 地域公共交通計画の策定

北海道中央バスの日・祝全休を受けて、地域の公共交通を地域自らデザインする方策を検討すべく、2020年7月から2022年3月の2か年度において、地域公共交通計画策定に着手した。

バス利用者アンケートをはじめ、住民との対話の場、専門家を招いたシンポジウムの開催に併せ、「地域主体のバス運行によって暮らしやすさを向上させる」という明確な視点を持ち、実証運行調査を実施。

1.3.1 バス利用者アンケート

2020年10月～11月に実施したバス利用者アンケート調査（高校生・高齢者等バス利用者132名及び未来の高校生46名）結果から、月に1回以上バス利用をしている方が半数近くを占めていること、日常の交通手段は、バスまたは家族の送迎が専らであることが示された。

1.3.2 公共交通懇談会

2020年8月、10月に村内3地区で開催した住民との対話において、通学時の路線バスとJRとの接続の悪さやバスダイヤの不便さ、バス停までのラストワンマイル対策に関する要望が示された。地域公共交通担当として、実際のバス利用者の声を直接聞くような場合は、この懇談会が行政としても初の取り組みであり、これらの調査結果から現状の地域公共交通は住民ニーズとマッチしていない現状が浮き彫りとなった。

1.3.3 実証運行の取り組み

地域公共交通計画の策定を進める中、北海道中央バスより、村に対し赤井川線存廃協議がなされ、2020年12月の法定協において、2022年3月の路線廃止に関して大きな反対の意見もなく了承された。これについては、既に日祝全休による村の代替交通確保（2019年12月）がなされていること、また言い換えれば法定協構成員である住民も廃止やむなしという「一定の覚悟」ができていたと考えられる。

村では、2021（平成31）年1月号『広報あかいがわ』において、「路線バス「赤井川線」の今後について」と題し、「現在の路線バス運行状況よりも「使いやすくなったね」、「これならバスを使うよ」と少しでも多くの村民に言っていただけるよう」バス路線確保に向けて取り組む方針を村長の考えとして明確に示した。

このような背景を踏まえ、2022年4月以降の赤井川村らしい地域公共交通を地域自らデザインすべく、2021年10月～11月の2か月間、北海道中央バス赤井川線を全休し、バス利用者の移動動向や新しい公共交通体制の確立を目的に実証運行調査に着手した。

1.3.4 地域の輸送資源をフル活用した実証調査

村内の輸送資源としては、前途した村所有のスクールバス、ハイヤー事業者1社のほか、国内有数

のスノーリゾートであるキロロリゾートの従業員送迎用などの車輛とバス乗務員を有している。これら交通資源を最大限組み合わせることで、地域事業者の連携・協力による新しい公共交通体制構築という価値を創造すべく、実証運行を展開した（図2）。最大の目的は持続可能な運行体制での運用であるが、この実証運行スキームが成功すれば、地域に新しい仕事と経済循環の両輪を実現させるという観点も大きく持ち合わせている。



図2 実証運行スキーム

2か月間の本実証運行の結果により、行政担当者としても大きな固定観念にとらわれていた事実直面した。以下に記す。

○バス利用者の殆どは、通学・通院・買い物利用だろう

○バス利用者は高齢者と高校生だろう

しかし、実際の調査結果からは、バス利用目的は「通勤」が「買い物・通院」より多く、また、利用者の属性も「高校生」または「65歳以上高齢者」の割合より「18～64歳」の生産年齢世代が最も多い結果となった（図3、図4）。

また、赤井川村の地域公共交通の実証であったが、余市町の一部エリアも赤井川線廃止に伴い交通空白が生まれる地域があり、余市町民の利用も一定数確認することができた。あらためて「村民の移動手段」確保の課題は、一自治体の問題ではなく、生活圏域の課題であると認識を新たにした。

この調査結果は、2022年4月からの地域公共交通本格運行に向けた貴重なデータとなった。公共交通を再構築する小さな自治体における「証拠に基づく公共交通立案」という小さなEBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング）の実践である。

実証調査にあたり、住民要望の高いバスダイヤの設定、通院や社会参加を目的としたバス路線を設定し調査を実施。その結果、余市協会病院及びカルデ



図3 本実証運行の結果（各区間の利用）

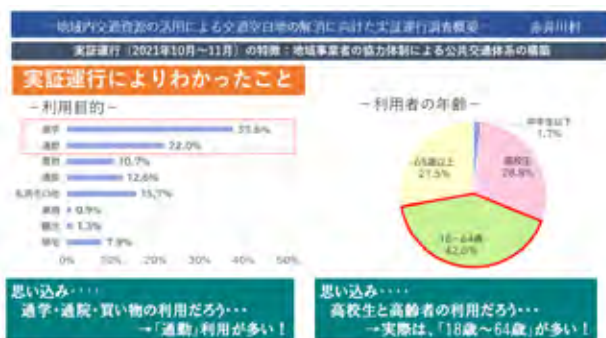


図4 本実証運行の結果（利用目的と利用者の年齢）

ラ温泉までの延伸に関しては、利用が極めて少なく、調査結果をもとに本格運行では路線設定をしない判断をしたが、一部住民は、安心を求め余市協会病院までの延伸を望む声が強く残った。実証調査前に路線判断をする際の明確な数値基準を示さなかったことは、反省すべき事項である。

2. 「むらバス」の運行

2.1 ガバメント・クラウドファンディングの実施

2021年度において、2022年4月からの新たな地域公共交通体制構築に向けてマイクロバス車両（定員29人）を購入するため、村としては初めてふるさと納税制度を活用したガバメント・クラウドファンディングを実施した。マイクロバス車両の資金調達の手段として、赤井川村という北海道の過疎地域の実情と課題に共感いただき、新たな公共交通の仕組みづくりに全国各地の方々の「かかわり」を生み出そうとしたのが最大の目的である。

この結果、1,000万円の車両購入費に対し、目標金額を500万円に設定し、2021年11月から2022年1月末まで寄附募集を展開した結果、全国各地より327件、5,507千円のふるさと納税及び2件、1,100千円の企業版ふるさと納税確保に繋がった。

2.1.1 2022年4月1日の「むらバス」運行

2022年3月31日北海道中央バス赤井川線の最終便には地域住民10人近くがバスに乗車し、ささやかではあるが、終点道の駅あかいがわ到着後バス車内にてさよならセレモニーを開催し、通年運行による陸の孤島の打開、その時代時々のモーターレーゼーションの到来、そして人口減少と様々な背景を抱えつつ、赤井川村と余市町を繋ぐ民間バス路線の79年の歴史にピリオドが打たれ、最終運行を終えたバスを見送り、翌日の「むらバス」運行へとバトンタッチを受けた。

新たに「むら」を走るバスには「むらバス」と親しみやすいネーミングを付け、先の実証運行結果を踏まえ、利用者の利便性向上を図るため余市町内の商業施設周辺まで路線を延伸するとともに、村内高校生が「むらバス」で小樽市内の高校にも通えるよう他の公共交通との接続を調整したことにより、通学利便性の向上が図られた。（写真1）



写真1 中央バス最終便でのさよならセレモニー

2022年4月1日の常盤発5:53の始発便には、通勤1名、通院1名、通学5名の計7名が乗車。小樽まで通院で利用した80歳を超えるご婦人は、「バスが無くなったなら村で暮らすことは難しいと思っていたが、「むらバス」のお陰でその心配もなくなった。ありがたいことだね。」と話されていたのは忘れられない記憶である。

2.1.2 むらバスの運行実績

実証運行結果により、地域自ら公共交通をデザインした結果、新しい地域公共交通体制として、「村内唯一のハイヤー事業者とキロロリゾートという交通資源の組み合わせ」により村内に「新たな仕事を創出」するに至った。村からの運行委託費をはじめ、間接的には利用者運賃も地域内に循環する仕組みとなり、運行ダイヤ・ルートの自主的な決定により、確実に利用者の利便性向上に寄与し、バス利用者も

大きく増加した。なお、利用される地域公共交通となるためには、「むらバス」の認知度向上は欠かせず、利便性向上と利用増加を目的に大手検索サイトに運行情報を掲載することにも取り組んだ。この取り組みは、小規模な自治体担当者だけでは非常に困難であり、交通コンサルタントに多大な支援をいただいた。(写真2)



写真2 2022.4.1 むらバス始発便

また、2023(令和5)年5月には新型コロナウイルス感染症が5類へと移行したことで、キロロリゾートを訪れる訪日外国人も増加し、住民の生活利用のみならず、二次交通としての観光利用及び観光客回復によるキロロリゾートスタッフの通勤という生活交通にも「むらバス」は活用され、当初の想定を大きく上回る利用者数となった。このことにより運賃収入が増加し、バス運行に対する村の財政負担が軽減される効果も派生した。(図5)

3. 「むらバス」を支える地域コミュニティ

3.1 「むらバス」が地域にもたらしたもの

「むらバス」の運行により、通学にはバスを利用する、買い物やお出かけにもバスを利用してみようという行動変容が確実に地域内に訪れた。その中心となったのは、高校進学に伴いバス利用が見込まれる未来の高校生たちとその保護者である。

さらに、地域の個人商店やキロロリゾートによる

「むらバス」運行との大きな関りは地域内コミュニティ、また、ふるさと納税制度や企業版ふるさと納税制度による村外とのかかわりから生まれた地域外コミュニティなど、これら地域内外が交じり合う「むらバス」が地域にもたらしたものとして以下に紹介する。

3.1.1 地域の中学生が「むらバス」応援団に

赤井川中学校美術部とふるさと納税のPR業務を担っていた地域おこし協力隊員OGとの連携によって、将来自分たちが利用するバスを応援しようと「むらバス」ポロシャツをデザインする活動が行われた。このポロシャツは個人商店や道の駅などで販売されている。

3.1.2 地域の小中学生がバス利用者に

過疎地域のこどもたちにとって公共交通を利用することは紛れもない非日常であるが、「むらバス」運行により日常へと変容しはじめている。(写真3)

地域行事への参加や余市町・小樽市への外出の際など「むらバス」を利用するようになり、従前では高校進学を契機にバス利用が日常となる村のこどもたちの公共交通利用のハードルが格段に下がったと言える。



写真3 むらバスを待つこどもたち

また、村においても小

中学生を対象としたイベント開催時には「むらバス」利用を促し、行政サービスとして送迎していたことを一部取りやめ、バス利用を呼びかけている。

3.1.3 小学生が「むらバス」をPR

バス車内を自分たちが彩る「むらバス」で飾りたいと、地域おこし協力隊発案の元、放課後子ども教室利用児童が取り組み、こどもたちがふるさとのバ

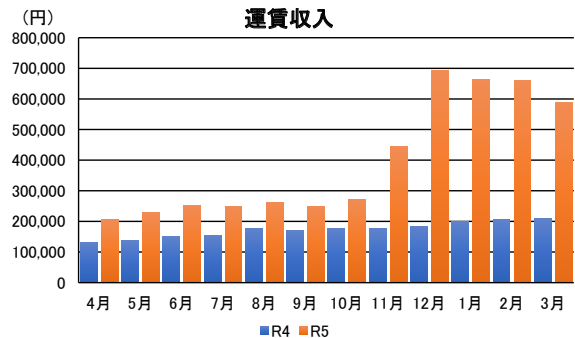
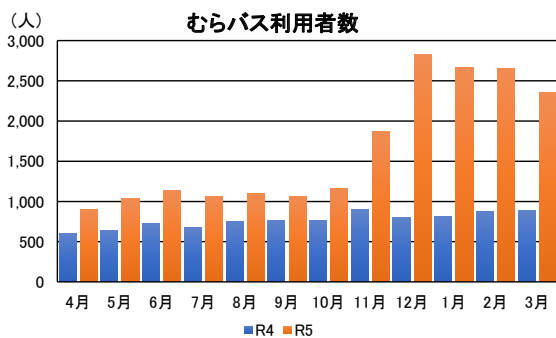


図5 むらバス利用者数と運賃収入の推移

スPRを展開。「むらバス」車内や後記する「のんびり待合所」で展示している。

3.1.4 個人商店がバス待合所に

赤井川村市街地中心に位置する100年の歴史を持つ個人商店は、地先が村内で最もバス乗降者数が多いバス停であるため、始発便通過（6:18）から最終便通過（18:54）までの間、商店内を「のんびり待合所」として提供し、学生をはじめとするバス利用者の利便性向上に大きく寄与した。（2024年7月閉店）

また、「むらバス」高校生説明会の会場、前記したポロシャツの販売、塗り絵の展示、バス停前除雪などにも惜しみなく協力いただいた。（写真4）



写真4 むらバスポロシャツと塗り絵

また、「むらバス」の利用は、キロロリゾートに勤務する外国人スタッフも多くを占める。これら外国人は必然的にバス利用が多く、この空間は、外国人スタッフと地域住民のコミュニティの場に変化したり、「むらバス」で村を訪れる方々同士のコミュニティの場となったり、「むらバス」を紹介するうえで、欠かすことのできないパブリックスペースである。

3.1.5 キロロリゾートと「むらバス」

国内有数のスノーリゾート「キロロリゾート」は、地域貢献として、村内小中学生にスキーシーズン券を提供いただいている。「むらバス」運行により、キロロリゾートスキー場までバスが延伸し、保護者の送迎に頼ることなく、地域のこどもたちが主体的にウィンタースポーツを楽しむ機会の創出に繋がっている。

また、「むらバス」運行当初には大きな利用想定をしていなかった観光客利用やリゾートスタッフの通勤利用も増加。運行2年目の2023年度には2万人近い利用者数を数え、各種メディアにも取り上げられる結果となった。

従業員送迎に「むらバス」を活用することも公共交通の仕組みをつくることだけではなく、地域の交通資源のフル活用の実践である。

3.1.6 余市観光協会との連携

地域の公共交通をデザインするにあたり、「むらバス」通学定期券取次場所を模索する中、高校生の利便

性を考慮し、JR余市駅内で北海道中央バス窓口を受託している一般社団法人余市観光協会の協力を得た。

地域公共交通という新たな分野で自治体間連携がまたひとつ誕生している。

3.1.7 ふるさと納税等による関係人口の構築

「地域の公共交通を地域自らデザインする」手段のひとつとして、前記ふるさと納税等を活用した地域外との関係人口づくりに取り組んだ。この結果、寄付者からは、「小樽出身です。実家が下宿屋をやっている、赤井川の高校生が数人下宿をしていました。fight!赤井川」、「ふるさと納税の本質とは何かを考えさせられました。取り組みに賛同します。」、「私も地元でかつて同じようなことがあったので他人事とは思えません。何とか皆さんの希望が叶いますように。」など、公共交通がなくなるという地域の課題に対して多数の共感のコメントが寄せられた。自治体職員としても感慨深いものがあり、また、このエールを必ずや「住民の暮らしやすさが向上する」という目的実現に向け邁進しようとする大きな覚悟を抱くに至ったことを思い起こす。

なお、「むらバス」運行開始後には、この取り組みを通じて、実際の寄付者が全国各地から自ら寄付した「むらバス」に乗車しようと赤井川村を訪れ、バス乗務員と言葉を交わすなど「共感」から「人」の流れにも繋がった。

3.1.8 住民の評価

2023年度に実施した「地域福祉計画策定住民アンケート」結果において、「むらバス」に変わり利便性が向上したという回答がバス実利用者（若しくは家族内でバス利用をしたことがある方）139人中97人（70%）という結果となった。この要因として、

- ①運賃が安くなったこと
- ②運行ダイヤが変わったこと
- ③運行ルートが変わったこと

が上位3つとして挙げられた。

バス利用者アンケート、地域公共交通懇談会、公共交通シンポジウム、実証運行調査の取り組みにより、新たな地域公共交通体制の構築にあらゆる場面で地域内対話を実践した結果、バス利便性が向上し、「暮らしやすさの向上」にも寄与することができたと実感している。偏に、行政参加と住民参加、その対話が共創をもたらした結果である。

4. 取り組みの評価と今後の飛躍

4.1 令和5年度地域公共交通優良団体大臣表彰

2019年12月の北海道中央バス赤井川線の日祝全体、2020年12月の同路線2023年3月末廃止協議への合意を契機に実践した「地域の公共交通を地域自らデザインする」という取り組みが、2023年12月地域公共交通優良団体国土交通大臣表彰の栄に浴した。

村唯一のバス路線の存廃協議の申し入れを契機に、村役場が中心となり、リゾート会社の従業員送迎バスといった村内の輸送資源をフル活用し、地域の多様な意見を取り入



写真5 大臣表彰

れ、自らがデザインした持続可能な公共交通「むらバス」を運行するなど、地域公共交通の確保・維持に取り組んだことに対し評価をいただいた。

4.2 ふるさとチョイスAWARD2023「未来につながるまちづくり部門」大賞受賞

2024（令和6）年3月、ふるさと納税を活用し、未来につながるまちづくりを行っている取り組みを表彰する「ふるさとチョイスAWARD2023」未来につながるまちづくり部門大賞にも選定いただいた。（写真6）

2022年度にも「ピンチをチャンスに!地域でデザインする新たな公共交通への挑戦」と題して応募した経緯がある。2021年度に実践したふるさと納税によるガバメント・クラウドファンディング及び企業版ふるさと納税を活用した「むらバス」車輛購入から、地域にあるタクシー事業者とリゾート事業者を組み合わせ、乗務員不足という全国的な課題を乗り越え、持続可能な公共交通モデルの確立、さらには、地域住民の共創への発展に評価をいただいた。

この受賞により、地域唯一の公共交通がなくなるという危機に共感いただいた全国各地からの想いに応えることができた実感している。

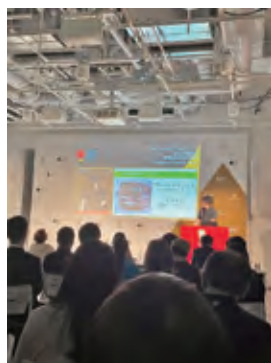


写真6 ふるさとチョイスAWARD2023

4.3 「むらバス」第2フェーズに向けて

路線バス廃止という「危機」から、地域内外が混じりあい、共創による地域公共交通により「暮らしやすさの向上」につながったが、この赤井川村モデルを持続可能なものとし、さらに「飛躍」させるため、2024年度より「むらバス」第2フェーズとして新たに次の共創モデル事業に着手し、現在実証を進めている。

①「むらバス」×DX

今後も増加が見込まれる外国人利用者を想定し、キャッシュレス決済を導入（2024年12月～）

②「むらバス」×医療

北後志地域の基幹病院である余市協会病院への利用動向調査の実施（2024年12月～）

③「むらバス」×観光

バス利用と村内でのサイクルツーリズムの展開（2024年6月～）

④「むらバス」×農産物物流

2024物流問題を踏まえ、夏季における新たなバス乗務員の仕事創出として農産物物流の実証調査を実施（2024年8月～）

4.4 まとめ

「自治」とは「地域」の問題を「地域」自ら解決することである。

地域住民、地域内企業、バス事業者、関係機関、村がそれぞれ当事者意識を持ち、一体となって地域公共交通のありたい姿を共有し、対話を重ね「公共」を「共に創る」という「地域課題解決への挑戦」のひとつの事例に巡り合えたことは、自治体職員として貴重な経験であった。

また、赤井川村は2023年5月にゼロカーボンシティ宣言を行っている。地域公共交通の利用は車社会である過疎地域の脱炭素なむらづくり形成にも直結するものである。

暮らしやすさが向上し、地域に新たな仕事を創出し、脱炭素社会形成にもつながる「むらバス」運行に関わるすべての方々へ感謝申し上げる。

流雪溝をめぐる協働性の再構築に向けた取り組み — 苫前町古丹別の事例 —

西 大志 (にし だいし)

苫前町まちづくり企画 代表 / シーニックパイウエイ北海道萌える天北オロロンルート運営代表者会議 代表

profile 苫前町で生まれ育ち、進学のため滝川市、東京都で過ごす。家業を継ぐために20歳で帰郷。27歳で町議会議員に初当選後、引退するまでおよそ4期16年間議員を務めた。その間に町長選に立候補するも落選を経験、これを機にまちづくり団体を立ち上げ地域に根差した活動やシーニックパイウエイ北海道萌える天北オロロンルート代表として広域的なまちづくり活動も展開する。

はじめに

積雪寒冷地の冬の暮らしにおいて、除排雪は欠かせない作業であり、日常である。流雪溝は、道路下に設置された水路に路上の積雪を投げ入れ、水の流れを利用して雪を運ぶ道路付属施設のインフラであり、住民の雪処理を後押しする設備となっている。

流雪溝の供用区間では、沿道住民が各自で流雪溝に投雪を行うことで、非積雪期と同様の道路空間を作り出すことが可能である。この区間では、行政による車道の除雪は行われるが、除雪によって路肩や歩道に寄せられた雪の排雪は行われず、流雪溝は沿線住民が投雪に協力することが前提となっている。つまり、流雪溝は沿道住民による道路の雪処理が適切に行われることではじめて成立するインフラと言える。

しかし、過疎高齢化により投雪作業の担い手は年々減少し、投雪作業に対する住民の負担感が増している。結果、投雪が行き届かず、特に空き家・空き店舗前には手付かずの雪山が散見される。加え、流雪溝施設そのものの老朽化も重なり、流雪溝はその機能を十全に発揮し切れていないことから、流雪溝を利用した除排雪システムの持続的な運用が課題となっている¹⁾。

本稿では、このような流雪溝をめぐる課題解決に向け、著者たちがこれまで取り組んできた留萌管内とままえちゆうこたんべつ苫前町古丹別地区の事例を紹介するとともに、社会情勢の変化や時代のニーズに則した持続可能な流雪溝の運用に向け、どのようにその協働性を再構築してきたかを振り返りたい。

1. 苫前町古丹別地区流雪溝について

北海道北西部に位置する苫前町は、かつてニシン漁及び造材業で栄え、現在は漁業・農業・酪農の一

次産業が中心の町で、海側の苫前地区、内陸側の古丹別地区に二分される(図1)。古丹別地区はかつて林業で栄えた。大部分が海岸線を走る旧羽幌線が、内陸の古丹別地区を経由して軌道を構成したことから古丹別地区の当時の繁栄が伝わる。現在、人口減少が進行し、2024(令和6)年には2,696人(苫前町住民基本台帳)と流雪溝が整備された1997(平成9)年度に比べ4割以上減少している。加え、65歳以上の高齢化率の割合は4割を超えている。



図1 苫前町の位置(線路は旧羽幌線(昭和62年廃線))

次に古丹別地区にある流雪溝の概要を記す。地区内を通る国道、道道、町道の一部に、沿道住民による投雪を前提とした流雪溝が整備されている。1997年より運用が開始された。水源は、2級河川三毛別川で市街地南側から取水し、市街地に流水され、市街地北側の三毛別川に再び放流される。総延長3,271m、日最大流量2,400m³、平均勾配1/500、平均流速S=1.0m/sの流雪溝である。

流雪溝整備区間では空き地・空き家の増加、高齢化による投雪作業そのものの負担などから、未投雪箇所が増えている。その結果、歩道の閉塞や車道の



写真1 歩道を塞ぐ雪山（撮影：平成28年2月10日）

視認性低下が発生している（写真1）。

また、水利権上、河川から取水できる水量の制限により1日の利用時間に制限・制約があり、投雪時間は30分間と決められていた。流雪溝を整備した当時は自営業を主体とした地域だったものが、時代の経過とともに勤め人の割合が多くなるなど、住民のライフスタイルの多様化に伴い、投雪したい時間帯と投雪可能時間帯が噛み合わない等の課題も表出してきた。前述のとおり、流雪溝は沿道住民による投雪が適切に行われることを前提に成り立っており、行政と住民が参画する流雪溝の管理運営協議会の設置は、供用時の手続き上不可欠な要件であることから²⁾、古丹別地区においても1997年に協議会が設置されている。しかしながら、供用開始から30年以上が経過し、地域の過疎・高齢化が進む中で、協議会は活発に機能しているとは言い難い状態であった。このようなことから、流雪溝の持続可能性の在り方を検討すべき段階にあった。

2. 流雪溝を考える会

上述にある古丹別地区流雪溝の課題解決の手始めに、著者たち町内有志は、2016（平成28）年から今後の流雪溝利用の望ましい在り方を検討する機会を設けた（以下、「流雪溝を考える会」）。参加者に制限を設けず、今後の流雪溝の運用を共に考えるメンバーを広く募った。

2.1 流雪溝を考える会（第1回目）

2016年10月第1回目の「流雪溝を考える会」では、

町・国の道路管理者、流雪溝管理業者と沿道住民が参加した。第1回目は議題を特に設けず、それぞれの立場から流雪溝をめぐる現在の状況を確認し合うとともに今後の改善策など自由に発言した。ここでは、住民総出による「一斉投雪デー」の提案、今後どここのルートを維持し、どこを廃止するかなどの流水計画の改変に関する意見があった（写真2）。



写真2 「流雪溝を考える会」の様子

2.2 流雪溝を考える会（第2・3回目）

第1回目の会議にて、流雪溝利用者たちのニーズを把握する必要性を知った著者たちは、沿道住民141世帯程度に流雪溝利用に関するアンケート調査を行った。また、初回の参会が叶わなかった道道の道路管理者と流雪溝管理運営協議会会長に次回の参会を説得しに出向いたりもした。その結果、2017（平成29）年1月の2回目の「流雪溝を考える会」では、町・道・国の道路管理者と流雪溝管理運営協議会会長が集まり、流雪溝の改善に向けた主要なステークホルダーがはじめて全員参加した。

2017年6月の第3回目の「流雪溝を考える会」では、参加者はさらに増え、新たに社会福祉協議会と苫前町の地域おこし協力隊が参加してくれた。流雪溝管理運営協議会会長からは「当初はみくびっていたけど、若手のエネルギーに感心した。協議会としても改善に向け協力したい」と前向きな言葉もいただいた。また、社会福祉協議会職員からは「社協や町内会、民生委員を交えて、投雪箇所の選定を行うのはどうだろうか?」、道路管理者からは「『流雪溝を考える会』の取り組みを支援する枠組みを検討させて欲しい」と各団体からの協力を得られる体制ができつつあったが、流雪溝の運用改善までには至らなかった。

2.3 3年ぶりの流雪溝管理運営協議会の開催

2017年11月、過去2年間開催されなかった流雪溝管理運営協議会が開催されることになり、協議会事務局からアンケート調査結果を説明する機会を与えられた。著者たちはアンケート調査結果を協議会幹事たちに説明し、投雪時間の延長が沿道住民からのニーズとしてあること、現在供用されている4つのルートのうちひとつのルートの利用者が少ないため、他の3つのルートに水量を分配することを提案。

結局、流雪溝の流水プログラムのシステム更新費が町予算では捻出できないことから見送られることとなったが、活動を重ねることで、少しずつ町内における流雪溝への関心が高まってきたことを実感できた出来事であった。

2.4 流雪溝を考える会（第4回目）

3年ぶりの流雪溝管理運営協議会が開催された翌年2018（平成30）年1月、第4回目の会議を行った。広域的投雪ボランティアは受け入れを通して地域づくりのきっかけになることを確認しつつ、恒常的な雪処理の担い手としては依存せず、今一度地域内にある資源を確認し、地域内共助の底上げを進めるべきだという意見に落ち着いた。

2.5 流雪溝を考える会（第5・6回目）

2019（平成31・令和元）年度以降の「流雪溝を考える会」が対象としてきた「雪の困りごと」を流雪溝以外にも設定し、雪処理問題のみならず地域づくりや雪を活用した産業振興などにも視野を広げることとした。

そのため有識者を招いた勉強会（『これからの雪国の暮らしについて考えるミニフォーラム』）を開催し、2019年1月には上村靖司氏（長岡技術科学大学教授）による「越後雪かき道場」の除雪ボランティアの取組や「利雪」による地域活性化、2019年12月には篠原靖氏（跡見学園女子大学准教授）によるインフラツーリズムとしての観光ツアー造成についての勉強会を開催した。これらの活動を通じ、流雪溝の課題解決策に加え、積雪寒冷下の環境を活用した地域振興方策についての知見も得た（写真3）。

以上、これまでの「流雪溝を考える会」の過去6回を振り返った。回数を重ねるたびに参加者も多様



写真3 『これからの雪国の暮らしについて考えるミニフォーラム』の参加者たち

化して、当初は非公式な意見交換会からの提案には説得力がないため、参加の声掛けにも応じてくれない団体もあった。しかしながら、独自で戸別調査を展開したり、関係者に参会をお願いしたりする中で、流雪溝への我々自身の理解も深まり、少しずつ流雪溝の運用方法の改善に向けた仲間が増えてきた。

また、流雪溝利用のみではなく、町内の冬の暮らしの課題や農漁業への雪利用をテーマとした意見交換ができたことで、「流雪溝を考える会」は「冬の困りごとの解消を考える会」から、「冬の困りごとから冬ならではの価値を見出そうとする会」といった次の段階に進むこともできた。

3. 一斉投雪作業の模索

3.1 投雪ボランティアの実施

投雪作業が困難な高齢者住宅前や空き地・空き家前の歩道では、投雪が行き届かず雪山で歩道が塞がり、快適な冬道の連続性が損なわれている。「流雪溝を考える会」では、現在流雪溝を利用している利用者にとっての望ましい流雪溝利用方法を検討するのみではなく、流雪溝供用区間一体として流雪溝の供用目的を発揮する方策も同時に検討した。つまり、空き家・空き店舗等の前に積もった雪山を崩して流雪溝に投雪をする一斉投雪作業の検討である。

最初の取り組みとして、2016年には投雪ボランティアを町内外から募集した。町外からの投雪ボランティアの募集にあたっては、他地域で除雪ボランティアツアーの企画実績がある（一社）シーニックバイウエイ支援センターと連携し、ボランティア活動を通じた都市農村交流を図るとともに、交流人口の創出による地域活性化を目的として、主に札幌市

をはじめとする都市部から募集した。これまでに実施した投雪ボランティアの実績を表1に示す。

表1 投雪ボランティアの開催時期と主な参加者

年月	主な参加者	参加人数
2016年 (H28年) 2月	まちづくり企画（町内商工業者、農漁業従事者）、町役場職員、支援センター職員	9名 (うち、3名町外参加)
2017年 (H29年) 2月	まちづくり企画、町役場職員、支援センター職員、ボランティアツアー参加者	35名 (うち、17名町外参加)
2018年 (H30年) 2月	まちづくり企画、町役場職員、支援センター職員、ボランティアツアー参加者、道路管理者、町内主婦、社会福祉協議会職員	18名 (うち、8名町外参加)
2019年 (H31年) 1月	まちづくり企画、町役場職員、支援センター職員、道路管理者、社会福祉協議会職員	13名 (うち、5名町外参加)
2020年 (R2年) 1月	まちづくり企画、町役場職員、支援センター職員、道路管理者、社会福祉協議会職員、インフラツーリズムツアー参加者	25名 (うち、9名町外参加)

3.2 インフラツーリズムへの転換

当該地区は札幌圏から遠方ということもあり、平成30年と平成31年は参加人数が徐々に減少していった。そこで、令和2年は「ボランティアツアー」から「インフラツーリズムツアー」への転換を図った。

「インフラツーリズムツアー」への転換は、福祉的な観点の色濃くある「ボランティアツアー」から、流雪溝という極めて日常的なインフラを観光資源として積極的に活用する企画旅行であった。

地元の旅行会社と協働で企画し、流雪溝への投雪作業を体験してもらうだけでなく、流雪溝の取水ポンプ室や監視室といった普段目にする事の無い施設の見学をツアーに組み入れた。雪国ならではのインフラである流雪溝の仕組みや魅力を知ってもらい、より投雪体験を楽しんでいただくことを目的とした。また、地域住民との交流や浜焼き等の地元の食文化に触れてもらうことで、当該地域の冬の暮ら

しを参加者と共有する「暮らしぶりの映し」を体現するツアーを造成した。

3.3 コロナ禍の影響

前項のインフラツーリズムで手応えを掴んだ矢先、新型コロナウイルス感染症の影響により、一斉投雪作業が3年間中断した。道路にはボランティア投雪を開始する以前のように、雪山が点在する状況に戻った。このことは投雪ボランティアやインフラツーリズムツアーといった外部人材を投入する効果をより際立たせた。

一方で、外部人材に依存するだけでなく、地域内に潜在していた共助の担い手を掘り起こすといった思考を喚起し、地域内共助を底上げする動機付けにもなった。

4. 流雪溝の運用計画の見直しと一斉投雪作業の再開

これまでの「流雪溝を考える会」での検討の蓄積が実を結び、2021（令和3）年度に投雪時間の見直しを実現することができた。これまでは1日1回30分だった投雪時間を、利用世帯の多い流雪溝の経路に投雪時間を多く配分し、1日2回の投雪（朝7時～9時台までの30分、10時～12時台までの20分）に変更することとなった。1日の間で投雪時間が分散されることで、投雪作業の自由度が高まり、これまでの流雪溝の維持管理コストの増減なく、投雪頻度や投雪量も増加するといった効果が期待される。

さらに、2023（令和5）年2月1日、新型コロナウイルス感染症拡大を挟み2年ぶりに流雪溝管理運営協議会の総会が開催された。供用開始以来はじめての協議会規約の改正が行われ、事務局を行政（苫前町建設課）から住民（古丹別連合町内会）に移管するとともに、協議会の構成員を拡大（「沿道住民及び苫前町」から「沿道住民及び関係機関」）へと変更された。これにより、古丹別地区流雪溝の運用において住民のニーズ・提案が反映されやすく、協議会の活性化と流雪溝をめぐる協働性を高める体制が構築できた。

さらに、2023年2月に3年ぶりの一斉投雪作業が行われた。新型コロナウイルス感染症が5類感染症の移行前であったため、大々的に地域外投雪ボラン

ティアの募集は見送られたが、流雪溝運営協議会と「苫前町まちづくり企画」が主体となり、地域住民や苫前町のほか、国や道の道路管理者を主な担い手とする投雪ボランティアが再開された（写真4）。



写真4 一斉投雪作業の状況

5. 「るもい流雪溝の日」

コロナ禍後には地域間共助の方向性も模索している。留萌管内における流雪溝供用地域は、苫前町古丹別地区と増毛町と併せて2か所がある。著者たちから増毛町に流雪溝の現状を尋ねたところ、古丹別地区と同様の過疎高齢化による投雪の担い手不足の課題を持っていた。

このような管内で同じ課題を共有する自治体どうしの連携事業として、苫前町と増毛町が相互協力する一斉投雪を2024年1月27日に苫前町、28日に増毛町で実施した（写真5）。一斉投雪には相互の自治体の職員や地域住民、国や道の職員が参加した。

当日は道路脇で通行の支障になっている雪山を崩し、流雪溝へ投雪する作業を行ったほか、普段見ることができない他の街の流雪溝施設を見学し合った。投雪作業の担い手確保だけでなく、流雪溝施設のさまざまな課題やその対応策、施設の管理運用面の手法等を双方が現地で学ぶことができたのも成果であった。

そして、2025（令和7）年1月末には第二回目の「るもい流雪溝の日」が開催される運びである。このように2016年から投雪ボランティア、インフラツーリズムと一斉投雪作業の在り方を模索し、コロナ禍も含めた紆余曲折を経て、現在は域内の共助力



写真5 「るもい流雪溝の日」
（上：苫前町、下：増毛町）

を底上げするとともに課題を共有する地域との横連携を図る方向性に適正を感じている。

6. 流雪溝をめぐる協働性の再構築

ここまで古丹別地区流雪溝をめぐる活動を振り返ったが、以下改めて、協働性という視点からこれまでの活動をさらに振り返りたい。

まず、流雪溝の協働性は、当初の設計の要件として1997年から位置づけられた流雪溝管理運営協議会をはじめとする。しかし、協議会役員の高齢化等により半ば形骸化している現状からみると、これまで行政主導で組織化された協議会とは別の、著者たち有志による「流雪溝を考える会」や一斉投雪作業などの立ち上げは今や必然だったような気がする。著者たちの手法は、行政を批判したり、陳情をするような場ではなく、自主的な調査を行ったり、ステークホルダーへの地道な説明などといった、説得的な手法を採用することで、少しずつ流雪溝における街の中での存在感を身に付けていった。このような活動と交渉を積み重ねることで、協働が立ち行かなくなってきた流雪溝と起因となっている縮退する地域

コミュニティの現状を問題提起することを試みた。

「流雪溝を考える会」は公式な協議会ではなく、沿道住民、流雪溝管理業者や各路線の道路管理者がフラットな関係で立場を気にせず発言できる雰囲気も、その特徴であった。「非公式」という気安さの中で提示し合うゆるやかな「協働」を可能とした。そして、それは課題解決に向けた「持ち寄りの協働」を生み出し、一斉投雪作業へと結実した。この作業では普段の立場性は削ぎ落され、皆一心に雪山を崩し時間いっぱいまで投雪し、見通しの良くなった目抜き通りを眺め笑顔する。それはそれぞれが力を持ち寄った成果である。

さらに、流雪溝への理解は街の現状の把握にも寄与した。この結果、流雪溝を切り口に高齢化する街とインフラへの気付きによって、より多くの街の後輩たちが、街の持続可能性や持続的な発展に気を配り、この事業に参画してくれるようになった。そしてこの街への理解の深まりは、供用開始以来はじめての協議会規約の改正と投雪時間の見直しといった仕組みづくりをも可能とした。

このように、かつて行政が提示した流雪溝をめぐる協働の破綻により、「新しい協働」が生成・再構築されている。この「新しい協働」は、従来の流雪溝というインフラをめぐる道路管理者と沿道住民の協働実践 といった限定的な範囲には留まらず、地域コミュニティの過疎高齢化に対する広範なインフラの課題への気付きと街の将来の姿を思い描く仲間が集う水平的な協働である。

そして、この「新しい協働」は自治体の垣根を越え、課題を共有し共に街の持続可能性を支え合うという発想を得て、更なる協働を生み出そうとしている。

おわりに

流雪溝というインフラを通して、著者たちはさまざまなことを学んだ。

「第5期北海道総合開発計画」に基づく「ふゆトピア事業」により導入された流雪溝は、供用から20年以上が経過し、扱い切れないインフラへと様変わりしてしまった。それは、流雪溝というインフラがそうさせたのではなく、インフラを扱う社会や人間が機能しなくなってしまったことが原因である。つまり、コミュニティは「インフラのインフラ」であ

るという気付きである。その気付きを原動力とし、著者たちはこれまで流雪溝をめぐる協働性をいかに再構築していくかに情熱を注いできた。それは、同時に、流雪溝を切り口に、人任せではない共助に根差したコミュニティへと更新する手続きでもあった。これは、流雪溝供用地域にしかできない「特権」である。

現在、我々は流雪溝供用地域が持つ「特権」を行使し、地域課題を供用することで、自治体を跨いで支え合う関係性を構築しようとしつつある。折しも北海道総合開発計画は2024年3月には9期目となり、一層進行してしまっただ疎高齢化に向けた施策が打ち出されている。北海道での住みやすさや定住環境を確保するためには、除排雪システムが安定期に働くこともまた必要不可欠であるとともに、広域に分散する地域どうしでの暮らしの機能の補完や補強が今後ますます重要となると考える。我々が構築しようとしている流雪溝をめぐる地域間連携は、いわば、「課題共有型コンパクト・プラス・ネットワーク」として、流雪溝をめぐる「新しい協働」として生成されつつあるのかもしれない。

引用文献

- 1) 三原夕佳・小西信義・小村健太・原文宏・高野伸栄・倉内公嘉、「北海道における流・融雪溝供用地域の自治体を対象としたアンケート調査結果報告」『北海道の雪氷』、vol.43、pp.37-40、2024.
- 2) 流雪溝マニュアル編集委員会、『積雪寒冷地における流雪溝マニュアル（案）』、1990.

地域おこし協力隊制度の3つの類型と 5つの失敗を防ぐポイント

菅野 永 (かの ひさし)

株式会社全力優 代表取締役 (旧株式会社MAKOTO WILL)

profile 宮城県仙台市出身。七十七銀行を経て、北海道庁に入庁し、道内市町村の行財政運営に携わる。15年から(一社)MAKOTOに参画し、東北で起業支援や地方の産業振興に関わり、18年より自治体支援事業を行う。(株)MAKOTO WILLの代表に就任。22年MBOにより完全独立。総務省地域力創造アドバイザー。東北大学農学部卒業。

はじめに

かつて勤務した北海道庁の市町村課は、地方自治体の行政運営や財政運営を支える役割を担う部署で、特に北海道夕張市を担当した。初めて夕張市を訪れたときの光景を、今でも忘れることができない。財政破綻後の厳しい環境下で、極限まで削減された職員で町の運営と再建に取り組んでいた。老朽化した施設やさびれた商店街が広がる中で、懸命に仕事に励む職員たちの姿に触れたとき、心の底から「彼らの役に立ちたい」と思った。現場で感じた課題や悩みは、私自身を大きく成長させてくれるものであった。

この経験は私の人生観を変え、道庁退職後は起業家支援を行うベンチャーに転職。その後、自身のビジネスを通じて、自治体をより良くしていきたいという思いを胸に、起業独立することを選び、自治体の抱える課題に対して、ビジネスの視点から新しい解決策を提供すること。それが、夕張市での経験から学んだ私の使命だと考えている。

1. 自治体職員の方にお伝えしたいこと

今、地方自治体が直面する共通の課題は、人口減少と税収の減少、そして超少子高齢社会への対応である。どの地域も苦しい状況にあり、その中でどのように地域の未来を切り拓くかが問われている。この困難な時代に、私が最も重要だと考えているのは、「若い人が地域に定着できる仕事を生み出すこと」である。良い仕事が地域にあれば、人々はそこで自己実現を図ることができ、そして安定した収入を得て、豊かな生活を送る基盤が整うことこそが、地域に人を呼び込み、留める力となる。そのためには自治体自らが地域の資源を見直し、それを生かした新しいビジネスを創出し、雇用を生み出す仕組みづくりが必要となる。

特に北海道の市町村には、一次産業や自然資源など、他の地域にはない豊富な魅力があり、この強みを生かし、地域の未来を支えるビジネスを起こす人材を増やし、育てることが急務である。ただし、こうした取り組みは短期間で成果を出すことが難しく、単年度主義の行政運営が大きな壁となっている。

私が感じる問題意識はここにある。長期的な視点を持ち、地域の未来への投資として、一次産業の強みを生かしたビジネスの創出に腰を据えて取り組むこと。この視点を、行政だけでなく、民間企業や地域の人々と連携し、柔軟かつ継続的な取り組みを行う必要がある。

公務員の通常業務と産業づくり(まして新しいビジネスの創出)となると、考え方や進め方が正反対と言っても良いほど大きく異なり、未経験領域の仕事で成果を出すことが自治体には求められている。ミスが許されにくい自治体にとってリスクが大きく、中々一歩を踏み出せないことが容易に想像され、ここで発想の転換が求められている。

自治体職員は、自らが産業づくりや新しいビジネスの創造に長けた人材を目指すのではなく、目標を設定し、共に前に進んでいくプレイヤーを集める「コーディネーター」としての役割に徹する必要がある。その役割は、ありたい姿を大胆に描き、必要なピースを組織内外から集めてくるダイナミックな仕事内容になるはずで、前向きに取り組んでいただきたい。私自身、これまで数多くの自治体職員と共にプロジェクトを進める中で職員の方の目の輝きが変わっていく様を見るのはとてもうれしいものであった。

道庁退職後は出身地である仙台市に拠点を移し、今日に至るまで起業家支援の仕事に携わっている。2017年には宮城県丸森町様と地域おこし協力隊制度を使った起業家誘致のプロジェクトを立ち上げ、こ

れまでに現役卒業生を合せて18名の起業家を生み出してきた。また、そこから多くの自治体の依頼を受け、起業型だけではなく様々な形で地域おこし協力隊の採用支援を行ってきた。そこでの経験を踏まえ、地域おこし協力隊制度を上手く活用する要点をお伝えしたい。

2. 地域おこし協力隊とは

地域おこし協力隊とは、都市地域にお住まいの方が、過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこし支援や、農林水産業への従事、住民支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域に定住・定着を図る取り組みである。

平成21(2009)年に取り組みが始まって以来、年々制度を利用する自治体が増えており、2023(令和5)年度末の時点では全国1,164自治体で7,200名が、また道内では163自治体で1,084名が活動されている。

上手く活用をすれば、「優秀な人材／地域課題を解決できる人材」を「受け入れ自治体の費用負担がなく」地域に呼び込める制度となっている。一方ではトラブルが発生している事例もあり、使い方を誤るとむしろ地域の課題解決を遅らせる要因となる事もある。

3. 地域おこし協力隊の類型

改めて地域おこし協力隊制度の最も大きな特徴の一つとして「一定のルール（地域おこし協力隊推進要綱）のもと、各自治体の課題に合わせて自由に活動内容を調整できること」が挙げられる。これまで試行錯誤の中で様々な形の使い方が展開されてきたが、私は「団体所属型」、「新規事業サポート型」、「完全起業型」の3つに分類をしている。それぞれの特徴は表1のとおりである。

3.1 団体所属型

団体所属型は、自治体やまちづくり会社などに地域おこし協力隊が所属する場合の採用方法で、例えば、町役場の中でシティプロモーションに従事したり、移住定住の担当をしたりする。他の類型に比べ採用難易度が低いことが最大のメリットである。月並みな表現ではあるが、業務内容を「如何に面白いもの」にできるかがポイントの一つで、移住者から見えてワクワクできる仕事内容や表現になっているかに注意が必要である。更に大きなポイントが、卒業後の進路をサポートしてあげられるかだ。所属団体がそのまま雇用できれば問題はないが、雇用できないケースも散見される。3年後の進路を見据えた事前準備・受け入れ体制の構築をすることで定住に繋

表1 地域おこし協力隊の類型

類型	1. 団体所属型	2. 新規事業サポート型	3. 完全起業型
概要	自治体やまちづくり会社などに所属し、業務に従事する。	新規事業を検討している地域の企業に所属し、その事業の責任者・担当者として業務に従事する。	任期中に個人事業主としての開業もしくは法人登記を目指す。応募時に想定する事業内容をプレゼンしてもらい審査を実施。
メリット	人材要件を比較的広く設定でき、最も採用難易度が低い。	<ul style="list-style-type: none"> 1. よりも地域に与えるインパクトが大きくなる可能性がある。 2. 所属先の資源を使えるため、 3. よりも実現可能性が高い事業計画を立てやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> 1. より大きなインパクトを地域に残す可能性がある。 2. 任期終了後の仕事を自ら作り出してもらえる。
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> 1. 業務内容によっては移住者が希望する仕事にならない。 2. 所属する団体が任期終了後の雇用を確約できない場合は定住に向けたハードルが高くなる。 	<ul style="list-style-type: none"> 1. よりも採用難易度が上がる。 2. 派遣先企業との調整が発生する。 3. 公共性の担保に注意する必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 起業に向けた専門的なサポートが必要。 2. より起業のハードルが上がる。 3. そもそも地方に移住して起業を目指したいという方がそこまで多くない中で、全国で取り組みを行う自治体が増えており、採用難易度が最も高い。

がり、結果として自治体も隊員も幸せになる形を作ることができるものである。

3.2 新規事業サポート型

新規事業サポート型は、新規事業を検討している地域の企業に地域おこし協力隊が所属し、その事業の責任者や担当者として業務に従事する採用方法。たとえば、地域資源を活用した新商品の企画や、観光振興を目的とした新サービスの立ち上げに関わるケースが考えられる。このタイプのメリットは、地域に与えるインパクトが大きくなる可能性が高いこと、および所属先企業の資源やネットワークを活用することで、完全起業型に比べて実現可能性の高い事業計画を立てやすい点にある。

一方で、デメリットとしては、団体所属型に比べて採用の難易度が上がることが挙げられる。派遣先となる企業との調整が必要になるほか、公共性を担保する点にも注意を払う必要がある。地域住民や自治体から見て「公共性が低い」と捉えられる場合、事業の継続性や協力が難しくなる可能性もある。この類型を成功させるためには、派遣先企業と自治体の目的や期待値を事前にすり合わせ、地域全体の利益に結びつくような事業計画を作ることが重要。また、協力隊員自身が新規事業に対する熱意やスキルを持っていることが求められている。

3.3 完全起業型

完全起業型は、任期中に個人事業主としての開業もしくは法人登記を目指す採用方法で、例えば、地域の素材を使い3年間の間に商品開発・開業まで結びつけることを目指す。上手くいけば持続可能な事業が生まれるため、雇用の増加・地域素材の売上増加・顧客の呼び込みなど、より大きなインパクトを地域に残す可能性がある。

任期終了後には自ら仕事を作り出してもらえるため、就職先の心配が不要となる点がメリットだ。一方で、基本的に起業が初めてという方が応募されるため、起業に向けた専門的なサポート体制を構築することが必要となってくる。

また、「3.2. 新規事業サポート型」より起業のハードルが上がることにも注意が必要だ。地域に何の関係性もない方が移住をしてくるケースがほとんどで、物

件を探す・仕入先を探す・協業先を探すなど、全て自ら行う必要があり、よりハードルが上がることとなる。

なお、そもそも地方に移住して起業を目指したいという方がそこまで多くないのが現状で、全国で取り組みを行う自治体が増えており、採用難易度が最も高くなっている。従ってポイントは、「応募時に如何に他の地域と差別化するか=使える素材、連携先、課題などを明示し、この地域でできることを如何にイメージさせられるか」「如何に専門家を含めたフォロー体制を構築できるか」が挙げられる。

4. 各類型による事例紹介

4.1 団体所属型

自治体名 : 宮城県加美町

受け入れ団体 : 加美町役場

実施内容 :

住民の自主的なまちづくり活動（「かみ活」）を支援する役割を担う協力隊を採用。住民の「やりたい」を形にし、地域の活性化と持続可能なまちづくりを推進する。

地域資源の発掘や活動の振り返り、新たな活動希望者との意見交換を目的としたワークショップを年間5～10回程度実施。このほか、町内のイベントでは「かみ活フェスタ」などでブースを出展し、住民との交流を図りながら活動内容のPRを行っている。

さらに、町内の活動団体の現状や課題を調査し、ヒアリングを通じて得られた情報をもとに、それぞれの団体が持続的に活動を続けられるよう支援している。

ポイント・工夫点 :

最も力を入れた点は、プロジェクト全体の目標設定やスケジュール策定を役場の皆様及び弊社で議論して概ね固めたところである。協力隊任せにするのではなく事前に提示をすることで応募者に安心感を与えることができた。

また、任期終了後のキャリアについては、所謂市民活動サポートセンターの立ち上げという明確な指針を示しただけではなく、万が一そちらが頓挫した場合にどのようなキャリアプランがあるか事前に協議し、提示した。頓挫する可能性があるから情報を出さないという意味決定ではなく、情報は出した上で頓挫した場合のプランを示したところが重要となる。

4.2 新規事業サポート型

自治体名 : 宮城県加美町

受け入れ団体: リロカリコクリ株式会社

実施内容 :

リロカリコクリ株式会社は、宮城県加美町で地域活性化を目指し、多岐にわたる事業を展開。元地域おこし協力隊の米津 岳さんが立ち上げた会社である。地域の空き家の維持管理やマッチングをサポートしつつ、自らも牛舎を改装したサテライトオフィスや地域の人々が集まる場作りなど空き家活用を実践している。空き家関連の新規事業を立ち上げるにあたり、地域おこし協力隊を採用した。この事例では、町が空き家活用を推進しており、リロカリコクリ社と連携していることで受け入れ団体としての公益性が担保されている。受入企業としては、直ぐにはビジネスになりづらい分野である空き家関連事業について、町からの補助を得た上で実施できるため、新規事業に一步踏み出しやすくなっている。

ポイント・工夫点:

受け入れ先の企業様と事業の目標・事業全体のタスク・その内何を協力隊が担うのかを徹底的に議論した。一言に空き家維持管理の事業と言っても、何を目標にするのか、どんな優先順位で進めるのかは千差万別である。また、どの部分は協力隊に裁量があり提案をして欲しいのかも明確にした。そのことで、単純な労働力として使われるリスクを避け、やりがいを持って進めていただける様にした。また、空き家活用において先進的な地域の起業家と事前話を付け、研修を受け入れてもらう調整を行った。

4.3 完全起業型

自治体名 : 宮城県丸森町

受け入れ団体: なし (それぞれ個人事業主もしくは法人の代表として活動)

実施内容 :

宮城県丸森町で実施する起業型地域おこし協力隊の採用プロジェクトは「まるまるまるもりプロジェクト」と呼ばれている。地域おこし協力隊としての報奨金や活動費の支給はもちろん、住居や店舗物件の紹介、町内コミュニティへの接続、ベンチャー支援の専門家による事業化サポート、クリエイティブ

の専門家による見せ方・伝え方のサポートなど、起業家目線での手厚い支援体制が整っている。これまでに18名が移住、起業をされている。起業した業種は宿泊業の運営・観葉植物の飼育販売・町内で余っていた素材を使った商品開発・ギャラリーショップ兼陶芸家など多種多様。

ポイント・工夫点:

役場職員を対象にしたワークショップ・ヒアリング、地域の経営者などのキーマンへのヒアリング、特に今後重点的に支援したい住人の属性(子育て世帯など)を明確化し、その方々へのアンケート・ヒアリングなどを行い、この地域の資源や求められていることを明確にしている。

また、応募までの個別相談にも力を入れている。説明会などに参加される段階では事業に具体性がない方も多く、やりたいことや実現したいことを深掘りしつつ、時にはこちらから事業内容をご提案したり、応募までにどの様に事業の仮説検証を行うかを提案したりしている。

5. 業務の流れとポイント

ここまで見てきた通り、上手く活用をすれば地域課題の解決に直結する制度である。

一方で、

- ・担当職員の方の負担が増える
- ・どんな仕事を任せれば良いのか分からない
- ・競争の激化で募集が集まりづらくなっている
- ・採用はできたが定住に繋がっていない

等の課題を抱える自治体が多数いるのも事実である。

そこで、3つの採用方法の全てで重要となるポイントを解説する。業務の流れと対策は以下の通りである。



図1 業務の流れと対策

5.1 募集要件定義

「調査手法の決定」→「調査の実施」→「募集要件の意思決定」という流れで進める。調査は自治体内部を対象とする場合と、地域内企業や団体などの外部を対象とする場合がある。具体的な手法としては、訪問によるヒアリングやアンケート調査が挙げられ、通常、アンケートを実施して地域の現状を概観し、その後、特に可能性が高いプロジェクトについて詳細なヒアリングを行うことが多い。

この過程で注意すべき点は、ヒアリング先（内部外部問わず）が地域おこし協力隊を「無料で使える人手」として誤解しないようにすることである。そのためには、地域おこし協力隊制度を活用するリスクやリターン、さらに受け入れ後に必要となるサポート体制について、適切に説明する必要がある。

最終的には、受け入れ部署や地域おこし協力隊の担当部署の職員が、このプロジェクトが地域に必要なものであるという確信を持ち、採用に踏み切ることが重要。例に出した宮城県加美町様の場合では、町内の重要課題をいくつか選定し、それを役場独自で対応するか、地域企業や団体と連携すべきかを調査を行った。その上で、地域企業や団体に優先順位を付けてヒアリングを実施し、具体的な方針を決定している。

5.2 募集活動

「募集媒体の選定」→「SNSでの告知」→「説明会」→「現地ツアー」→「個別フォロー」という流れで進める。

ターゲティングが非常に重要な要素であり、ターゲットによって発信すべき文言や情報を届ける場所が大きく異なる。たとえば、JOINは「地域おこし協力隊」を並列で検討している方が主に利用するサイトであるが、それだけでは拾えない層が確実に存在する。

例に出した宮城県丸森町様の起業型地域おこし協力隊では、主たるターゲットを近隣都市である仙台市に在住し地方での起業を考えている方と設定。また、サブターゲットとして、都内在住ながら東北に地縁があり地方での起業を希望する方や、居住地に関係なく丸森町が進める自然資源を活用したビジネスに興味を持つ方を想定した。

このようなターゲット設定に基づき、仙台市内での説明会開催や、自然資源に関心を持つ読者層が多いWEBメディアで記事広告掲載など、適切な手段を選んで情報を発信している。

5.3 書類選考～面接、着任者決定～着任

多くのプロジェクトが、「書類選考」→「面接選考」→「着任までの定期フォロー」という流れで進める。

プロジェクトは類型に応じた選考基準を設定することが重要。特に、職員採用試験の選考基準をそのまま流用するのは、多くの場合で避けるべき。新規事業サポート型や完全起業型のプロジェクトにおいては、ビジネス面での評価が必要となるため、適切な基準の設定が求められることとなる。また、内定後すぐに着任できない方も少なくないため、不安の解消や事前準備の促進、内定辞退の防止を目的として、内定者と少なくとも月に1度はコミュニケーションを取る機会を設け、このような取り組みが、プロジェクトの成功に向けた基盤づくりに繋がる。

5.4 よくある失敗事例5選とその対策

最後によくある失敗事例とその対策をお伝えする。

① 仕事に魅力がなく、募集が集まらない

●概要

地域おこし協力隊の多くの応募者は、地域で新しいことに挑戦し、社会的意義のある仕事を求めている。そのため、「誰でもできる業務」「単調な作業」がメインの募集要項では、応募を集めることが困難。また、ハローワークや一般的な求人票のような形式で募集すると、具体的なイメージが湧かず、興味を引くことができない。

●対策

関係者内で想定される業務を全て洗い出し、何はこちらで決めて、何は裁量を持ってやってもらうかを明確にする必要がある。

また業務を絞ることも重要となる。例えば、「観光資源を活用した新サービスの立ち上げ」という漠然とした打ち出し方ではなく、「森林を活用した」や「キャンプ場を活用した」など具体的な説明を入れる。ターゲットを狭める様で怖さがあるが、明確

にすることでより刺さる打ち出しとなる。

② 採用できたが、就職先が見つからず定住しない

●概要

協力隊員が任期中にどれだけ活躍しても、終了後の就職先がなければ地域を離れてしまう可能性が高くなる。地域企業の仕事内容や待遇が協力隊員のスキルや希望に合わない場合、定住の道が断たれることとなる。

●対策

着任当初から3年後のキャリアプランを見据えて活動することが重要。もちろん地域のことをよく知らない中で3年後を考えることは難しいことではあるが、プランは適宜変えていくという前提で、仮にでも決めて定期的に振り返ることが必要である。

③ 関係者間でリスクリターンの考え方が曖昧で揉める

●概要

地域おこし協力隊の採用数や採用形態によって期待される成果やリスクは大きく異なるが、これを事前に十分に議論せずに進めると、成果の期待値が一致せず、混乱や不満が生じてしまう。

例えば、

①一度に大量に採用を行うと、ガラッと地域の雰囲気を変える一手になる可能性がある。一方で、「やりたいことが明確ではない」層をポテンシャル重視で採る必要が出てくるため形にならない方も当然出てくることとなる。

②起業型で採用をすると、上手くいけば任期終了後の心配がなくなり、地域に与えるインパクトも相対的に大きいものとなる。一方で、どれだけサポート体制を敷いても起業が上手くいかないというケースは必ず発生する。

●対策

事前の合意形成を徹底することが重要。少なくとも部署内で採用の目的や成功のイメージ、想定されるリスクとその対策を共有することで、協力隊員を受け入れる環境を整える。

また、着任後は進捗管理と評価基準を設定することで、活動状況を定期的に確認し、必要に応じて軌道修正を行える体制を整えることが重要となる。

④ 自治体職員と同等の管理をしようとして人が離れる

●概要

地域おこし協力隊員を自治体職員と同様の会計年度職員として扱おうと、協力隊の柔軟性や独自性が損なわれ、期待していた活動ができなくなる場合がある。この結果、モチベーションの低下や途中離脱につながることも。

●対策

協力隊員の業務内容が一般的な職員業務とは異なることを考慮し、報告頻度や業務指示を過剰に求めず、緩やかに柔軟な管理方法を導入する必要がある。

協力隊員と自治体職員が定期的に対話する場を設け、互いの期待値確認や、業務内容や課題について話し合う機会を設けることも重要。

⑤ 初めて起業型の募集をするのにフリーテーマで募集する

●概要

応募者から自由に事業提案をもらうフリーテーマの起業型は準備が非常に楽。その分起業型が増えている現状では、「地域はどこでもいいので自分のやりたいことを実現したい」という層と巡り合い、興味を持ってもらうのは非常に難易度が高い。既にブランディングができている自治体様以外はフリーテーマでの募集はおすすめできない。

●対策

自分たちが積極的に受け入れたい事業テーマを明確することが重要で、テーマが絞れると支援体制を明確にすることができる。

例) 空き家関連事業 ⇒ 空き家活用で先進的な地域の方をメンターとして招く

以上、私が考える地域おこし協力隊制度を上手く活用するためにおさえていただきたいポイントを余すことなくお伝えした。今後、本制度活用に今後取り組む方、現在取り組む中で課題がある方のお役に立つことができれば幸いである。

幌延町問寒別地区の集落維持に向けた地域運営組織の形成プロセス

石井 旭 (いしい あきら)

地方独立行政法人 北海道立総合研究機構 建築研究本部 北方建築総合研究所 地域研究部地域システムグループ 主査

profile 2004年北海道大学大学院工学研究科修士課程修了、2022年同大学院工学院博士後期課程修了。博士（工学）、技術士（建設部門・都市及び地方計画）。2004年より農業土木コンサルタント勤務、2012年より現職。専門は、都市・地域計画、復興計画。出身は北海道清里町。

はじめに

新たな地域運営の担い手として、地域住民自らが参画し地域の課題解決を図る「地域運営組織」（以下、「RMO」という。）が全国的に着目されている^{注1)}。北海道内では事例が乏しいと言われるRMOだが、筆者らが令和2～6年度まで参画させていただいたRMOの形成過程をふまえ、RMOの形成における行政と地域住民、専門家の連携方策について考えたい。

1. 集落維持に向けた地域運営の転換の必要性

北海道は居住域が広域であり、かつ人口が低密度に分散している。道路、水道等インフラの整備や除雪サービス、医療・福祉サービス等は行政の「公助」が担っているが、サービスへのニーズが多様化・個別化する一方で人口減少による税収入減や職員減少が進み、職員の負担は増加している。市町村合併によるサービス対象区域の広域化と支所機能の衰退が、集落部での行政対応力の低下に拍車をかけている。小売業や流通、交通については、収入減少や従業員不足により集落部で事業継続が困難となり、交通は行政が担う例も少なくない。さらに、地域の「共助」を担う町内会等は、人口減少と高齢化に加え、

地域運営にかかる責任の重さから、リーダーの担い手不足の問題を抱えている。日常生活では、購買や通院のための移動などは「自助」の比重が増加し、高齢化が進む中で個人負担に耐えられない住民は地区外に流出せざるをえない。

地域運営に必要な労力のあるべき将来変化のイメージを図1に示す^{注2)}。このままでは、公助、民間ビジネス、共助、自助の力がやせ細り「すき間」が生じてくる可能性がある。RMOは、各主体が担えなくなってきた小さな仕事を、複合化することにより持続可能な運営に転換することで、「すき間」を埋めていく有力な担い手として期待されるものである。広域な北海道においては、インフラや地域環境を維持管理し、広域の移動サービスをサポートする公助機能を代替する役割が大きいと考える。

2. 北海道におけるRMO形成の現状と課題

2.1 現状と特徴

北海道では、RMOが活動している市町村が20.7%あり、全国（49.3%）と比べて小さい（図2）。こうした現状を踏まえ、北海道開発局は、2022年度に総務省が全国自治体に対して実施したアンケートの

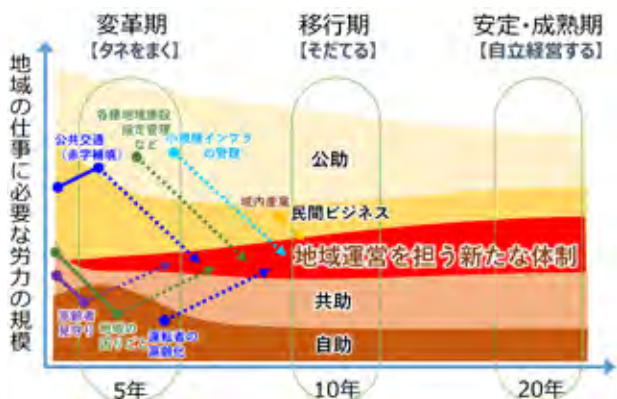


図1 地域運営に必要な労力の将来変化イメージ

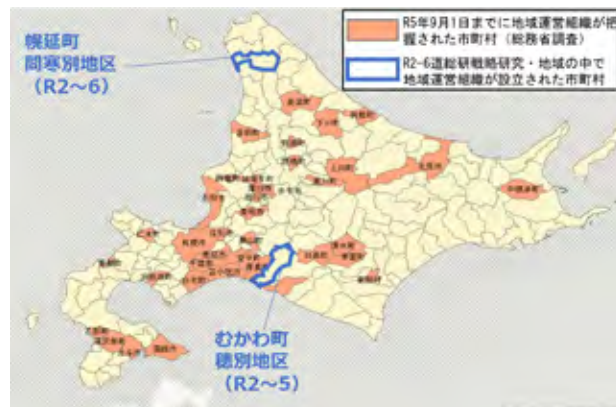


図2 北海道内のRMOを有する市町村

再整理から、全国と比較した北海道のRMOの特徴について整理している^{注3)}。ここでは、RMOの形成にかかわる北海道の特性として重要と考えられる二点を次に示す。

第1の点は、RMOの設立運営に対する必要性の認識の低さや、設立された組織の活動率の低さである。北海道開発局の調査によれば、北海道のRMOは、取り組んでいる活動の実施率が低い点や、RMOがない市町村においてRMOの形成・設立に向けた検討が行われておらず市町村担当者も必要性が低いと考えている点を挙げている。これは、北海道農村社会の構造的特質とも考えられる。酒井(2010)^{注4)}は、北海道農村社会の特質として、官製的な農村集落形成のため「官依存」的性格が強く自治的主体的性格に乏しい点、植民区画による地理的に分散した配置が農家間の相互・共同関係を希薄化した点、植民区画内に入会地などの共有財産が欠如し共同性・依存性が弱かった点、純農業生産者集団の形成により集落内の相互依存関係が低下した点などを挙げている。このことから、北海道におけるRMOの形成プロセスでは旧来の農村コミュニティに加え多主体が連携し、かつ、農業以外の生活全般で相互に支え合う内容を盛り込むことが求められる。

第2の点は、RMOの設立運営に対する行政の関わり方の低さである。北海道開発局の調査によれば、人材確保策として「リーダーの育成」や「ボランティアの募集」などの取組が北海道は全国に比べ少なく、人材としての「行政職員」の参画も少ないこと、設立の契機について全国では「行政の働きかけ」が多いのに比べて北海道は「地域での共助のニーズの高まり」が多いことが挙げられている。また、先行してRMOの形成に取り組んでいる北見市や、筆者らが関わったむかわ町穂別地区は、市町村合併を経てRMOの形成が進んでいるものであるが、北海道全体としては市町村合併の機会がそもそも少なく^{注5)}、議論の機会が希薄であった点も要因の一つと考えられる。

2.2 現場で感じたRMO形成の意義

筆者は、令和2年度から幌延町問寒別地区をはじめ多くの地域に関わり、地域の町内会や各種活動組織との対話の中で、RMO形成の意義は、世代交代とまちづくりの開放にある、と考えるようになった。

これまで町内会などの地域活動は、世帯主が、本業や家族団らんの合間に無償ボランティアとして参加し、イベント等においては事前会議、当日準備、運営、片付け、そして打ち上げまで関わるのが必須であるという考え方が根強い。こうした固定観念が、若者の躊躇を招き、参加の間口を狭めている原因となっていると感じる。RMOは、地域活動の中の経済的価値のある活動を有償でビジネスライクに行うことで、参加の動機を割り切ったものとし、結果として若者の価値観にも沿った取り組みへと転換していくことがポイントの一つだと筆者は考えている。また、特定のメンバーや世帯主の集まりでしかできない「まちづくり」ではなく、仕事を細かく棚卸し、若者や女性、移住者も含めた個人の能力や思いを認め、雇用制度の確立によりそれら人材を確保し、一人ひとりの能力や都合に合わせて分業体制を組織的に行うことが大切である。RMOの形成は、かつての「強いリーダー」のもとに構成員が実働を担うピラミッド型の構造から脱却し、組織活動として、多様な主体へまちづくりを開放し、「関わりしろ」を広げていく取り組みそのものと考えている。

一方、これまで地域活動に取り組んできた方が継続してきた活動を変化させ、新たなまちづくりへと転換することは簡単ではない。このため、これからの地域活動の再編を考える前に、現在の地域活動のやり方を「棚卸し」し、その価値＝「アウトカム」を再確認、共有する機会が必要である。後述する「地域の仕事の棚卸し手法(地域団体編、行政編)」や、「アウトカム調査」は、それらの気づきを促す手法として提案したものである。

3. 幌延町問寒別地区におけるRMO形成過程

3.1 幌延町問寒別地区の概要

問寒別地区は、北海道宗谷地方に位置する幌延町内にある農村集落である。同地区は、町役場庁舎がある本市街地から約25km離れ、地区内の生涯学習センターにある町役場出張所に役場職員が配置されている。2020年の国勢調査による人口は302人、高齢化率は31.1%である。基幹産業は酪農業であり、年間を通して営農活動が行われている。酪農家数は年々減少し、地域の産業維持が課題となっている。地域活動については、町内会が地域の行事等の中核

を担っている他、子育てや食関連のサークル活動・クラブ活動が盛んに行われている。年配の住民に聞くと、昔から幌延本市街地に対する問寒別地区の自立心は強く、地域行事を活発に実施するなど地域の結束力が強いが、人口減少とリーダー不足による活動の継続が懸念されていた。このことをいち早く察知した町役場職員が、地域に対して課題解決の必要性を働きかけたのが、活動の契機であった。

3.2 RMOの形成過程

問寒別地区では、人口減少が進む集落における生活と産業の維持に対して、町役場が強い危機感を持ち、町役場が主導して地域課題解決の必要性を地域住民と議論する形で2019年度から検討が開始された。行政内の意識醸成について、町役場はこの時点で関係機関を調整する役割を担った。また、課題解決の機運を高めるため、集落支援員を地域に配置した。さらには、地域課題解決の先進地への視察や、研究機関による講演会等を開催し、町役場職員及び住民の意識醸成に取り組んだ。各種地域づくりにおいては、役場の働きを代行しうる地域おこし協力隊の確保を行った。

2020年度は、町役場が研究機関とともに取組内容検討の役割を担い、地域課題の把握を進めた。地域課題の把握は、研究機関に依頼し、役場担当職員、地域おこし協力隊、集落支援員が共同で住民ヒアリングの企画、実施、とりまとめを行った。ただし、同時期に新型コロナウイルス感染症が蔓延したことをうけ、地域との課題検討が思うように進まなかった。しかし、こうしたなかでも、町役場は地域おこし協力隊を地域に配置し、協力隊を主体としたサポート交通の小規模実証を行うなど、地域の課題解

決の取組みを町役場が中心となって進めた。

2021年度も引き続き感染症対策のため活動が制限されたが、小規模実証として、地域おこし協力隊を主体とし、町役場はサポート交通に加えて生活支援に関する小規模実証を行った。こうした取組みは、のちのRMOの主要事業に組み込まれていくこととなる。以上の取組みを進める一方で、検討体制づくりとして、町役場は関係機関調整の役割を担った。2021年度末に地域へ働きかけ、住民による検討の場を形成し、取組内容検討の役割を地域に移行した。参集範囲は、市街地内の建設業、運送業、小中学校、町内会、関連団体に加え、女性や離農された方、移住してきた起業家、市街地外の農家などであった。酪農家と建設業等が出席可能な時間帯の調整が難しく、現役の若い農家世代の参画が少ないことは今も課題である。検討会の企画、実施、取りまとめは、研究機関とコンサルタントが共同で行った。

2022年度から、本格的に地域の目標像及び取組内容の検討を行った。町役場は、関係機関調整の役割を継続し、検討の場として、住民に広く意見を募る住民懇談会（2021年度からの継続）に加え、地域の目標像を決定するための「地域づくりビジョン審議会」を設置し取組内容検討の役割を付与した。研究機関は、地域の現状把握手法として、地域の課題を客観的に把握する「地域の仕事の棚卸し手法（地域団体編）」を提案、実施した。これまでの活動を人工として見える化し（図3）、活動内容の見直しや時期の見直しにつなげるものである。

小規模実証については、住民懇談会では、参加住民からの提案により、住民主体による小規模実証（市（いち）、共同果樹園の運営）の企画・運営が行われた。市（いち）の開催にあたっては、既に問題とさ



写真1 小規模実証「といかん市」の開催風景



写真2 組織設立準備会の様子

れていた「リーダーへの負担集中」を解決するため、活動コンセプトとして「リーダーレス」が参加住民から提唱された。事務局やリーダーを設けず、事前準備や会議を無くし、すべての機材の準備、片付け、資金は参加者各自で行う方式とする新たなイベント手法が試行された。

他方、町役場では、部署横断のプロジェクトチームが設置され、RMO設立の動きとの連動が図られた。研究機関は、取組内容の検討のうち収益確保事業検討として、町から地域に委託できる仕事を探るため、町が地域に対して直営または委託して実施している仕事の洗い出しを行う「地域の仕事の棚卸し手法（行政編）」を提案、実施した（表1）。町役場が直接地域で実施していた事業を一度棚卸しし、所管、業務内容や頻度、委託の可能性について議論する手法である。これにより、役場が直接実施していた草刈り事業が、RMOの主要事業の一つとして想定されることにつながった。また、参加した町役場職員が地域運営について深く考えるきっかけとなったことが、参加者の感想から読み取れた。

こうした取り組みを基に計画づくりを進め、審議会において地域づくりビジョンの内容が答申され、町役場が地域づくりビジョンを策定した。

2023年度には、地域づくりビジョンを踏まえ、研究機関が、ロジックモデルを基にしたアウトカム調査に基づく評価手法を提案した。ロジックモデルとは、様々な取り組みを資源、事業内容、実施結果、アウトカム（短期、中期、長期）に分解して整理するものである。これによる効果として、関係者間でアウトカムの共有化を行うことができる点や、経済的な金額では測ることができない社会的価値を評価することができる点、アウトカムを大切に、既存の「年間何回実施する」という目標にとらわれない活動へと再編を促す点が挙げられる。幌延町問寒別地区では、本稿執筆時点ではアウトカム調査による評価指標の頭出しにとどまるが、今後活動が本格的に開始された際には、評価のチェックリストとして活用できるよう準備を進めている。

コロナ禍が明けた2023年度後半、コロナ禍以前の形態で開催しようとしてできなかった行事が続出したことで、地域住民らが地域の状況の変化を実感した。これをきっかけにRMOの形成の必要性が認識

されることとなり、地域住民による組織設立準備会が設置された。法人格、定款、役員、事業計画が検討され、2023年11月末には住民説明会を開催して関係機関への説明がなされ、組織設立に対する地域の合意形成がはかられた。2024年3月末に審議会において組織設立が宣言され、同年4月に設立総会を開催するに至った。

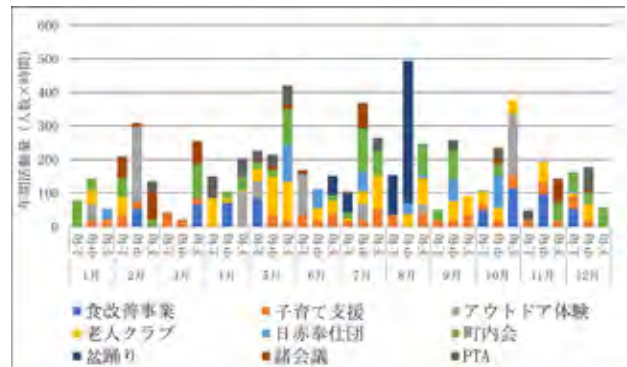


図3 仕事の棚卸し手法（住民団体編）実施結果

表1 仕事の棚卸し手法（行政編）実施結果

大分類	所管部署	業務内容	委託の課題
①水道管理	建設	水道施設管理（週1～2回）、検針（月1回）	マニュアル整備
②住宅管理	建設、企画、総務、住民、教育	公営住宅・町有住宅の入退去管理、移住促進住宅の清掃、修繕等、空き家管理（都度）	マニュアル整備
③道路管理、関連施設管理	建設、企画	道路維持、街路灯管理（都度）、管渠清掃（年1回）	専門技術、機材・オペレータ確保
④除雪・雪処理	建設、教育	町有施設除雪、町道等の除排雪、雪庇処理（冬季、都度）	専門技術、機材・オペレータ確保
⑥公園・公園施設管理、施設周辺除雪、草刈り、清掃	総務、建設、教育、企画、保福	高齢者除雪サービス（冬季、都度）、町有施設清掃（毎日）、公園管理、遊具塗装（年1～5回）	機材確保、一部で技術指導が必要
⑦役場窓口・施設管理業務	総務、教育、保福、住民、診療	支所総合窓口、施設管理、財産管理、保育所・保健センター・給食センター運営（通年）	受け手の確保、個人情報取り扱いの管理
⑧移動支援	企画、総務、住民、教育、診療	医師送迎（月1回）、地域交通（週3回）、町バス・スクールバス・給食配送・医療バス（毎日）、車両メンテナンス（都度）	普通運転免許、過疎地有償運送等制度対応
⑨集落活動支援・地域環境管理	企画、住民、保福	地域おこし協力隊活動のサポート、地区集会施設管理（通年）、町内会事務、花壇管理、ゴミ拾い、墓地管理、献血、衛生、交通安全（年1～5回）	ファシリテーター・コーディネーター確保
⑩高齢者見守り・安心安全事業、集まる場の運営	保福、総務、診療、企画	医事、消費者相談、高齢者カフェ（月1回）、高齢者給食サービス・放課後児童クラブ・婚活・健康増進（毎日）、認知症対策（月2回）、高齢者見守り対策（通年）	配食業者の確保、担い手の確保

3.3 形成されたRMOの特徴

問寒別地区で形成されたRMOの体制を図4に示す。問寒別地区では、地元農家、運送業経営者、建設業経営者、酪農家、IT企業経営者、退職者（元農家、元建設）のほか、宿泊業、郵便局、民生委員など各団体の長が中心となって新規にNPOを立ち上げることとなった。地域での協議を重ね、協議へ参加した地域住民のほとんどが会員となり、投票制で役員を決めるなどして組織化した。また、町内会を母体とせず、新たに形成された組織であるが、今後、各団体では取り組むことができなくなった事業を移管するなど、町内会や各団体との連携体制を構築予定である。

NPOは実行機能を担う団体であるとともに、地域住民が会員として参加していることから、NPO内に地域のニーズ把握等と課題解決に向けた協議機能を有する。これは、NPOが実質的に地域住民の代表で構成されていることから、組織内で地域課題を議論することが可能と考えられたためである。つまり、総務省が想定するRMOの型のうち、協議機能と実行機能の「一体型」の構成となっている。

RMOの事業内容を表2に示す。問寒別地区の事業内容は、既存団体の活動を代替、支援する形で内容を検討した。行政や住民が検討段階から実証実験として取り組んでいたサポート交通やお助け隊など生活支援に関する取り組みと、住民主体で実証実験を行った事業を融合し、さらに行政が地域で行う業務の受託、地域団体の活動支援を中心に事業計画を作成した。新規事業として、住み続け支援（除雪、草刈り、困りごと支援等）、公共空間の管理を実施することとした。また、将来的には交流・教育事業（地域行事の支援、団体活動支援、果樹園経営、市の運営）、民間事業支援（人材派遣、配食等）の実施を予定している。

4. 求められる行政と地域住民の連携

以上から、組織形成のプロセスにおいて求められる行政と地域住民の連携方策を以下にとりまとめる。

まず、検討の初期段階では行政が関係者の調整及び住民の意識醸成を行ったほか、住民との取組内容の検討においては課題抽出を行政がコンサルタント等とともにいった。また、小規模実証を行政主導で先行して実施した。課題抽出結果はのちの議論の土

台となり、町役場主導による小規模実証は設立した組織の主要事業につながった。意識醸成が十分ではない時期には、関係者の調整と合意形成、内容検討



写真3 設立総会の様子

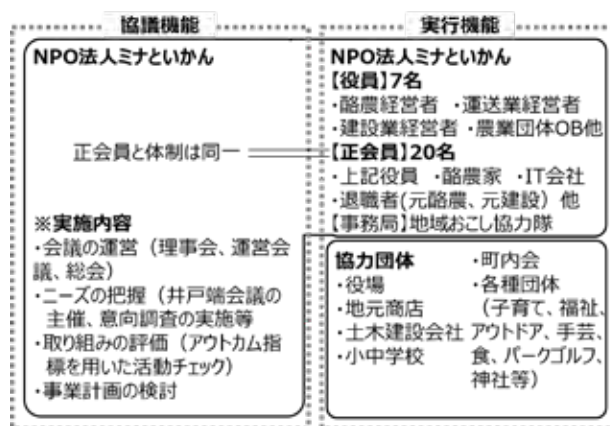


図4 問寒別地区のRMOの体制

表2 問寒別地区のRMOが想定する事業

①住み続け支援 ・住宅周辺の草刈り・除雪（独自） ・自宅・拠点などの送迎（独自・町）
②公共空間の管理 ・公共施設周辺草刈り・除雪（町） ・公園・パークゴルフ場草刈り（町） 【将来】施設受付・管理人配置、施設清掃（町） 【将来】水道等インフラ管理（町） 【将来】公的住宅・中古住宅管理（町）
③交流・教育 ・といかん市（独自） ・共同果樹園（独自） 【将来】総会資料作成・会議運営・会費収集支援（独自） 【将来】各種手続きの共同化（独自） 【将来】会計支援（独自） 【将来】行事等売店設置（独自） 【将来】行事等人員確保（独自）
④民間事業支援 【将来】営農支援（独自） 【将来】研修生受け入れ支援（住宅、食事、初期研修等）（独自） 【将来】大型バス等運転支援（独自） 【将来】作業員調達（独自） 【将来】DX化支援（独自）

※【将来】とは、将来実施する方向で継続的に検討することとなった事業

を含め、取組み全体を前に進めていくうえで行政職員は重要な役割を負っていたと考えられる。

地域住民による議論が本格化したのちには、地域住民主体による小規模実証が行われた。この小規模実証は、RMOで行う事業の具体化につながった。小規模実証は地域住民にとって、事業の意義や課題を自ら把握するとともに、「これならやれる」という実感を得る効果があったと考えられる。

コンサルタントや研究機関は、行政職員や地域住民に対し、知識の提供や各種調査補助など、町役場の会議進行を補佐する役割を主に担っていた。また、行政内の意識醸成において、コンサルタントや研究機関による情報提供が活用された。一般に事例視察や各種専門家による講演は、意識を高め知識を得る効果があり、これまで多くの地域で行われてきたが、恒常的にコンサルタントや研究機関が関与することは、事業検討や合意形成など様々な面で重要な役割を果たすことがわかった。

筆者らが提案した「地域の仕事の棚卸し手法（住民団体編）」は、地域の現状や課題の把握・共有を促す効果がみられた。具体の効果は、今後議論が想定される地域の既存活動の見直しにおいて活用されると考えられる。また、同様に、「地域の仕事の棚卸し手法（行政編）」は、町役場が地域への委託事業を模索するため、地域に対して直営または委託して実施している仕事を洗い出す作業であるが、RMOの事業を作り出すとともに、町職員の地域づくりへの意識醸成と負担の見える化に資する活動となった。また、アウトカム調査は、地域の既存の活動が目指す「アウトカム」を共有することにつながった。今後は、アウトカムを維持・発展するかたちでRMOの活動が実施される予定である。

おわりに

北海道内には、3,635の集落があるとされている^{注6)}。その中には、「RMO」という名称を使用せずとも、地域や集落を維持する活動を行政との役割分担のもとで行っている事例が多くみられる。既存の自律的な地域運営を維持させつつ、新たな地域運営のタネを芽吹かせ、育てていく支援を、行政や専門家が連携して取り組んでいくことが、いま北海道では求められる。

しかし、行政担当者が、先例に乏しいRMO形成

の取り組みを単独で走り続けるのはいささか心細い。幌延町のようにコンサルタントや研究機関が多重に支援する取り組みはまれであろう。北海道には、RMOに関する中間支援の仕組みが十分に構築されていない。国内には様々な中間支援組織の形態がみられるが、北海道の特徴と現状を踏まえると、まずはオンラインを駆使するなどで広域に散らばる市町村職員が情報を共有できるプラットフォームを形成し、離れていても一緒に走れる体制を作ることが肝要と考えている。道内各集落の資源・人を活かした「3,635通りの将来づくり」へ向かって、筆者らも引き続き取り組んでいきたい。

本報は、地方独立行政法人北海道立総合研究機構戦略研究「持続的な農村集落の維持・向上と新たな産業振興に向けた対策手法の確立」（2020年度～2024年度）の一環で実施した成果に基づくものである。調査研究にご協力を頂いた幌延町の職員、地域住民の皆様にご挨拶を申し上げます。

注1) 総務省は、地域運営組織について「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」と定義している。https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/chiiki_unneisosiki.html

注2) 例えば、牛島健：持続可能な農村集落の維持・向上と新たな産業振興に向けた対策手法の確立、地域と農業 / 北海道地域農業研究所 [編] (124), pp15-22, 2022.1.

注3) 国土交通省北海道開発局: 令和4年度生産空間における地域運営組織 (RMO) 等実態調査, 2023.6.

注4) 酒井恵真: 北海道における「農村集落」の変貌と再編, 村落社会研究ジャーナル, 16巻, 2号, pp1-7, 2010.

注5) 総務省「平成の合併について」(2010年3月)によれば、全国で3,232 (1999年3月末時点) の市町村が1,730 (2010年3月末時点) と53.5%に減少した一方、北海道では212 (1999年3月末時点) あった市町村が179 (2009年3月末時点) と84.4%にとどまる。

注6) 北海道総合政策部: 令和5年度集落实態調査による

人口減少時代のくらしを支える官民連携の取り組み

発行 令和7年2月
編集発行 一般財団法人 北海道開発協会
〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目
セントラル札幌北ビル
TEL (011) 709-5213
FAX (011) 709-5225
URL <https://www.hkk.or.jp>
E-mail kenkyujo@hkk.or.jp

*本事業は、ライラック基金を活用しています。



一般財団法人 **北海道開発協会**

Hokkaido Development Association



ミックス
紙 | 責任ある森林
管理を支えています
FSC® C183589