

寄稿

地方創生に求められる 地域づくり



出口 寿久 (でぐち としひさ)

北海道科学大学 全学共通教育部 教授

1962年奈良県生まれ。2023年博士(工学)の学位授与(北海道科学大学大学院工学研究科)。文部省・文科省に長年勤務し、主に生涯学習・社会教育行政に関わり、学校支援地域本部事業・コミュニティ・スクールなどを担当。和歌山大学地域連携・生涯学習センター教授/センター長、文科省学校運営支援企画官、北海道大学学務部長などを経て、2018年から現職。

1 はじめに

2014年度から政府が一体となって取り組んでいる「地方創生」において、「まち・ひと・しごと総合戦略(2017年改訂版)」では、地域の課題解決のための持続的な取り組み体制の確立に向け、「地域運営組織」を形成することが重要であるとの方針が示され、「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても地域運営組織の活動を支援するとし、2024年までに7,000団体を目指すことが明記されました。また、2022年に策定された「デジタル田園都市国家構想総合戦略」においても、地域運営組織の持続的な取り組みの支援が明記されています。

地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織である「地域運営組織」は、2023年現在全国で874自治体において、7,710団体が設置されています。

本稿では、地域運営組織の設置が求められる背景や本組織の仕組み、活動内容、この仕組みづくりに取り組む道内の事例を紹介します。

2 地域運営組織が求められる背景

我が国の高齢化・人口減少という流れは特に中山間地や過疎地などで、地域での暮らし、生活機能の面で不自由を強いる状況を作り出してきており、最終的には生活機能が成立しない状況にまで至る地域も出てきています。

一方で、全国ほとんどの地域で存在する町内会・自治会は、人口減少などによる構成員の減少、役員の高齢化、活動の固定化・縮小化など共通の課題を抱えています。各地域には、町内会・自治会などの「地縁型組織」のほか、消防団や営農組織・文化サークルなどの「目的型組織」、PTAや女性グループ、高齢者の会などの「属性型組織」が存在しますが、これらの組織は重なり合って形成されており、いくつもの組織に属している人も多数存在し、また主となる組織も位置付けられていません。町内会・自治会長はこれらの組織の多くの会議に参加することが求められ、多忙の要因

となっています。さらに個々の町内会・自治会は規模も小さく、できる活動が限られています。

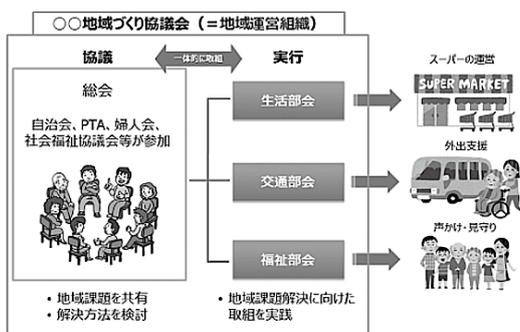
このような現状を踏まえ、総務省が中心となって、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成するコミュニティ組織を「地域運営組織」と位置づけ、生活機能を支える取り組みを推進しています。

3 地域運営組織の仕組みや活動内容

活動範囲は主に小学校区（連合町内会・概ね昭和の大合併で消滅した旧村エリア）となっており、組織は、会長・副会長など役員会を置き、下部組織として、専門部会を設け、既存組織などが部会の構成員となっているケースが多くなっています。どこの地域でもその対応に悩んでいる人材確保・育成、農林業、観光・交流など持続可能性の確保、伝統文化継承など歴史・文化の維持継続、防災・防犯、地域交通、買い物支援などの安全安心の確保などの地域課題に対し、構成員が課題や解決策について話し合い、実現可能なことから協力し合って実践する活動が行われており、具体的には高齢者交流、声かけ・見守り、外出支援、配食支援、買い物支援など幅広い取り組みが行われています。地域運営組織の主な収入源は、市町村の補助金・交付金、会費、施設使用料などであり、財政基盤の脆弱さも課題となっています。

地域運営組織の組織形態としては、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがあります。

（一体型のイメージ）



4 芽室町上美生地区で取り組まれている地域づくりの事例

上美生地区唯一のスーパー「Aコープ」の閉店による地域の衰退に危機感を持った住民有志が、店舗存続のためNPO法人を設立し、開店準備資金として寄附金を集め、スーパー閉店の約1ヶ月後に、店舗跡を活用し、「みんなのお店KAMIBI」を開店しました。地域コミュニティの拠点化を目指しています。

① 地区の概要

地区は、芽室町中心市街地から約16kmほど南西側に位置し、車で約20分のところ。世帯数179、人口516人、高齢化率29.0%（いずれも2020年5月現在）。

② 取り組みの経緯

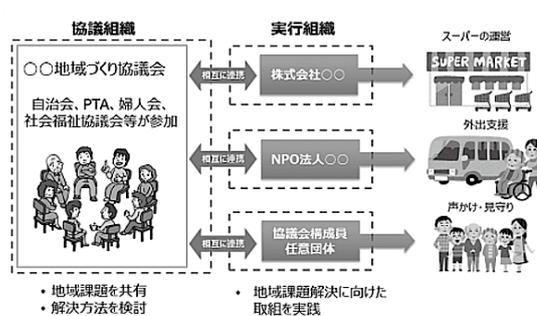
2012年3月JA芽室農事組合別懇談会において上美生店をはじめ管内4店の閉鎖が提案されました。これに対し地区別懇談会、農事組合別懇談会、総代会、総会等機会あるごとに上美生店運営協力会を中心に上美生地域の実情を訴え、店存続の要望の声を上げ続けました。

2015年1月地域住民を対象に「将来の上美生を元気にしていくために必要なもの」についてアンケートを実施し、学校・保育所、店の存続の要望が多いことが分かりました。

同3月上美生ほしぞらプラン会議主催によりフォーラム「上美生の未来を考えよう！」を開催し、約100名が参加しました。

同年4月農林水産省の農村集落活性化支援事業の採択を受け、店の存続や高齢者が安心して住み続けられるための地域課題解決に向けた取り組みについての検討を始め、2017年地域の将来ビジョンを策定しました。

（分離型のイメージ）



「地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化～進め方と事例～」内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局内閣府地方創生推進事務局

2016年11月上美生地区協議会役員・上美生店運営協力会役員などの参画により「上美生のお店を考える会」を設立しました。

2017年3月JA芽室臨時総代会において、翌年3月の閉店が決定されました。

同年8月・10月地区住民を対象に地域意見交換会を開催し、出た意見等を参考に経営体の形、経営規模、補助事業の取り組み、コミュニティの核となる機能や事業の検討を行いました。

2018年3月地域住民の意向を受け、店の存続などの地域課題を解決するため、「特定非営利活動法人上美生」を設立しました。

同年4月店の開店準備に向けて、理事が中心となって商品棚や床の清掃などを実施し、休憩スペースのカウンターや店の看板なども自力で作成し、翌5月「みんなのお店KAMIBI」を開店しました。

③ 特定非営利活動法人上美生の概要

芽室町上美生地区の地域住民が安心して上美生に暮らし続けられる環境を整え、持続可能な営農支援や子どもの健全育成、高齢者福祉を推進するとともに、地域経済の活性化と移住・定住・観光振興等を図りながら、様々な地域課題の解決を目的に活動し、上美生地区の地域づくり、地域の発展・振興に寄与することを目的としており、設立時の会員は154名です。法人では以下の事業に取り組んでいます。

- ・店舗運営及び販売事業
- ・地域交通等に関する支援事業
- ・地域住民の居場所づくり等に関する事業
- ・子どもの健全育成に関する事業
- ・集落維持のための人材派遣等に関する事業
- ・高齢者福祉支援事業
- ・まちづくり活動支援、コーディネート事業 等

④ みんなのお店KAMIBIの概要

店は、JA芽室より旧JA芽室上美生店の店舗の貸与を受け、以下の取り組みを行っています。

- ・店舗運営（食品、飲料、日用品、日用雑貨などを販売、生鮮野菜については地元農家の直販コーナーを設置、弁当配達やイベントへの食材供給、葬儀取り

まとめ、ゆうパック取次を実施)

- ・ガソリンスタンド運営
- ・地域コミュニティの場づくりとしてのフリースペースの開設（椅子やテーブルを配置し、コーヒーマシンを設置。買い物客の交流、子どもたちの学習の場となるとともに寺小屋を開催するなどNPOや住民団体の会議などにも利用されています）。

このほか高齢者が「みんなのお店KAMIBI」で買い物できるよう、送迎実験にも取り組んでいます。



みんなのお店KAMIBI



店内の様子



フリースペース

⑤ 上美生ほしぞらプラン会議の概要

地域課題の解決に向けた社会実験や取り組みの実施を目的に住民有志で組織されており、以下の取り組みを行っています。

- ・地域課題や目指すべき姿を把握するための住民アンケートを実施
- ・上美生の未来を考える地域づくりフォーラムの開催
- ・使われていない教員住宅を地域活動の拠点「ほしぞらハウス」として、地域のサロンや寺子屋に活用
- ・希望者制による高齢者宅の除雪サービスを実施 等



ほしぞらプラン会議が発行する広報誌

5 おわりに

我が国の人口は2008年をピークに減少がはじまりましたが、北海道においてはそれよりも10年以上早い1997年をピークに全国を上回るスピードで人口減少が進んでおり、地域の経済や暮らしなど様々な分野への影響の拡大が懸念されています。人口の減少は、税収の減少や地方交付税の減少につながり、各自治体の予算規模は縮小していきます。予算規模の縮小が公共サービスに影響することは必至で、現在行政が行っているサービスを地域住民は受けられなくなることも想定されます。そのため、今後は住民一人一人が相互に助け合う仕組みづくりが求められているのです。

一方、これまで地域内の意思決定やお祭りなどの自治・共助活動、まちづくりなどの地域活動は、自治会・町内会が中心となっていて行われてきましたが、人口減少や加入率の低下による構成員の減少、市町村合併に伴

う地域課題の多様化・広域化等を背景に、自治会・町内会が従来の役割を果たすことが困難となる地域が出てきています。このため、自治会・町内会の機能を補完しつつ、市民団体やNPO法人等との協働により、「地域経営型」自治への深化が求められており、政府は2014年以降経営的な観点や手法を用いて具体的に事業を実施する「地域運営組織」の設置を進めているのです。

地域運営組織を設置している自治体の割合は、全国が50.2%に対し、北海道は20.6%と低く、1自治体当たりの団体数も全国が8.82に対し、北海道は2.65と少なくなっています。なぜ北海道では組織づくりが進まないのかについての要因は明らかになっていませんが、道民の皆さんには「困ったときには誰かが何とかしてくれる、市役所や役場がなんとかしてくれる」という他人任せ、行政任せの気持ちがあり、自治体職員にも「住民の困りごとはすべて対処しなければ」という意識が強いのではないかと筆者は推測しています。

このような状況の中、今回紹介した芽室町の上美生地区では、行政からの働きかけではなく、地域の将来への危機感から住民が主体的に組織づくりに取り組んでいます。地域住民に積極的に働きかけ、様々な年代の多くの人を巻き込み、地域の将来の姿を明確にし、その実現のための取り組みを一つひとつ実行に移しているのです。これらの活動には地域の小中学生や若者も参加しています。とかく地域づくりの活動は、高齢者が中心となる場合がほとんどで、継続することが難しく、多くの地域運営組織も後継者養成が課題となっています。様々な年代の人たちが関わることにより、懸命に地域づくりに取り組む大人の背中を見た子どもたちには、地域に興味関心が高まり、自分も地域づくりに取り組もうという意識が広がっていくものと思われれます。それが如いては地域を愛する子どもたちの育成につながり、持続可能な地域づくりとなっていくのではないのでしょうか。

今回紹介した事例を参考に道内各自治体において、将来を見据えた地域運営組織の形成が広がっていくことを切に願います。