



地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方(1) 地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営及び活動実態



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。

本寄稿の背景

政府は2014年から「地方創生」に取り組み、「地域運営組織」や「小さな拠点」の設置を進めています。これは、人間関係の希薄化、個人主義、自治会・町内会加入者の減少により、これまでの自治組織での「地域づくり」が十分に機能しなくなったことへの見直しを図ろうとするものです。日本には、戦災からの復興の拠点となった公民館があり、地域住民の交流や学習の場として「地域づくり」の拠点として位置付けられてきました。しかし、公民館は1999年から減少、さらに近年では公民館からコミュニティセンター(以下「コミセン」)等へ移行するケースが増えてきており、公民館による「地域づくり」が機能しなくなってきている一方、移行しているコミセンでは公民館の機能を維持し「地域づくり」や「地域運営組織」を形成させている様相があります。また、毎年のように豪雨や地震による大きな災害が発生する我が国では、公助の前段階の共助が求められており、地域防災に期待されるところが大きくなっています。災害発生時には災害ボランティアセンターが設置され、多くの災害ボランティアにより復旧作業が行われますが、被災者のニーズ把握などは自治会長・町内会長・民生委員などの協力なしでは実現できなく「地域運営組織」の形成が必要とされています。本論では、これから3回にわたって、今後「地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方」についてこれまで行ってきた研究結果の報告をさせていただきます。第1回は「地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営及び活動実態」についてです。

1 はじめに

① 研究の目的

本研究は、公民館等が組織形成や運営に関わっている全国の「地域運営組織」の実態(量的分析)と先進的な事例(質的分析)を調査・分析し、公民館等の社会教育施設を核とした住民主体の地域づくりのあり方を明らかにし、「地域運営組織」形成の推進と公民館活性化の方法について提言します。

② 研究方法

(ア) 地域運営組織の形成における活動拠点の実態について

全国で進められている「地域運営組織」の形成における活動拠点などの実態について把握し、従来地域づくりの拠点であった公民館等との関係性を明らかにすることを目的に、小規模多機能自治推進ネットワーク会議（以下、「ネットワーク会議」）の会員である255自治体の「地域運営組織」を対象にアンケート調査を実施し、53自治体、689組織から回答がありました。

(イ) 活動的地域運営組織の運営実態の特徴と活動経緯について

上記（ア）の全国アンケートデータ及び分析結果をもとに、活動拠点における活動及び組織の活動の分野数の多い宮城県白石市、福島県石川町、富山県南砺市、石川県七尾市、福井県大野市、福岡県宗像市、福岡県筑紫野市、佐賀県佐賀市の「地域運営組織」を活動的「地域運営組織」として位置付け、それらの組織に対して、現地・オンラインヒアリング調査及び資料・文献収集を実施しました。

2 地域運営組織の形成における活動拠点の実態

① 組織の設立目的と地域ビジョン

各自治体が「地域運営組織」を設立した目的をみると（図1）、「身近な生活課題を地域住民自ら解決する活動促進」が最も多く、「自治会・町内会の活動を補完し地域の活性化を図るため」が次いで多くなっています。



図1 設立目的

活動経緯（図2）は、「既存組織の見直し」が最も多く、次いで「組織を新たに立ち上げて活動内容を検討した」、「ワークショップなどで活動内容を検討してから現在の組織を立ち上げた」の順となっており、約半数が新たに組織を設立しています。

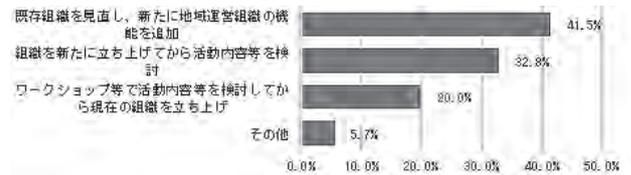


図2 活動経緯

また、組織を設立するにあたり地域ビジョンなどの策定（図3）については「規約」、「年度計画」と基本的な事項については多く策定していますが、「地域ビジョンや地域の運営方針」、「長期計画」の策定は少なく、対処療法的に組織を設立していることがわかります。

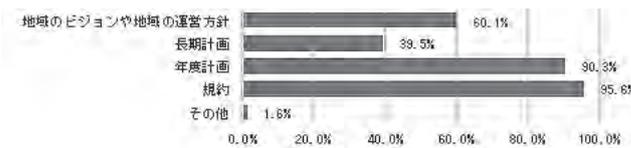


図3 地域ビジョン等の策定

② 組織設立の主導者・活動範囲

組織の設立主導者（図4）については「行政主導」が「住民主導」を大きく上回っています。



図4 組織設立の主導者

活動の範囲（図5）は「連合自治会・町内会」の単位が最も多く、次いで「昭和の合併前の市町村」が多くなっています。また、対象範囲は「小学校区と概ね一致する」が最も多くなっています。



図5 組織の活動範囲

③ 組織の人材と予算決算

組織の事務局を担っているのは、「地域運営組織」職員が64.6%と最も多く、次いで「自治体職員（公民館職員を除く）」（12.6%）、「公民館職員」（9.9%）と

続いています。その役員・スタッフの内訳をみると、「常勤役員」13.2%、「非常勤役員」（71.7%）、「常勤スタッフ」（42.7%）、「非常勤スタッフ」（43.0%）が配置され、1組織当たりの平均人数は「非常勤役員」が13.9人、「非常勤スタッフ」が13.8人と「非常勤」が多く、「常勤」は「役員」が4.7人、「スタッフ」が3.3人と少数となっています。組織の役員・スタッフの平均年齢及び男女比は60歳代が61.1%、男性が87.2%で多くなっていますが、これは定年退職後に「地域運営組織」の活動に関わっている男性が多いためと考えられます。

組織運営のための費用をみると、平均5,803千円（決算総額）であり3,000千円以下が59.0%を占め、そのうち「決算額なし」も9.3%であり、資金調達に苦労していることがわかります。一方、活動の収益については「収益がある」が14.9%、「活動にかかる実費のみ収入がある」が21.2%、「収益がない」が63.9%で、収益活動への取り組みは進んでいません。また収益の活用は「運営費」が82.5%、「事業費」が71.8%、「人件費」が47.6%で、経常費の割合が高く安定した運営が行われているとは考えにくい状況です。

④ 活動拠点施設とその利用・活動実態

活動拠点施設（表1）をみると、「まちづくり関連施設」が最も多く（そのうち「まちづくり関連施設のうち「地域運営組織」の設置を契機に公民館から名称

表1 活動拠点の内訳と導入の際の主導権及び拠点の所有状況

活動拠点	全体	主導		拠点の所有関係					
		住民主導	行政主導	その他	無料で借受	有償で借受	施設を所有	指定管理者	その他
A	25.9	30.9	58.4	10.7	48.6	0.0	1.4	50.0	0.0
B	21.3	11.6	88.4	0.0	61.5	2.2	6.7	26.3	3.4
C	9.6	39.4	59.1	1.5	21.2	47.0	30.3	1.5	0.0
D	27.7	47.9	48.4	3.7	89.5	2.1	1.1	4.7	2.6
自治公民館※	2.6	38.9	5.6	55.6	77.8	22.2	0.0	0.0	0.0
庁舎	2.5	58.8	35.3	5.9	94.1	0.0	0.0	0.0	5.9
※を除く使用中の自治体所有施設	4.4	43.3	43.3	13.3	73.3	6.7	0.0	20.0	0.0
廃校舎	0.7	60.0	40.0	0.0	60.0	0.0	0.0	40.0	0.0
E	0.7	40.0	60.0	0.0	40.0	0.0	0.0	20.0	0.0
民間施設など	0.3	0.0	100	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0
民間施設など（関係者が所有するもの）	1.0	42.9	57.1	0.0	12.5	50.0	0.0	37.5	0.0
その他	2.9	45.0	50.0	5.0	50.0	21.4	7.1	7.1	14.3

変更した施設（以下「公民館移行施設」）が21.3%）、「公民館」が27.7%、「自治会・住民組織が所有する集会所など」が9.6%となっています。そこで活動拠点施設と組織設立の主導権との関係性をみると、「公民館移行施設」では「行政主導」が88.4%と高く、「公民館・中央公民館・自治公民館」では「行政主導」が46.7%となっています。公民館からの名称変更は行政判断となるため、「地域運営組織」の設置も行政主導で行われたと考えられます。また活動拠点の確保状況を見ると「施設を無料で借りている」が最も多く、「指定管理者として施設を管理している」、「施設を有料で借りている」の順となっており、組織運営の負担にならないよう行政の配慮を垣間見ることができます。

活動拠点における活動状況（表2）は、「定期的な会議など」が最も多く、「地域課題について話し合う熟議」、「高齢者交流サービス」、「地域課題解決のための研修会」、「体験交流事業」の順となっており、また活動拠点における活動と活動拠点との関係性をみると多数の項目で「公民館移行施設」がほかの施設を上回

表2 活動拠点・組織における活動

	全体	活動拠点				
		A	B	C	D	E
合計	—	25.9	21.3	9.6	30.6	12.5
定期的な会議など	98.8	100	100	98.5	98.1	90.7
地域住民の参画を得るためのセミナー	32.6	33.7	66.4	15.2	19.0	17.4
地域課題について話し合う熟議	64.5	69.1	86.3	62.1	50.5	50.0
地域課題解決のための研修会	46.4	44.9	69.2	27.3	44.8	26.7
市町村の役場の窓口代行	7.6	18.0	6.8	1.5	4.3	0.0
公的施設維持管理	36.4	37.6	95.2	6.1	12.4	14.0
高齢者交流サービス	49.3	57.9	74.0	31.8	36.7	31.4
保育サービス・一時預かり	5.4	5.1	15.1	3.0	1.0	2.3
体験交流事業	45.2	41.0	85.6	9.1	37.6	29.1
名産品・特産品の加工・販売	6.2	10.1	2.7	4.5	5.7	5.8
地域学校協働活動	30.7	29.8	48.6	13.6	28.1	19.8
子ども食堂	3.7	6.7	4.1	1.5	1.4	3.5
その他	10.9	5.6	1.4	28.8	9.5	26.7
市町村の役場の窓口代行	3.4	6.7	3.4	1.5	2.4	0.0
公的施設維持管理	34.3	34.3	90.4	10.6	9.5	18.6
コミュニティバス運行	3.5	6.2	2.1	3.0	1.4	5.8
送迎サービス	3.0	4.5	2.1	3.0	1.4	5.8
除雪サービス	4.6	5.1	11.0	0.0	0.5	7.0
家事支援（清掃や庭木の剪定など）	4.4	4.5	8.2	1.5	1.9	5.8
弁当配達・給配食サービス	11.0	9.0	30.1	1.5	4.3	7.0
買い物支援（配達、地域商店の運営、移動販売など）	5.4	6.2	10.3	1.5	1.9	7.0
声掛け、見守りサービス	44.8	47.2	77.4	53.0	23.3	32.6
高齢者交流サービス	62.8	65.2	88.4	66.7	45.7	58.8
保育サービス・一時預かり	2.5	5.1	2.7	0.0	1.0	2.3
体験交流事業	57.0	51.7	85.6	53.0	47.6	47.7
名産品・特産品の加工・販売	11.2	11.8	16.4	6.1	10.5	7.0
空き家や皇山の維持・管理	7.1	11.8	12.3	1.5	2.9	3.5
防災訓練	75.2	79.2	95.2	68.2	62.4	72.1
祭事運営	62.6	64.0	76.7	43.9	62.4	52.3
運動会運営	48.2	36.0	79.5	50.0	42.9	33.7
音楽会運営	22.4	21.3	44.5	4.5	18.6	10.5
地域調査研究	48.9	45.5	66.4	48.5	47.6	31.4
広報誌作成発行	75.9	80.3	100	68.2	58.6	75.6
地域学校協働活動	44.6	51.1	56.2	60.6	31.9	31.4
子ども食堂	4.1	7.9	3.4	1.5	1.9	4.7
その他	8.7	7.9	2.1	6.1	11.9	16.3

※ 表頭のAはまちづくり関連施設（公民館移行施設除）、Bはまちづくり関連施設（公民館移行施設）、Cは自治会・住民組織所有の集会所など、Dは中央公民館・公民館・自治公民館、EはD以外の自治体所有施設と廃校舎・遊休公共施設・民間施設・その他である。

ています。組織が実施している活動は「広報誌の作成・発行」が最も多く、次いで「防災訓練・研修」、「高齢者交流サービス」、「祭の運営」、「体験交流事業」と続いています。組織が実施している活動と活動拠点の関係では、多数の項目で「公民館移行施設」がほかの施設を上回っています。

⑤ 地域運営組織と公民館の関係性

既存組織を見直し新たに「地域運営組織」の機能を追加のうち22.3%（63組織／全体の約1割）が「公民館活動などを母体として、その延長線上で共助・サービスを発展させたもの」と回答しています。また、公民館との関わりについては「公民館でまちづくりの研修会」「公民館で「地域運営組織」の研修会」「公民館運営審議会中心で組織立ち上げ」「公民館職員が中心で組織立ち上げ」などがあげられるほか、公民館と一体で取り組んでいるケースや「公民館で説明会を行う」「公民館に事務局を置く」などの回答もみられ、これ

らの項目のうち一つでも取り組みがみられるものを「公民館と関係あり」とするとその割合は67.8%と高くなっています。このように、公民館は「地域運営組織」が活動する貴重な場となっています。そこで、「地域運営組織」と公民館との関係性（表3）について詳細に分析しました。

(ア) 組織設立の目的との関係

「身近な生活課題を地域住民自ら解決する活動を活発にするため」は「公民館との関係あり」が「公民館との関係なし」を上回っています。一方で「自治会・町内会の活動を補完し地域の活性化を図るため」は「公民館との関係なし」が「公民館との関係あり」を上回っています。「公民館との関係なし」は、自治会・町内会活動の延長線上を目的とし、「公民館と関係あり」は、公民館での地域課題などに関する学習が組織での生活課題への対応を目的としている傾向をみる事ができます。

(イ) 活動の経緯との関係

「ワークショップなどで活動内容などを検討してから組織を立ち上げ」は、「公民館との関係あり」が「公民館との関係なし」を上回っており、地域住民間で「地域運営組織」や地域課題学習について学んだ上で組織を設立するという段階を踏んだ取り組みになっています。公民館での地域課題についての学びが活かされていると考えることができます。

(ウ) 地域ビジョンなどの策定状況との関係

「地域ビジョンや地域の運営方針」、「長期計画」は、それぞれ「公民館との関係あり」が「公民館との関係なし」を上回っています。公民館での地域課題に関する学習などの機会が地域づくりの意識の高さにつながっているものと考えられます。

(エ) 組織の活動拠点施設との関係

「公民館移行施設」の「公民館と関係あり」が高く、次いで「公民館・中央公民館・自治公民館」が高くなっています。組織の活動拠点は、公民館・中央公民館・自治公民館など（以下、公民館など）が30.6%であるが、「公民館移行施設」も21.3%あり、あわせると約半数を占めています。

表3 公民館との関係性の有無による地域運営組織の比較

	関係あり	関係なし	
設立目的	自治会・町内会活動補完による地域活性化	69.6	80.6
	身近な生活課題を地域住民自ら解決する活動促進	86.3	75.2
	地域の意見を集約し行政に反映	30.8	34.2
	市町村合併を契機として住民自治の回復	28.7	11.7
	地域住民などから地域活動を活発化要望	18.0	14.9
	災害などを契機に支え合う機運	4.7	1.8
	地域学校協働活動を契機に支え合う機運	8.4	2.3
	その他	5.6	3.2
	既存組織を見直し新たに「地域運営組織」の機能を追加	35.8	53.4
	新たに立ち上げてから活動内容などを検討	30.0	33.9
経緯	ワークショップなどで活動内容などを検討してから組織を立ち上げ	36.6	3.9
	その他	7.5	1.8
	地域ビジョン・地域の運営方針	64.5	54.5
策定内容	規約	97.6	91.4
	長期計画	43.5	31.1
	年度計画	90.1	90.5
	その他	1.3	2.3
	会議など	98.9	95.0
	セミナー	37.5	21.2
	研修	71.5	47.3
	研修会	52.5	32.0
	自治体窓口業務代行	9.6	3.2
	公的施設維持管理	41.8	23.9
拠点における活動	高齢者交流サービス	50.7	44.6
	保育サービス	6.9	2.3
	体験交流事業	54.0	25.2
	物産品などの加工販売	6.2	5.9
	地域学校協働活動	36.4	17.6
	子ども食堂	2.6	5.9
	その他	4.1	22.5
	自治体窓口業務代行	4.1	1.8
	公的施設維持管理	36.4	29.7
	コミュニティバス運行	3.9	2.7
組織における活動	送迎サービス	2.8	3.6
	除雪サービス	4.1	5.9
	家事支援	5.4	2.3
	弁当配達	12.3	6.3
	買い物支援	6.2	3.6
	見守りサービス	50.7	32.4
	高齢者交流サービス	66.8	54.5
	保育サービス	2.4	2.7
	体験交流事業	66.4	37.4
	物産品などの加工販売	13.1	7.2
活動拠点	空き家などの維持管理	8.4	4.5
	防災訓練	77.1	71.2
	祭事運営	61.0	65.8
	運動会運営	54.4	35.1
	音楽会運営	28.9	8.6
	地域調査研究	56.7	22.4
	広報誌作成発行	81.2	64.9
	地域学校協働活動	49.0	35.7
	子ども食堂	3.0	6.3
	その他	7.5	11.3
活動拠点	A まちづくり関連施設（公民館へ移行した施設除く）	50.0	50.0
	B まちづくり関連施設（公民館から移行した施設）	91.1	8.9
	C 自治会・住民組織が所有する集会所など	31.5	48.5
	D 公民館・中央公民館・自治公民館	84.3	15.7
	E その他	38.2	61.8
決算総額（千円）	5,975	1,781	

(オ) 組織の活動拠点における活動との関係

「体験交流事業」や「地域課題について話し合う熟議」「地域課題解決のための研修会」で、「公民館と関係あり」が「公民館との関係なし」をそれぞれ2割以上上回っているなど、多くの活動で上回っており、公民館での学習活動が活発な活動拠点における活動につながっていると考えられます。

(カ) 組織の決算総額

「公民館と関係あり」の平均は「公民館と関係なし」の平均を大きく上回っています。これは、行政主導で進められている割合が高いことから、行政からの補助金や委託などの収入が多いものと考えられます。

3 活動的地域運営組織の運営実態の特徴と活動経緯について

2「地域運営組織」の形成における活動拠点の実態のアンケートデータ分析をもとに、活動拠点における活動状況及び組織の活動状況が活発な宮城県白石市、福島県石川町、富山県南砺市、石川県七尾市、福井県大野市、福岡県宗像市、福岡県筑紫野市、佐賀県佐賀市の「地域運営組織」を活動的「地域運営組織」として位置付け、それらの組織の運営・活動実態及びその

評価について図6に示しました。

① 活動経緯からみる各組織の特徴と相違

(ア) 設立の経緯

宗像市と筑紫野市は、1969年の自治省の国民生活審議会調査部会報告や1971年の「コミュニティに関する対策要綱」の策定を受け、いち早くコミュニティ政策に取り組み拠点整備を始めています。両市と白石市・石川町・南砺市・佐賀市では行政主導で組織設立が行われているのに対し、七尾市・大野市では平成の合併により編入された旧町村単位で住民主導での組織設立が行われています。

(イ) 規約・まちづくり計画などの策定

行政主導で設立された自治体では、規約や組織構成の例が行政から示されるとともに行政の総合計画を踏まえた地域のまちづくり計画が策定されています。一方、住民主導で設立された組織では住民アンケートや協議を踏まえて策定するなど、手づくりの地域づくりが行われています。

(ウ) 拠点施設及び組織の事務局

白石市と大野市では公民館が、佐賀市では公民館を含む複合施設が、ほかでは公民館から移行したコミセンなどが拠点施設となっています。組織の事務局につ

	福岡県宗像市	福岡県筑紫野市	石川県七尾市	福井県大野市	宮城県白石市	福島県石川町	富山県南砺市	佐賀県佐賀市	拠点での活動内容の凡例
公民館との関係	自治セカは元公民館	コミュニティセンター内に事務局設置	コミュニティセンター(元公民館)	公民館職員が事務局事務を担当	公民館の指定管理者が協議会	自治セカは元公民館	指定管理者として施設運営	セカに公民館も併置	①定期刊行の多岐 ②定期刊行の多岐 ③地域の課題を 考えるためのセカ ラー ④地域課題 について話し合う 熟議 ⑤地域課題 解決のための研修 会 ⑥町内行事 ⑦公民館との維持管理 の刷新 ⑧交流サー ビス ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品 の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
拠点の確保状況	指定管理者として施設運営	無償利用	指定管理者として施設運営	無償使用	指定管理者として施設運営	無償使用	指定管理者として施設運営	無償使用	①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
拠点管理者	首長部局	首長部局	首長部局	教育委員会	教育委員会	首長部局	首長部局	首長部局	①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
事務局	協議会職員	協議会職員	協議会職員	公民館職員	協議会職員	自治セカ職員	協議会職員	協議会職員	①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
地域プラン									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
規約									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
長期計画									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
年度計画									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
拠点での活動内容	①②③④⑤⑥⑦⑧	①⑤⑥⑦⑧⑨	①②③④⑤⑥⑦⑧	①⑩	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩	①②③④⑦⑧⑨	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩	①②③④⑦⑧⑨⑩	①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
組織の活動内容	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩	②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪	②③④⑤⑥⑦⑧⑨	⑩⑪⑫	①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿	②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿	③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿	①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他	
収入割合(2020年)									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
支出割合(2020年)									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
組織の自立度									①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他
タイプ	先進・プロセス重視型		地域先行型		トップダウン型		後進型		①町内行事の窓口 ②公民館との維持管理 ③外出交流サービス ④保健サービス ⑤おきき・きき ⑥家支度 ⑦子育て支援 ⑧産品・特産品の加工・販売 ⑨体験交流事業 ⑩産品・特産品の加工・販売 ⑪福祉学習活動 ⑫子育て支援 ⑬その他

図6 各自治体の「地域運営組織」の概要とタイプの分類

いては、石川町・大野市ではそれぞれ自治センター・公民館職員が、ほかには指定管理を委託された協議会職員が運営とともに担っています。

(エ) 財務状況

どの組織も行政からの補助金や交付金・委託費などの占める割合が大きくなっていますが、白石市を除く各組織では会員である地域の各戸から会費を集めています。支出については、指定管理を受託している白石市・南砺市・七尾市・宗像市・筑紫野市・佐賀市では施設の管理費や職員の人件費が大きなウエイトを占めています。各組織の総会資料から、行政からの補助金や交付金・委託費については前年度決算額と当該年度予算額を比較した場合、宗像市・南砺市では若干の減額となっていますが、他では前年同額となっています。

(オ) 収益事業

南砺市・大野市では地域住民の協力により特産品の販売など収益事業に取り組み始めていますがほかの組織はなく、収益事業に興味関心を示していない、もしくは、手が回らなく取り組めていないところが多くなっています。

(カ) 公民館との関係性

公民館が拠点となっている白石市・大野市では公民館活動の延長線上で組織づくりや活動が行われていますが、筑紫野市を除く自治体でも公民館から移行したコミセンが核となり活動が行われており、公民館活動がベースとなって地域づくりが行われているといえます。

(キ) 活動的地域運営組織の類型化と特徴

これらを整理すると図6のように、4つのタイプに分類することができます。

「先行・プロセス重視型」は政府の動向に俊敏に対応し、いち早くコミュニティ政策に取りかかるとともに、コミュニティ構想の策定や自治基本条例などの制定など行政の丁寧な取り組みはありますが、形成のプロセスはトップダウンで進められています。「トップダウン型」は行政改革大綱や総合計画に地域自治組織の形成が盛り込まれたのを契機にトップダウンで一気に組織の設立を行っているものの一部では全ての住民

を巻き込む努力もみられます。「地域先行型」は市町村合併により編入された旧町村が合併を機に行政サービスの低下を危惧し、その危機感から住民主導で組織を設立して活動を始め、行政が後追いで自治基本条例を策定するなどの取り組みが行われており、形成のプロセスにおいて全ての住民を巻き込む一連の取り組みがみられます。「後行型」は先行して取り組んでいる事例を参考にし、自治基本条例の制定から段階を踏んで取り組みを進めており、一部で全ての住民を巻き込む努力もみられます。

② 運営実態と活動プロセスからみえる課題

(ア) 活動の主体性

行政主導で設立したのは8組織中6組織と多いこともあり、どの組織も予算の独立性や組織の運営に関しても行政への依存度が高くなっています。「地域運営組織」の本来の役割を踏まえると住民主体の活動への移行が求められます。

(イ) 既存組織との関係と組織構成

既存組織と「地域運営組織」の関係をどう位置付けるかは地域住民を巻き込めるかのポイントです。白石市のように一部の人の負担にならないよう組織の見直しについても検討することが必要です。その際、多様な世代の人たちが参画できるよう配慮することが求められます。

(ウ) 地域課題への対応

「地域運営組織」において、設立から年数が経過するほど現在行っている活動が本来取り組むべき地域課題に対応できているかの確認ができず、毎年同じ活動が行われている場合が多くなっています（ルーチン化）。筑紫野市や白石市のようにまちづくり計画や活動の見直しを行うとともに評価制度の導入が求められます。

(エ) 後継者養成と持続可能な組織運営

運営に関わる人たちは高齢者がほとんどで負担に感じている人も少なくありません。設立に関わった人たちが引退すると活動が縮小・衰退してしまうケースもみられ、持続可能な組織運営には後継者養成が欠かせません。

（オ）収益事業への取り組み

今後人口減少が進み、多くの自治体で税収の減による予算の縮小が想定されるなか、行政支援が今後もこれまでと同様に継続されることは難しいと考えられます。そのため運営費確保のためには、南砺市や大野市のように地域資源を見直して検討を始め、収益事業に取り組むことも必要です。

4 まとめ

① 住民主体の地域運営組織の設立と行政の関わり

「地域運営組織」の設立にあたっては、行政主導が多いこと、行政主導で取り組んでいる「公民館移行施設」の活動が最も活発であること、は前述のとおりですが、設立のプロセスや設立後にどう行政が関わるかにより、その後の活動に大きく影響します。行政の敷いたレールに乗ることは楽ですが、やらされ感や予算面での行政依存からの脱却は難しくなります。地域の将来への危機感から組織設立が行われた場合や住民参画によるビジョンや計画の策定、組織設立が行われた場合は、住民自らのアイデアと責任によって行われることから、住民の主体性や相互の信頼関係も育まれます。組織設立の契機を行政が設けることは必要ですが、あくまでも主役は地域住民であることを踏まえ、その後の支援のあり方や自立を促すシナリオづくりが必要であると考えます。

そのためには、社会教育行政が積極的に関わることで有効と考えます。社会教育は、地域住民一人一人のもつ資質や能力を高め、その力を地域活動に活かす「人づくり」、それら住民の活動が地域の課題解決や地域の活性化につながる「地域づくり」などの意義を有するとともに、公民館には地域住民が「集う・学ぶ・結ぶ」役割があります。住民の主体的な活動への誘引や後継者育成には「学び」が必要であり、社会教育がその役割を担うことができます。

② 公民館等を核とした住民主体の地域づくりのあり方

「地域運営組織」の設立において、公民館や公民館移行施設が大きく関わっていることが明らかになりました。以上の調査結果を踏まえ、公民館等を核として

「地域運営組織」の設立を行っていく際のポイントを、以下のように整理します。

- ・ 地域課題の学びのなかから将来への危機感と地域づくりの楽しさややりがいの共有
- ・ 地域課題解決の方策検討のノウハウの取得
- ・ 住民アンケートなどから地域課題を見出すとともに将来の地域のあるべき姿を明確にした地域ビジョンの策定
- ・ 住民の主体性を保持するための行政との対等な関係づくり
- ・ 中学生から高齢者まで多様な世代を巻き込む仕組みづくり
- ・ 年代を超えた核となるリーダーの養成システムの構築
- ・ 行事などイベント中心の活動から住民生活の後方支援のサポート中心の活動への移行
- ・ 関わる人の負担や行事などの重複を減少させるための既存の組織や活動の棚卸
- ・ 既存組織を巻き込んだ新たな組織づくり

5 おわりに

本研究において8カ所の「地域運営組織」を対象とした現地及びヒアリング調査を実施し、課題として浮き彫りになったのが「人材育成」というキーワードです。活発に地域活動を行っている組織でもこのワードが出てくることは多くありませんでした。行政主導または住民主導のどちらでも組織設立に関わった人たちはその使命感ややりがいにより懸命に尽力しますが、設立後しばらくすると後継者がいないという状況に陥ることが多くなります。それは活動の一つとして「人材育成」が盛り込まれていないからではないでしょうか。地域づくりは人づくりといわれるように、「地域運営組織」において人材育成は要として取り組まなければなりません。それゆえ、公民館活動をベースにした組織設立が住民主体の地域づくりにつながるものと考えます。

※ 本稿は、「地域運営組織における活動拠点としての社会教育施設の運営および活用実態－小規模多機能自治推進ネットワーク会議会員を中心として－」（出口寿久、郡谷寿英、福田菜々、谷口尚弘：日本建築学会計画系論文集第87号第796号P975～986（2022年6月））から抜粋・加筆したものです。