



地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方(2) 行政主導型における住民主体「地域運営組織」の設立と運営実態



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。

前回に引き続き、「地域づくりにおける核となる組織と拠点のあり方」についての研究結果の報告をさせていただきます。第2回は「行政主導型における住民主体「地域運営組織」の設立と運営実態」についてです。

1 はじめに

① 研究の目的

本研究は、行政主導でも地域運営組織が住民主体で形成されている宮城県白石市の全8地域運営組織を対象として、組織形成や運営方法、事業への取り組み状況等について調査・分析を行い、地域運営組織における住民主導の活発な活動につなげるためのポイントを提示します。

② 研究方法

2021年2月、8月に現地ヒアリング調査、資料収集(各地区の規約、事業計画書、予算決算書、総会資料、広報誌など)を実施しました。ヒアリング内容は、組織設立のきっかけ及びプロセス、組織の構成、役職員の配置状況、財務状況、活動実績、設立時の拠点施設の関わり、拠点施設の運営形態、連携先、活動の特徴、収益事業への取り組み状況、今後の見通し等です。

③ 対象自治体

白石市では、2004年に策定した第三次行政改革の一環として2005年度指定管理者制度を導入するにあたり、昭和の合併前の町村単位の地区公民館(表1)がある8地区にまちづくり協議会(以下「協議会」とする)の立ち上げを求め、2004年度中に全地区において組織を形成させ、その後、「公民館」を拠点として地域づくりの活動を行っています。

なお、本論では各協議会について特定することはず、アルファベットで示すこととします。

表1 白石市地区公民館一覧(2021年12月31日現在)

公民館	人口 (人)	世帯数 (世帯)	面積 (km^2)	市役所からの距離 (km)	対象範囲	学区区
A	1,432	578	20.38	8.9	昭和合併前村	小学校区
B	1,567	620	30.42	4.2	大字	小学校区
C	5,286	368	14.22	4.9	昭和合併前村	旧小学校区
D	1,913	2,429	80.87	2.1	大字	小学校区
E	667	762	24.54	3.6	昭和合併前村	小学校区
F	2,456	327	80.31	11.1	昭和合併前村	小中学校区
G	2,456	991	8.83	2.3	昭和合併前村	小学校区
H	1,339	541	14.39	9.7	昭和合併前村	小学校区

2 自治体としての取り組みと地区関与の実態

① 白石市の政策

8地区の公民館（表1）を管理している自治体（白石市）の施策等を見ると（表2）、2003年に第3次行政改革大綱を策定、2005年度の地区公民館への指定管理者制度の導入を決定し、その導入時に協議会を設立させることとしました。協議会を設立するにあたり、2004年に地区住民説明会を開催し、各地区において協議会設立準備会で検討を進めさせながら協議会を設置させています。

2005年には市内一斉に地区公民館に指定管理者制度が導入されたこととともない、協議会が地区公民館の指定管理業務を担い職員が事務局となっています。協議会組織・公民館ともに教育委員会生涯学習課が担当していましたが、2021年度より協議会組織は市民経済部まちづくり推進課が担当、公民館は教育委員会生涯学習課が担当とし、両課が交互に週1回程度各公民館を巡回、庁内各課の配布物を配りながら公民館活動の現状把握に努めています。

② 地区関与の実態

白石市では独自の研修会（館長・事務長・非常勤職員が対象）を年1回実施するとともに、事務長定例会議では隔月で各館を会場に各協議会の取り組みの発表及び意見交換会を行い、地域の課題や悩みごとを共有しています。

表2 白石市の施策の流れ

年	施策
1978年	第二次白石市総合計画策定
1983年	第1次行政改革大綱策定
1988年	第三次白石市総合計画策定
1996年	第2次行政改革大綱策定
2001年	第四次白石市総合計画策定
2003年	第3次行政改革大綱策定
2004年4月	「白石市行政改革推進本部指定管理者制度検討委員会」の設置、意見交換会実施
2004年7月	意見交換会の実施
2004年8月	「白石市公の施設への指定管理者制度導入指針」の策定
2005年	白石市行政改革推進計画（集中改革プラン）策定
2005年4月	地区公民館に指定管理者制度導入
2010年	白石市行政改革推進計画（集中改革プラン）【改訂版】策定
2011年	第五次白石市総合計画策定
	まちづくり宣言策定：市内9地区での地域デザイン会議を開催し、市民と市職員が地域の問題や課題を共有しながら「まちづくり宣言」を策定（地域デザイン会議は2010年6月から7月に地区ごとに3回開催） ※市職員が1地区に2～3人対応し、地区公民館と連携しながら作成
2013年	まちづくり交付金要綱策定
2016年	白石市行政改革推進計画（集中改革プラン）【第3次改訂版】策定
2021年	第六次白石市総合計画策定
	まちづくり宣言策定：各地区の現状を踏まえた10年後の目指すべき将来像をまちづくり宣言として策定するとともに、地域課題解決に向けて地域住民が主体となって地域づくりを進める契機とすることを目的に各地区で開催された地域づくり会議を通して作成（2019年12月から2020年8月に地区ごとに3回開催） ※地区公民館が策定に関わる業務を実施

協議会の運営費は白石市から指定管理委託料が交付され、各協議会はその委託料のなかから人件費（館長の報酬、事務長・非常勤職員の給与）、厚生費、事業費、管理経費を支出しています。また、2013年には「まちづくり交付金制度」を構築し、協議会で行われるまちづくり事業を支援するとともに、協議会だけでなく自治会や5人以上の規約のある団体を対象に支援しています。

第六次総合計画（2021～2030年度）を策定するにあたり、各地区の現状を踏まえた10年後の目指すべき将来像を「まちづくり宣言」として策定を促しました。さらに、地区計画策定支援交付金を新たに設け、「まちづくり宣言」に基づく地区計画の策定を促し、まちづくり宣言の計画的な実現を推進しています。

白石市では、あくまでも住民主体の活動を求めており、自治体（行政）からの働きかけは最小限に留め、情報交換の場を設けるとともに後方支援に努めていることがわかります。各協議会では他の協議会の活動を参考にしながら^{おの}各々で考え、学び、実行することとしています。

3 各協議会の取り組み分析

① 各協議会の取り組みの特徴と相違点

各地区では2004年度の協議会の設立準備からその地区にふさわしい地域づくりを模索し、制度設計を行い、協議を重ね、取り組みを進めています。そこで、白石市の第六次総合計画策定に伴う各地区で策定した「まちづくり宣言（以下「まちづくり宣言」）」の取り組みを中心に、各協議会の取り組みと特徴を整理します（図1）。

(ア) A協議会

協議会設立時（2004年）の地域ビジョン策定の際には住民アンケートを実施し、住民が望む姿を策定しています。まちづくり宣言は、若い人や女性等の参画を得てまちづくり会議を開催して意見を集約し、10年後の地区のあり方について話し合っています。2020年には自主防災組織連合会を設立していますが、それには

会長が協議会会長と兼務しており協議会と防災組織の一体化を図っています。また、地区一斉美化活動においては2017年以降毎年2回、地元河川と小学校通学路整備を毎回120名ほどが参加しており、住民の地域づくりへの参画の意欲は高い地区と考えられます。2018年から月1回認知症予防「オレンジカフェ」を開催しています。

(イ) B協議会

毎年、夏祭り・小学校と地区住民合同の運動会を開催し、多くの住民が参加しています。まちづくり宣言の策定は住民アンケートを集約して作成しています。2021年に放課後児童クラブを開所、小学校の家庭科室を利用して運営し(2021年度は22名の子どもたちが利用)、子育て世代が暮らし続けられる環境づくりに取り組んでいます。また、高齢者対策として「一人暮らしのお弁当宅配」と月1回認知症予防「オレンジカフェ」を行っています。B協議会は小学校と連携し、

児童福祉に力を入れていることが特徴です。

(ウ) C協議会

設立時(2004年)の準備委員会は、年代別男女別などメンバーのバランスを考慮し協議を行っています。最近では世代別会議で地域の現状を分析し、行事・会議・組織の棚卸しも行っています。また、住民自らが地域づくりを考える場である「きらりC笑アップ塾」はアンケートで住民の困りごとを把握し、地域円卓会議で解決策の検討を行っており、住民参画を促す場や人材育成の場になっているといえます。C協議会は、様々な年代の人が参画し活発な活動となっていることが特徴ですが、これはこの地区の小学校が2018年に閉校します。C地区は白石市のなかでも地区人口は少なく(人口:911人)、地区内での危機感が高いと考えられます。

	A地区	B地区	C地区	D地区	E地区	F地区	G地区	H地区	【組織構築の凡例】
創設目的	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	市民の自主的な活動を通じ、地域の活性化を促進し、地域の発展に貢献すること。	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制
活動内容	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	地域の活性化、文化の向上等の活動を行う。また、地域の発展に貢献すること。	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制
役員体制	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	会長1名/副会長1名/役員10名	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制
組織内容	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制
組織名称	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	地域活性化協議会	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制
組織図	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会 地域活性化協議会 会長 副会長 役員 専門委員会	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制
自治会費と関係	7/下部組織に計上	6/下部組織に計上	10/下部組織に計上	7/自治会費に別荘に計上	12/下部組織に計上	14/自治会費に別荘委員会専門部費	8/自治会費に別荘委員会専門部費	10/下部組織に計上	
自治会費立寄	協議会副会長、幹事長、幹事10名	幹事	協議会幹事	幹事+文化委員会、地域福祉委員会	協議会幹事	協議会幹事	協議会幹事	幹事	
会費	-	年費: 500円/月 1,500円/年度	年費: 2,000円/月	-	年費: 1,150円/月	-	年費: 900円/月	月費: 1,400円/月	
放課後児童	-	児童クラブ(2021年~)	子ども会費(2000円~)	児童クラブ(2014年~)	-	-	児童クラブ(2011年~)	子ども会費(2000円~)	
アンケート実施	-	-	中学生以上住民(2018年)	-	-	中学生以上住民(2019年)	-	-	
拠点事業	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	
組織運営	① 2000円	② 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	① 2000円	
交付金活用状況	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	2011 2014 2015 2017 2018 2019 2020 2021	【組織構築の凡例】 ① 創設目的 ② 役員体制 ③ 役員体制 ④ 役員体制 ⑤ 役員体制 ⑥ 役員体制 ⑦ 役員体制 ⑧ 役員体制 ⑨ 役員体制 ⑩ 役員体制 ⑪ 役員体制 ⑫ 役員体制 ⑬ 役員体制 ⑭ 役員体制 ⑮ 役員体制 ⑯ 役員体制 ⑰ 役員体制 ⑱ 役員体制 ⑲ 役員体制 ⑳ 役員体制 ㉑ 役員体制 ㉒ 役員体制 ㉓ 役員体制 ㉔ 役員体制 ㉕ 役員体制 ㉖ 役員体制 ㉗ 役員体制 ㉘ 役員体制 ㉙ 役員体制 ㉚ 役員体制 ㉛ 役員体制 ㉜ 役員体制 ㉝ 役員体制 ㉞ 役員体制 ㉟ 役員体制 ㊱ 役員体制 ㊲ 役員体制 ㊳ 役員体制 ㊴ 役員体制 ㊵ 役員体制 ㊶ 役員体制 ㊷ 役員体制 ㊸ 役員体制 ㊹ 役員体制 ㊺ 役員体制 ㊻ 役員体制 ㊼ 役員体制 ㊽ 役員体制 ㊾ 役員体制 ㊿ 役員体制

図1 白石市各協議会の組織と運営状況

(工) D協議会

まちづくり宣言の策定にあたり、C協議会等同様に住民アンケートの結果を集約して作成しています。また、東日本大震災を契機に保護者からの要望を受け、2014年放課後児童クラブを開所、小学校の空き教室を利用し運営を始め、人数が増えたことから学校の敷地内に建物を設置して子育てサポートを充実させています（2021年度は82名利用）。D地区は他の地区に比べ、地区面積（80.43km²）が大きく、かつ、地区人口（5,286人）が多いことから自治会ごとに環境の違いがあり、異なる意見をいかにまとめるかが課題であると考えられます。

(オ) E協議会

まちづくり宣言の策定においては3回のまちづくり会議で議論して作成し、とりわけ若い人の意見を多く取り入れています。また、城跡の案内看板設置、遊歩道整備に取り組み、案内看板は小学生にイラストを募集（全校生徒が応募し選出された7枚を作成）するなど、積極的に地区環境整備の活動を実行しています。組織名については2014年に変更し、協議会会長・公民館長は兼務させています。さらに、月1回生活支援コーディネーターと共催で認知症予防「Eふれあいサロン」を開催するとともに、H地区公民館と合同事業にも取り組んでいます。協議会では、公民館の行事・組織の見直しを行っています。組織は部会を設けず、自治会や既存の組織で構成していることが特徴です。

(カ) F協議会

まちづくり宣言は、「F未来塾」において中学生以上の全住民を対象としたアンケートを実施し（自治会を通して配布・回収・集約）、それを基に協議し作成しています（アンケート結果は、「F地区住民アンケート分析レポート」として取りまとめています）。協議会では、過疎化・高齢化の進展により農地荒廃が進む地区の現状や将来についての話し合いのなかから地域資源を活かしたまちづくり活動を実施しています。未来塾は地域の自治会長、民生委員等が参加して定期的に開催し、地域課題について話し合っています。F地

区もC地区同様、地区人口が少なく（最小の667人）、かつ、郊外地に位置するため地区縮退の危機感が高いと考えられます。

(キ) G協議会

児童クラブの有無が保護者の学校選択の判断材料になり、小学校の児童数の減となっていたことから、2011年より小学校の空き教室を利用して放課後児童クラブを運営しています。運営委員会は自治会長や各団体の代表者で構成しています。まちづくり宣言は、3回のまちづくり会議を経て作成、会議には自治会長や民生委員など役職を持つ人が参加しました。月1回認知症予防「オレンジカフェ」を開催し高齢者の交流の場となっています。G地区は市中心部に近い買い物難などの地域課題が少なく、地区縮退の危機感は低いと考えられます。

(ク) H協議会

第五次総合計画まちづくり宣言をたたき台にし、地域住民で話し合いまちづくり宣言を策定していますが、宣言を実現するように中学生3名、若い世代6名を含む30名で「Hこれから塾」を立ち上げ議論しています。また、住民総参加の趣旨から高齢者や児童を対象とした重点事業分を含めて各戸から1,400円の会費を徴収しています。さらに、駅前の駐車場の管理運営の受託とともに、放課後子ども教室にも取り組んでいます。H地区は各種事業施策の多くが常態化（マンネリ化）による参加者の固定化及び人数減のため、各専門部会は「年間一新施策」を目標に取り組んでいます。しかし、役員に限らず自治会長も次の担い手が見つからず、人材育成が課題であると考えられます。

② 各協議会における組織・業務・事業の比較

各協議会の組織や業務や地区内の団体との関係及び取り組み事業等について比較分析します。

(ア) 組織名及び規約について

組織名は「まちづくり協議会」など地域づくりをイメージできるものが多くなっていますが、一部「公民館運営会議」、「公民館運営協議会」とするとともに規約上の目的や活動内容についても公民館に特化した内

容になっています。名称や目的から公民館の運営についての協議の場という印象を有している可能性があります。これは従来の公民館活動の延長線上で検討されたことを意味するものであり、住民の自主的な実践活動につながりにくいと考えられます。

(イ) 会長・館長と選考方法について

会長と館長についてはD協議会のみ両方を配置し、他協議会では兼務となっています。この会長と館長の兼務は、業務が重複するためと考えられます。会長と館長の選考は、自治会等からの推薦などにより行われています。

(ウ) 地域団体事務について

公民館は地域団体の事務業務を担う場合が多いですが、協議会の設立により事務局の業務が増加することから、C、G協議会では協議会設立を機に各団体に戻すよう働きかけ実現しています。本来、地域団体の事務業務は、各団体の独立性や責任保持の観点から各団体で行うべきですが、長年の慣習により公民館で行われてきているため、協議会の設立を契機に協議会と地域団体の関係を見直し、役割分担を明確にすべきと考えます。

(エ) 組織について

C、E協議会は既存の組織を協議会の直接下部組織として位置付けています。その一方で、他協議会では設立を機に部会を新たに設けていますが、既存組織を部会構成員として位置付けている協議会もあります。地域課題への対応は、一部の住民のみが実施するものでは長続きしないため、地域一体となった取り組みにするためには既存組織と一体化した組織形成が求められます。

(オ) 自治会との関係について

すべての協議会で自治会長が役員等に位置付けられています。また、自治会を協議会の下部組織として位置付けている協議会がある一方で、自治会と協議会が切り離され、自治会の役員や選出された地区住民のみが活動に関わっているケースもみられます。前項(エ)組織と同様、地域が一体となった取り組みにするため

には、とくに自治会との関係は重要であると考えます。つまり自治会で地域課題に対応している場合もみられますが、全ての自治会が独自に対応できるわけではないことから、各自治会で対応できない事業等を協議会で取り組むなどの関係性が必要であり、自治会も巻き込んだ組織形成が求められます。

(カ) 各戸からの会費の徴収について

C、E、G、H協議会では各戸から毎年会費を徴収し、運営財源に充てています。また、運動会開催時に各戸から祭の際には各地区から会費を徴収している地区もみられます。会費徴収は住民の興味関心の高まり、参画意識の向上につながることから、会費徴収は有効的な一手段と考えられます。

(キ) 地域住民の参画について

C協議会では2018年に、F協議会では2019年にそれぞれ中学生以上対象の全住民アンケートを実施しています。地域が一体となった取り組みにするには、様々な年代の多くの地域住民の参画を得ることが求められます。そのためには各戸対象ではなく、住民一人一人の意見を集約することが必要であり、全住民対象のアンケートは有効な手段です。アンケートにより明らかとなった課題や取り組むべき方策について熟議を重ね、一つ一つ実現することで住民のやりがいにもつながっていくものと考えられます。

(ク) まちづくり交付金事業について

協議会として交付金事業に取り組んでいるのはD以外の協議会であり、なかでもC、F、H協議会では地域住民による学習会を実施し人材育成に取り組んでいます。協議会を持続可能な地域が一体となった取り組みとするためには、様々な年代の多くの地域住民の参画を得ることが必要であり、後継者養成は欠かせず、年代各層でのリーダー養成に努めることが重要です。よって地域住民による学習会の積極的な実施が求められます。

(ケ) 各協議会の比較と相違点からみる事業の特徴

以上のことを踏まえ、各協議会で行っている事業を比較分析します。

- ・「祭の運営」または「運動会の運営」はすべての地区で行われており、従来の公民館活動が継続されていることを意味するものです。また、「防災訓練・研修」はA・C・D・E・G・H協議会で行われており、地域防災の中核的な役割や拠点となっています。
- ・「地域課題について話し合う熟議」はA・C・E・F協議会に留まり、地域課題について住民が意見を出し合い解決するための十分な話し合いができていない地区がみられます。
- ・「地域運営組織」の主たる目的である地域の高齢者支援活動は「見守りサービス」または「高齢者交流サービス」がC及びE協議会のみで実施されており、高齢者支援に取り組めていない協議会があります。
- ・「放課後児童クラブの運営」は、B、D、G協議会で行われていますが白石市では小学校において学校選択制が導入され、学校選択の判断に放課後児童クラブの有無を問う保護者が存在することから、学校存続の危機感等により実施されているものです。また「放課後子ども教室」はH協議会と小学校が廃校となったC協議会で行われています。これは子どもの支援を地域課題と認識している結果であるとともに、子どもの支援（子育て環境支援）の事業が地域存続の大きな要因であることを示していると考えます。

③ 各協議会の特徴による分類からみる課題と行政の後方支援

運営状況を踏まえて各協議会を分類すると、「住民一体型（C・E・F協議会）」、「協議会独立型（A・D・H協議会）」、「公民館運営型」（B・G協議会）」と捉えることができます。

各協議会の成熟度の既存組織との一体感（図2）や組織形成のプロセスで行った取り組み（表3）を整理します。

表3において、形成の際に行った取り組み状況を見ると、住民の参画を得ながらそれぞれのプロセスを経たところほど、図2では組織の成熟度と既存組織との一体感が高くなっています。これから、組織の成熟度

を高めるためには、危機感の共有、住民による課題の洗い出し、住民による解決策の検討、住民による地域計画の策定、住民による事業の実施と導入の一連のプロセスを経ることが必要だといえます。

また、図2を見ると、住民一体型の3協議会は組織の成熟度と既存組織との一体感はともに高く、一つの傾向を見ることができますが、協議会独立型や公民館運営型において成熟度や一体感がそれぞれ違っており、特徴を見ることはできません。行政からは同じ後方支援を受けているにも関わらず、差があるのは支援を受ける協議会役職員の受け止め方の違いによるものと推察できます。

地域づくりは一部の人だけが関わる組織では地域の一体化は生まれません。多くの住民の参画を得るためには、例えば高齢者支援の仕組み形成や地域の困りごと等の洗い出しなどきっかけが必要であり、どのようにアプローチしていくか、どんな事業を行っていくかがポイントになります。そのためには、館長や事務長

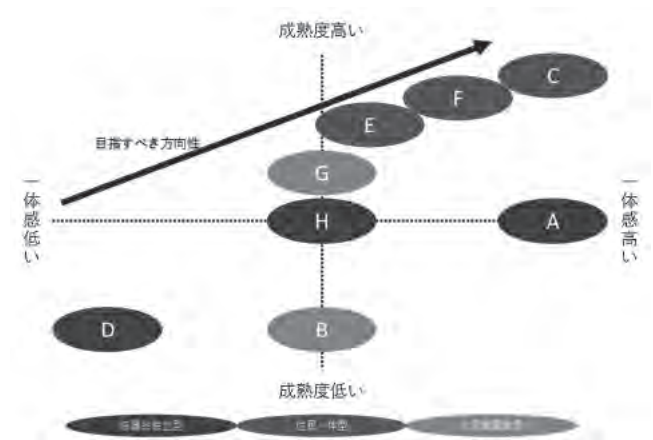


図2 各協議会の成熟度と一体感

表3 分類と形成の際に行った取り組み

タイプ	公民館名	有志による協議会の開催（危機感の共有）	準備委員会の開催	全住民アンケートの実施	世帯アンケートの実施	住民による解決策の検討・地域計画の策定	規約策定・組織の作成	事業実施
住民一体型	C	○	○	○		○	○	○
住民一体型	E		○				○	○
住民一体型	F		○	○		○	○	○
協議会独立型	A		○			○	○	○
協議会独立型	H		○				○	○
公民館運営型	B		○		○		○	○
公民館運営型	D		○		○		○	○
公民館運営型	G		○				○	○

等公民館職員によるところが大きく、意識の向上やスキルアップ等が求められます。白石市においては年1回の研修や隔月の事務長会議が行われており、協議会活動の活発化につながっているものと考えられます。自治体（行政）の後方支援についての各協議会の受け止め方を比較分析することは困難ですが、ヒアリングにおいて各協議会の館長・事務長には後方支援に努める自治体（行政）担当者と「共に盛り上げよう」という協調性を持っています。しかし、自らが主体的に取り組もうとしているかの違いがあります。自治体（行政）がけん引しないからこそ館長・事務長がやらされ感で取り組んでいる限り発展はみられないため、自治体（行政）の後方支援の難しさがあるといえます。また、協議会運営の主役はあくまでも住民であることから協議会職員自らも住民の後方支援に努めることも大事な視点であると考えます。

白石市の行政の後方支援は担当職員個人の判断によるところが大きく、担当職員の資質任せであり、どのような支援が効果的なのかなど分析することが必要です。

4 まとめ

本研究は、行政主導でも住民主体で「地域運営組織」が形成されている白石市の全8協議会を対象として、組織形成や運営方法、事業への取り組み状況等について調査・分析を行いました。その結果、「地域運営組織」の住民主導の活発な活動につなげるためのポイントを下記に示します。

- ・ **組織名** 地域住民の参画を促す上で、組織の名称は与える印象が大きいため、組織名は地域づくりの目的を明確に示す必要があります。
- ・ **会長選考方法** 地域住民間で選考すべきですが、その際、輪番制にすることなく実績や積極性などを踏まえて選ぶよう調整を図る必要があります。
- ・ **組織** 住民主導の活発な活動には一部の住民が関わる組織ではなく、自治会・町内会、地域団体等を「地域運営組織」の下部組織に位置付けるなど、協議会

と既存組織との一体化が必要です。

- ・ **住民の意見集約** 自分たちの困りごとへの対応は、住民の参画を得やすくなります。そのためには、住民一人一人の意見を吸い上げ集約することが必要であり、明らかとなった地域課題にどう対応するかの議論が地域づくりを発展させるものと考えます。
- ・ **地域課題への対応** 地域づくりに求められるものは、生活支援や地域活性化につながる取り組みです。上記住民の意見集約により明らかとなった地域課題に対し、実行可能なことから一つずつ解決につなげる取り組みが求められます。
- ・ **組織や事業の評価と見直し** 設立からある一定の期間が経過した時点で組織が目的達成のために機能しているか、活動は成果がみられるかなど、これまでの取り組みを評価・分析し、組織・事業の見直しについて検討することが必要です。
- ・ **職員研修** 住民主導の活動にするには、職員の地域住民への積極的な働きかけが重要であり、そのため職員研修の機会の充実が求められます。

全国的に行政主導の「地域運営組織」が多いなか、住民主体の活動を促すためには白石市が心掛けている「行政の後方支援」が重要です。行政担当者が、決して強制することなく、定期的な情報交換の場や研修会の開催など気付きの場を設けること、地域住民の課題意識を共有しつつ現場に寄り添う姿勢を持ち続けることが重要であると考えます。

※ 本稿は、「行政主導型における住民主体地域運営組織の設立と運営実態に関する研究～白石市8協議会を通して～」(出口 寿久, 郡谷 寿英, 福田 菜々, 谷口 尚弘: 日本建築学会技術報告集第28巻第70号P1402～1407 (2022年10月)) から、抜粋・加筆したものです。