

中間支援組織による住民意識の耕起が創る 持続可能な定住への取組み —青森県十和田市一本松地区むらづくり会議と活動を事例として

竹ヶ原 公*

キーワード：地域共生社会、地域経営、地域運営組織、農村RMO、中間支援

はじめに

人口減少が加速する中、総務省では2013年から地域の暮らしを守るために地域で暮らす人々が中心となる・形成するコミュニティ組織対し生活支援機能を支える事業主体を地域運営組織とし、調査・支援をしている。¹また、厚労省では2016年9月に「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告として、「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」が示され、翌年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」に「地域共生社会」の実現が盛り込まれた。²この動きに関連し農水省では、中山間地における様々な課題解決の糸口として「農村型地域運営組織」（以下農村RMO）の取組みを始めた。³集落単体では農用地の保全や農業生産だけでなく、集落機能の維持も難しくなる状況にあることから、広域的な範囲で支え合う組織づくりが進むように総合的な対策を必要とし、(ア)農用地の保全や(イ)地域資源を活用した経済活動、(ウ)生活支援活動の3つを手がける組織として、農村RMOの形成を支援していくこととなった。

このいずれの政策にも必要とされることは、地域に暮らす住民の自主性にある。この住民の自主性はどのような仕組みで支援されたのかを雲南市の取組みから推察し、持続可能な定住を支えるためには、住民の意識をどのように耕起し自主的な活動を支える中で、住民に伴走する十和田市一本松の事例から中間支援としての取組みを考察するものとなっている。

1. 青森県型地域共生社会と地域経営

人口減少社会が中四国地方等に比較し時間差で訪れた青森県において、住民自らの暮らしを守るために、青森県では全国に先駆け「青森県型地域共生社会」に取組み住民の主体づくりに取り組んでいる。同様に農林水産部門においても、農山漁村「地域経営」事業に取組み農林漁業を通じて集落の機能が維持されていく活動にこれまで10年にわたり力を注いでいる。

(1) 青森県型地域共生社会⁴

2025年問題として団塊の世代が75歳以上になり、交通体制や医療機関、生活に必要な買物の場などこれまであった生活機能の維持や確保が大きな課題になると予想される中、青森県では2019年から、今後も住民が住み慣れた地域で安心して暮らし続けられるための地域づくりに取り組んでいる。地域の暮らしを支える持続可能な地域づくりを推進していくためには、地域住民の力が今まで以上に重要になり、そのためには住民やさまざまな地域団体などが主体的に話し合い、自分たち一人ひとりが「住みやすく、暮らしやすい地域になるには」を自分事として意識し行動することが必要とされている。

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策講座 客員研究員

「青森県型地域共生社会」づくりは保健・医療・福祉ケアシステム等の福祉分野を基盤としつつ、地域づくり分野である企画・環境と生業分野としての農水・商工など様々な分野を横断して、行政・専門職・地域住民の連携による心身ともに健康な地域・住民を目指し取組んでいる。筆者は2018年からモデル事業として3年の期間青森県内の現場に入り住民と共生社会のために必要な環境づくりに取組んでみた。その経験から、企画分野による地域づくりから活動を始め、福祉分野に情報共有を求めたものの地域包括システムによる住民へのサポートの充実から地域づくりの場への参加があまり叶わなかったことや、市街地での活動だったため生業分野での参加がまちづくり等の活動に偏ってしまい持続性をもった活動にまで入り込めなかったという反省がある。行政主導型の共生社会づくりへの試行だったが、今後はさらに住民にとって使い勝手の良い仕組みづくりが必要であろうと痛感させられた。

(2) 地域経営

2013年青森県農林水産部では、人口減少等により青森県の農業の担い手が減少していく中で、集落などの地域を一つの会社と見立てて経営していくという「地域経営」の考え方に立ち、地域の農林水産業の中核を担う経営体が、他産業とも連携しながら、農山漁村のもつ地域資源を高度に生かす経営活動を展開することで地自らが主体的に発展していく内発的発展を促し、地域の経済・社会を支える仕組みづくりを推進している。⁵

地域の中核を担う集落営農組織や農林漁業法人等を「地域経営体」と位置づけ、その育成や連携・協働の促進に向けて地域自らが提案する取組みを支援している。農業経営体数が減少する中であっても、このような施策や農業者等の努力によって全国を上回るペースで大規模な経営体が増加しているものの、「地域経営」の仕組みを確立させた集落はまだ少ない。

2. 農村RMO（地域運営組織）への取組み

(1) 雲南市の小規模多機能自治⁵への取組み

「小規模多機能自治」とは、従来の自治会などの地縁型組織、女性の活動等の属性型組織消防団などの目的型組織の3者をひとつの組織に集約し、役員・事務局・部会などを置くもので雲南市では「地域自主組織」と呼ばれている。この組織の特徴としては、活動拠点としての公民館が市長部局所管の交流センターに移行され、公民館時の「生涯学習」機能も含め、「地域づくり」「地域福祉」の3つの市民活動の拠点とすることにある。また、地域自主組織と自治会との関係は、あくまで補完の関係として役割分担されているところに特徴がある。自治会の地域運営組織への集約化や統合ではなく、より広域で常勤スタッフの配置されている「地域自主組織」が、自治会単独では行いにくいことを補完するという関係にある。雲南市の取組みとして関谷（2018）は下記の3つの施策を取り上げている。

- ① 交流センター職員と地域運営組織の一体化として、地域自主組織が交流センターに給与を支払い直接雇用する方式に変更。
- ② 地域福祉に関する組織を社協から切り離し、各「地域自主組織」の指揮命令系統により、地域一体型の組織活動を行う形態に変更。
- ③ 地域委員の発展的解消と地域円卓会議の創設による情報の共有化となっている。

勿論、「地域自主組織」の性格上、市内の組織の運営の仕方はそれぞれ独自性がみられる。雲南市内の各地域では、地域に住む住民がその運営方法を選択し住民が関り活動していることで大きな満足感に繋がり持続可能な定住づくりを支えていると思われる。

(2) 農村RMO（Region Management Organization）とは

2022年農林水産省では農村型RMO元年としてとらえ、中山間地におけるRMOの組織化に力を入れている。農村RMOの定義として農林水産省では「複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織のこ

と」を定義している。これは、雲南市で取組んできた小規模多機能自治組織の取組み①生涯学習②地域づくり③地域福祉に加えて④農林水産業という4本の柱から構成される。どちらにも共通し重要なことは住民主体ということであり、この住民主体という意識の醸成こそ一番留意しなければならない。

3. 農村RMOに向けて十和田市一本松地区の取組み事例

十和田市一本松地区は、十和田市の南端、三戸郡五戸町と接する山間部に位置する。2020年3月末現在人口110人、44世帯、高齢化率65%で、2013年に藤坂小学校に統合されるまでは伝法寺小学校区だった。小学校統合を契機に高齢化は一気に進み人口構成は大きく変化することとなった。地域の自治組織は「一本松町内会」であり、目的別組織として「一本松転作組合」と「十和田市消防団第五分団」が存在する。また属性組織として「ひまわり生活研究グループ」（以後ひまわり生研G）が活動しており、地域の主な活動はこの「ひまわり生研G」の女性たちが担ってきている。ひまわり生研Gのリーダーで、地区のVicウーマン⁶でもあり農業委員も兼ねている活動家野崎さち子氏は、地域の高齢化による高齢者の孤食を憂い10年ほど前から、市の福祉事業と連携し「いきいきサロン」を毎月2回実施してきた。健康と食事を意識し、サロン開催時には高齢者に地域の食材を使用した手作りのお弁当などを材料費のみの価格で提供し続けてきた。

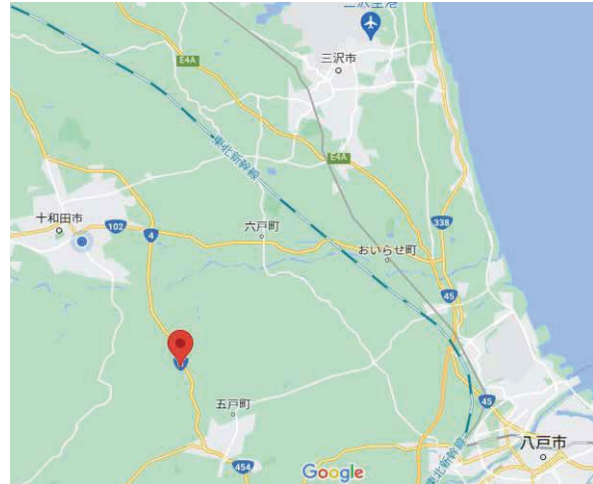


図1 十和田市一本松地区の位置

(1) 1年目の活動

①参加の場づくり「一本松むらづくり会議」

集落でのこれまでの会合は、どこにでもあるように年に1回の町内会総会であり、町内会長は輪番制で世帯主のみの参加、話合いの内容は事業報告と会計報告に終わりあとはいかに町内会費が残っているかの確認が主な会合だった。それをもう少し前向きに考えるため、集落のことを何でも考える・企画する機会として定期的な会合を毎月第3水曜日とし集まり話し合うこととした。この会議の参加者はこれまでの集落の重鎮から普段はあまり発言の機会が少ないと思われる分家の世帯主や婿、女性の参加がみられるようになってきた。



図2 一本松むらづくり会議（筆者撮影）

②暮らしのものさしづくり「一本松だより」による情報共有と意識の醸成

むらづくり会議では、約10名の方が参加するようになってきたもののその他の住民にまで参加は広がらなかった。市の広報と一緒に話合いの内容や企画したイベント等を集落に伝えることで住民の共通認識が醸成されることを目的に毎月発行した。

③ゴニンカン⁷大会（トランプ）

以前は集落で田植え後の楽しみ会や神社でのお祭り、近隣集落との合同運動会など多彩なイベントが企画されていたものの絶えてから久しい。むらづくり会議に集まってきた住民が自分たちでやれた

いことを考え出したのがゴニンカン大会。近隣住民や子どもたちや大学生も参加し参加総数で約40名規模となり久しぶりの笑顔が村に戻ることであった。

④全住民アンケートによる現状の見える化

家長制度が色濃く残る地域のため、女性や子ども世代までの意見が見える化してみた。中学生以上の全員にアンケートを配布し、地域についての思いや意識を集計した。また、アンケート回収時に、個別の自宅訪問を行いヒアリングから他出子の状況調査にも協力を頂いた。その中でも地域の課題として浮かび上がってきたことは「高齢者や障がい者の手助けになる活動」や「農地の保全」という課題が浮かび上がってきた。また、他出子へのアンケートでは以外にも集落の近隣に居住し自宅を訪れている家族が多いという事だった。調査結果から、活動開始から3か月程度であるということから、まだまだ集落には何をしているのかが浸透せず、さらには誰かどこかで何かをやってくれているだろうという他人事感が大勢を占めていたように感じられたものの初年度はとにかく地域の方々との信頼関係の構築に重点を置き集落のざわざわ感を大事にしていった。



図3 ゴニンカン大会（筆者撮影）

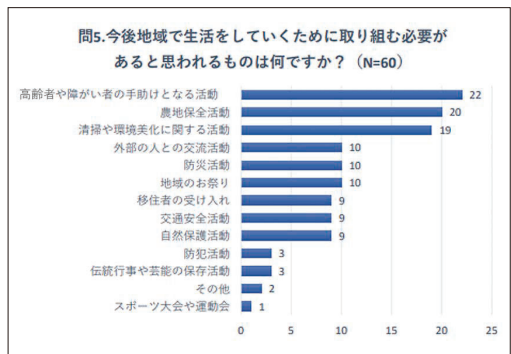


図4 アンケート結果より抜粋（筆者提供）

⑤「彼岸団子大作戦」による公民館厨房の飲食店営業許可取得

集落の高齢者が利用できる食堂を作ることが永年の夢と語る野崎さんの思いから、彼岸団子大作戦を企画し、集落で注文を取り集落のお婆さんたちと彼岸団子づくりを行った。もともと地区では彼岸団子のお供えは自分の家庭で作ってきたものの家族が少なくなったことや自身が高齢化していったことで最近では市販の団子を購入することが多くなっていった。彼岸団子大作戦の結果は販売個数1300個という想像を超える成果となった。この収益を活用し厨房設備の取り揃えを行い、公民館での飲食店営業の許可を取得した。一本松公民館は市からの譲渡により町内会の所有となっていたことも大きな要因として考えられる。



図5 団子づくりする高齢者（筆者撮影）

(2) 2年目（さらに上書きした活動）

①「カネとその循環づくり」のタネ探し（食堂一本松）

1年目にひまわり生研G中心に活動した「かます餅⁸づくり講習会」「彼岸団子大作戦」「鏡餅づくり講習会」など食で地域を活性化することが自信となり、公民館を利用した「食堂一本松」を開設した。まずは、同じ集落の人たちに利用してほしいという考えから集落限定での開業となった。外出支援が必要な高齢者が想像以上に多いことが判明し、「食堂一本松」の弁当バージョンも作成し第2回・第3回では配食サービスも試験的に行った。



図6 第1回食堂一本松（筆者撮影）

今後集落活動の資金になる可能性を検討中している。

②中山間直接払制度の活用「一本松農地保全会」

これまで集落では、基幹産業である米作りについて集落での作業よりも各家族単位の力で厳しい農作業を乗り越えてきた歴史がある。各家毎に米作りに励み、収量増や高品質を求め切磋琢磨してきた。しかしながら、米価の暴落等により若者の農業離れと集落離れが進み担い手不足となり、これまで現役だった主役たちは高齢化により農地の貸し借りや農作業そのものを知り合いに委託することが徐々に増えていくようになっていた。「むらづくり会議」からの発案で、近隣の集落で圃場整備等事業の活用をしている情報が出され、複数回の説明会を経て2023年度から集落で多面的機能支払交付金事業⁹に取り組むということで十和田市に申請することになった。



図7 町内会全員で参加を可決（筆者撮影）

(3) 一本松集落での2年間の活動のまとめ

図8のように、中間支援組織による持続可能な定住を支える「創り直し」のための住民意識の耕起については、地域が自立するまでのステップ高橋（2018）【知る】【考える】【動いてみる】【持続させる】の4つのステップから当てはめてみることにした。

【知る】

住民との信頼関係づくりが必要とされる。そのうえで地域を知る。自分たちを知るための機会の創出が必要とされた。話合いの場として毎月公民館でむらづくり会議を行った（コロナ感染拡大時期には見合わせたこともあった）また、集落の方々への情報共有として今村で何が行われているか、何を行おうとしているかを文字と画像とで動画で知らせることとした。（新聞とSNS）特に、アンケート回収時のヒアリングから他出子への情報としての必要性を意識した。さらに、集落の方々の意識を見える化するため中学生以上の全員へのアンケート調査を行い年度末の町内会総会で結果を発表した。ここまでの「知る」段階までのステップが非常に重要でありこの活動により基礎ができていないと次のステップからの活動が腰砕けとなる。

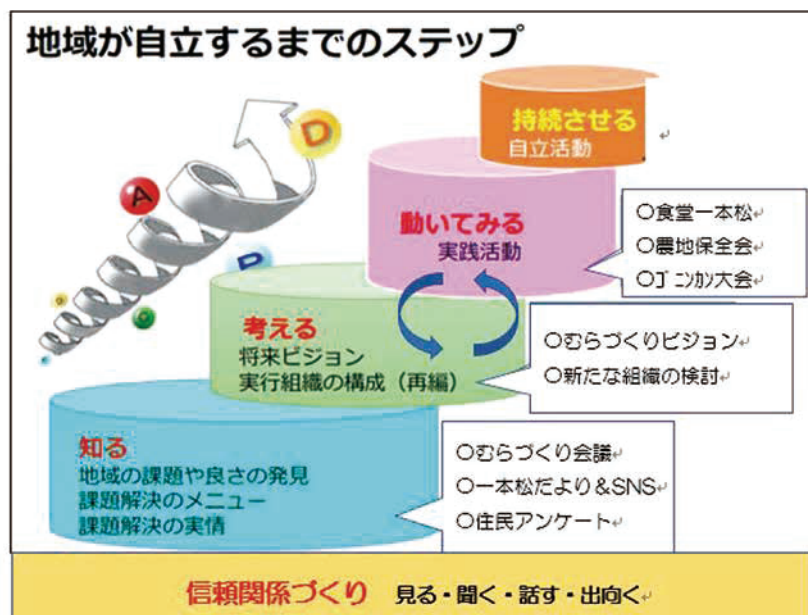


図8 一本松地区での地域活動のステップ 高橋（2018）を参考に筆者作成

【考える】と【動いてみる】

このステップは一本松の場合にはとにかく小さな成功体験の必要性を感じたため考えながら動くことになっている。「動く」の活動では、「一本松彼岸団子大作戦」と命名した秋彼岸団子の製作と販売によって、公民館厨房施設の充実を図り飲食店営業の許可を取得し地域の食堂づくりを成し遂げた。また、市担当部署や地区土地改良区からの支援をとりつぐことによって、前述の中山間直接支払に参加することとした。

【持続させる】

交流活動としてのゴニンカン大会には地域内だけでなく学生にも参加を促し活動の起爆剤とし、今後の活動はこの持続化させるための仕組みづくりが大きな課題となる。

4. 中間支援組織として農村型RMOへの支援

平井（2017）は地域の暮らしの視点を捉え返すことを「根をもつこと」事業の目標を明確化し着実に展開させる「翼をもつこと」と表現している。私たちはNPOとして集落に4名で約2年にわたって入り、体験共有型のワークショップの場を作り出した。住民と一緒に暮らしの視点を忘れることなく、地域の自然環境や食の豊かさ、人と人の繋がりへの再確認に取り組んでいる。

平井の言葉を借りると、「かけた時間は費用ではなく資本」の言葉通り多くの時間をかけ資本を投入すること資本を投入することで集落の方々からの信頼を得ることができる。そしてそれがこれからの事業化へのプロセスへの本気度が決定される。これまでの行政の事業の多くは組織を作ることや事業を立ち上げること等形式的なところに着地点としてきている。しかしながら農村RMOでは、暮らしの視点をしっかりと繋いでいくことが前提となる。なぜならば、その活動の先に位置付けられる地域づくり事業や福祉事業の土台をないがしろにはできないからだ。中間支援組織としてこの暮らしの視点の土台づくりに「よそのもの」であるが故に有効であろう。集落のリーダーのひと言が思い出される。「これまで役所や研究者がいろいろな支援をしてくれたが、なかなか動かなかった。でも、NPOが参加したらどんどん動くようになってきた。」勿論これまでの行政や研究者の支援があって初めての動き出しに違いはないのだが、この相違点を私は「かけた時間とその濃さ」だと信じている。具体的に一本松地区には2021年度訪れた日数は60日以上にのぼる。単に立寄ることはなく、そのほとんどを立ち話やワークショップで集落の方からの聞き取りなどにあててきた。つまり、地域づくりとしての活動資本の蓄積であり、住民意識の耕起に他ならない。

住民の意見として行政だと多くの場合住民側が要望や文句になりがちであり、研究者には世界が違いすぎると思うためなかなか言えないことだと言う。本来であれば、行政職員や研究者が住民との垣根を超え時間をかけ地域づくりとしての活動資本の蓄積をするところだが、配置転換など時間の制約が横たわる。だからこそ中間支援組織が必要なのであろう。

地域共生社会の追及は今後住民へ自立の覚悟を突き付けた。と同時に、市町村はその住民に対してどのように覚悟を具体化することへの支援が必要とされる。その繋ぎ役が中間支援組織の役割となろう。中間支援組織の住民自治と市町村との連携について若菜（2018）は「住民自治支援については市町村行政の覚悟が必要である」としている。非常に重い言葉であることを最後に紹介し今後の活動の課題とする。

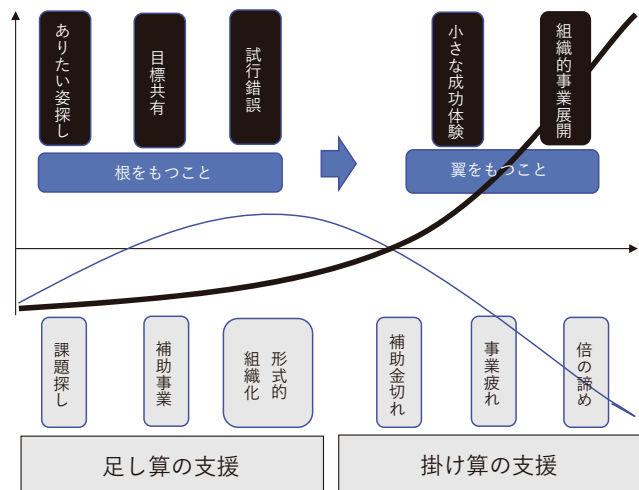


図9 根を持つこと翼をもつこと（平井太郎）筆者加筆

註

1. 地域運営組織…総務省により2013年頃から議論されはじめる。昭和/平成の合併前の旧市町村や小学校区など、町内会や自治会など従来のコミュニティを超える領域を基盤とする広域的な地域マネジメント（筒井一伸）
2. 地域共生社会の実現…制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を指す。（厚生労働省地域共生社会ポータルサイト）
3. 農村RMO…農村型地域運営組織（Region Management Organization）とは、複数の集落の機能を補完して農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織のこと。（農林水産省）
4. 青森県型地域共生社会…これまで長年取り組んできた青森県の「保健・医療・福祉包括ケアシステム」に「住まい」「生活支援」を取り込むとともに、「交通」「情報通信」「セキュリティ」の地域機能を加え、さらに「地域づくり」の視点を踏まえ、より広い視点での推進（青森県健康福祉部）
5. 小規模多機能自治…雲南市の地域運営組織は、市域内では「地域自主組織」という名称を使用しているが、一般的・対外的には「小規模多機能自治」と称されている。これは島根県雲南市によって命名された用語であり、定義をすれば次のようになる。住民の主体的活動（住民の参画・協働）による住民自治を、小学校区のような比較的小さな領域を単位とする自治体内分権により、促進しようとするものである。特徴として、同じ指示命令系統のもとで連携・協働することにより、様々な分野を一体的に地域経営できる「小規模性」、様々な分野・部門が相互に連携して複合的な活動を行う「多機能性」を備えたものである。（関谷龍子）
6. Vicウーマン…「地域のよりよい『農林水産業と暮らし』を指導する女性リーダー。（青森県農林水産部）
7. ゴニンカン…トランプゲームのひとつ。日本で一般的に遊ばれている「ナポレオン」に近いが別のものである。
8. かます餅…餅の種類。特徴として半月形（かますの形）にする時に中のみそあんが出ないようにまとめる
9. 多面的機能支払交付金…日本型直接支払のひとつで、地域共同で行う、多面的機能を支える活動や、地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る活動の交付金

参考文献

- ・小田切徳美（2022）：「新しい地域をつくる」（岩波新書）
- ・小田切徳美 藤山浩（2013）：地域再生のフロンティア 中国山地から始まるこの国の新しいかたち（農山漁村文化協会）
- ・佐藤洋平 生源寺眞一（2022）中山間地域ハンドブック（農文協）
- ・関谷龍子（2018）：雲南市の「地域自主組織」について（佛教大学社会学部論集第67号）
- ・高橋由和：「住民が創る持続可能な地域づくり・人づくり」<https://www.chisou.go.jp>（2022年1月7日閲覧）
- ・竹ヶ原公（2021）：「住民サイドの視点による「住民主体のまちづくり参加プロセス」についての考察」弘前大学地域社会研究第14号
- ・竹ヶ原公（2022）：R3年度上北地域・地域経営モデル集落むらづくりビジョン作成業務報告書
- ・筒井一伸（2020）：「地域運営組織の可能性と直面する課題」（日本地理学会発表要旨集2020）
- ・平井太郎（2017）：「ふだん着の地域づくりワークショップ」（筑波書房）
- ・平井太郎（2022）：「地域でアクションリサーチ」農山漁村文化協会
- ・前田和彦（2022）：『高知県における地域運営組織とこれから』青森県「農山漁村」地域経営事業実践者向け研修会（2022.11.2）
- ・若菜千穂（2018）中間支援に期待される役割と中間支援組織の実態（農村計画学会誌 Vol.36）