

中間支援による地域運営組織育成過程での 具体的支援の考察

—青森県十和田市一本松地区むらづくり会議を事例として

竹ヶ原 公*

キーワード：地域運営組織、中間支援組織、媒介機能、伴走機能、先導機能

1. はじめに

少子高齢化や人口減少がますます進むなか、都市部に比較し農村地域では集落機能の低下が数値以上に進み、住民活動などの継続が困難になりつつある。この状況に対して、概ね小学校区などを単位とし、町内会などの自治会をはじめとする地域内の様々な関係主体が協議組織を設立し、地域の自治能力、課題解決能力を再生しようとする動きが広がっている。

地域内の関係主体組織は、地域自治組織、まちづくり協議会、地域コミュニティ組織など様々な名称で呼ばれているが、総務省は、これらを地域運営組織（RMO; Region Management Organization）と統一して呼称されている。総務省の政策的後押しもあり、その数は、年々増加し2022年現在、全国で7,207組織になる（総務省地域力創造グループ地域振興室2023）。また近年では、農水省が、農地保全や農業に関する活動を積極的に取り込む地域運営組織を農村RMOとし、その設立を推進している。

このように政策として取り上げられる中、地域運営組織の設立は行政主導で促されることが多くなっている。そのため総務省の調査研究報告書でも、地域運営組織設立における行政の役割が整理され、支援制度の整備や担当職員への意識醸成、地域住民への協議運営などの技術的支援などが課題として挙げられている（総務省地域力創造グループ地域振興室、2020）。しかしながら、現場の市町村レベルでは、一般に、専門とする職員は存在せず、対応能力が十分でないことが多く見受けられる。実際、行政の推進体制の不備が、住民主体でない形式的な組織設立に繋がっているとの指摘もある（山浦、2017）。この問題への対応策としては、研修などによる職員の能力向上や、外部の専門家の支援を受けることなどが考えられるが、いずれの対応を検討するにしても、一番要となるところでは、現場の自治体がどのような取組体制をとっているのか、担当する職員が、どのような能力を有しているのかを把握することが重要であると思われる。基礎自治体の推進体制と個々の担当者の能力アップを進めるのと同時に、本稿では、地域づくりの現場において、媒介機能・伴走機能・先導機能を果たす役割が地域の置かれたポジション（地域づくりのステージ）によって必要とされる機能が異なり、事例として取り上げるステージは組織立上げ時の中間支援組織が住民と行政との媒体となり地域運営組織づくりのために活動しているステージを取り上げてみる。現場の実感から乖離した行政主導による事業推進により住民の自主・自立機運醸成の阻害、また形式的な地域運営組織とならないための一助となれることを目的とする。

* 弘前大学大学院地域社会研究科 地域政策研究講座 客員研究員

2. 中間支援組織による支援機能の分類

地域づくりにあたって、地域コミュニティの支援策のあり方の一つとして、大杉（2018）は中間支援組織に関して総務省の定義を引用し次のように読み解いている。「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会と地域コミュニティの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者と地域コミュニティの仲立ちの役割を担い、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」という定義である。さらに、中間支援の機能として媒介機能・伴走機能・先導機能の3つにその機能を分類している。

(1) 媒介機能

中間支援組織とは、第1に、ヒト・モノ・カネ・情報について受援者である地域コミュニティと支援者を仲介し結びつける媒介機能を果たすも野と考えられる。この場合、支援者は、自治体（行政）であることが多く、媒介機能は中間支援組織の第一義的な役割と捉えられ、自治体（行政）からの要請に応じて地域コミュニティに入ることが多くなっていると考えられる。

(2) 伴走機能

人的支援や資金提供、物資補給や情報提供といった媒介機能は一定期間で行われることもあるかもしれないが、地域づくり活動を持続的に支えるためには、継続的・中長期的に、活動範囲の拡大に対してはネットワーク的・多次的に遂行することが活動自体の発展に寄与することができる。それを可能とする環境や基盤を整備しつつ支援する伴走機能もまた中間支援組織の重要な役割となる。伴走機能が重視されるということは、受援者である地域コミュニティや支援者との間に継続的・中長期的なコミュニケーションを成立させる関係性を構築することも中間支援組織の重要な役割となるが、その場合中間支援組織自体の活動資金の継続が必要とされる。

(3) 先導機能

媒介機能や伴走機能を果たしながら、受援者である地域コミュニティや支援者に対して、相談・指導を通じて理念や思考、技術などを普及させて、先導する役割（先導機能）を中間支援組織に必要とされる。手法面でのスキル、ファシリテーションをはじめとする会議・イベント運営のノウハウ、特に地域の関心の高い防災・防犯や健康など個別行政領域に関する情報など、これらの提供、習得・活用の支援や伴走を果たすべく、中間支援組織にも一定の専門性・技術性が求められることになる。

3. 地域運営組織及び農村RMOづくりを支える国の施策

次に、地域運営組織や農村RMOづくりを支える支援策を段階別に各省庁単位であらわしたものが図1となる。それぞれの地域によって、様々な環境の違いがあり必要な支援策は異なるものの、この中で、特に立上げから下支え、寄り添いまでの時期が特に組織の根幹を作る時期の為重要になると思われる。また地域において地域運営組織を構築していくためには、メンバーや構成の支援が不可欠であり下記のような支援策を地域の実情に合わせ合わせ技で組んでいくことが支援する側及び自治体として必要になる。

(1) 立上げ（農水省）

- ①農山村漁村振興交付金…調査・計画作成・実証事業の取組み支援
- ②農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業…都道府県単位の伴走支援等

(2) 下支え（農水省）

- ③中山間地域等直接支払交付金…将来の農業生産活動を維持するための活動を支援
- ④多面的機能支払交付金…多面的機能を支える活動や地域資源の質的向上を支援

(3) 寄り添い（総務省）

- ⑦集落支援員…集落内での事務局的作用や集落間調整機能の支援
- ⑧生活支援コーディネーター…生活支援サービスを計画策定や事業活動をサポート

(4) メンバー・構成員（総務省）

- ⑬地域おこし協力隊
- ⑭地域プロジェクトマネージャー

段階	制度	国の機関
立上げる	①農山村漁村振興交付金	農水省
	②農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業	
下支え	③中山間地域等直接支払交付金	
	④多面的機能支払交付金	
伴走	⑤地域活性化伝道師	内閣府
	⑥地域力創造アドバイザー	
寄り添い	⑦集落支援員	総務省
	⑧生活支援コーディネーター	
連携	⑨介護予防・日常生活支援総合事業	厚労省
	⑩重層的支援体制整備事業	
	⑪公民館、社会教育主事、社会教育士	文科省
メンバー・構成員	⑫農村プロデューサー養成講座	農水省
	⑬地域おこし協力隊	総務省
	⑭地域プロジェクトマネージャー	
	⑮地域活性化起業人	
	⑯特定地域づくり事業協同組合	
運営	⑰地方交付税措置	総務省
	⑱過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	
具現化	⑲地域管理構想（国土の管理構想）	国交省

(R5年度「農村RMO中央研修会」関連講義資料より抜粋)

4. 現場で中間支援事例

(1) 立上げ期における中間支援の役割（NPOひろだいいりサーチ）

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、地域の主な生活支援活動はこの「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ウーマンでもあり農業委員も兼ねている野崎さち子氏は、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。

令和3年度より、青森県農林水産部構造政策課による「青森県型地域共生社会の実現に向けた地域経営確立事業」を支える3本の柱の1つとして、「中間支援組織支援型モデル集落育成事業」として上北地域県民局内で十和田市一本松集落においてNPOひろだいいりサーチの中間支援事業として開始した。

① 支援体制

NPO支援体制…4人（情報発信担当・行政専門機関担当・集落活動担当・推進役）

青森県…上北地域県民局地域農林水産部農業普及振興室経営担い手班…2人（事業推進）

十和田市…農林商工部農林畜産課…1人（農林業支援）

在宅介護支援センター…1人、包括支援センター…1人（福祉活動支援）

② 年度ごとの取組み

	事業	内容
R3年度	しゃべり場の設置	毎月1回のむらづくり会議（継続）
	村の情報共有	毎月初めに「一本松だより」コミュニティ誌発行 SNSによる情報発信開始（継続）
	村人の意識調査	集落での中学生以上全員に対するアンケート調査
	楽しいイベントづくり	第1回一本松トランプ大会（継続）
	ビジョンづくり	一本松むらづくりビジョンの策定
R4年度	孤食の防止策	食堂一本松の取組み
	CBへのチャレンジ	彼岸団子大作戦の開始（秋彼岸・春彼岸）
	農地保全への話合い	多面的機能支払交付金の取組み説明会の実施
	独居老人の見守り話合い	見守りについての話合い開始
	買物支援の話合い	移動販売コースと買う側の体制についての話合い
	村の除雪の話合い	国道の歩道とゴミステーション前の除雪の話合い

③ これまでの話合いをしくみに落とす3年目（R5年度）

(A) 多面的機能支払交付金活用事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

一本松集落では、これまで各戸毎に農業生産に励むことで農業収入の向上と生活の安定を目標にしてきた。集落外の方からはたとえ話として、『一本松から嫁を貰えば働き者、一本松に嫁に出すには働き者の嫁でないとつとまらない。』という声も聞こえた。

【意識の変化】

人口減少、少子高齢化が一気に一本松を襲い、このままでは農地を維持できなくなるとの危機感の増加

【取組み経緯】

- ア. R4年7月十和田市農林畜産課水田政策係から「中山間地域等直接支払交付金」及び「多面的機能支払交付金」活用可能かどうかの説明会開催。
- イ. 「多面的機能支払交付金」について活用の可能性判明
- ウ. 事務局について奥入瀬川南岸土地改良区に依頼することで合意
- エ. 町内会総会にかけて承認（2回開催）
- オ. 役員決定（若手10人による牽引体制確立、半年間にわたる話合い実施）
- カ. 十和田市農林畜産課水田政策係に關係書類提出（R5年3月）
- キ. R5年4月より一本松農地保全隊として活動開始

●ここまで、十和田市農業政策課と土地改良区と住民との日程調整や必要書類の指示など媒介業務をNPOが行う

(B) 買物支援事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

一本松集落にはコンビニもなく、独居老人も増え自動車運転免許証の返却も終えた。近隣に住む家族が週に何回か買物をして家まで届けてくれるが、買物をする楽しみがないという状況。

【取組みの経緯】

- ア. 十和田市福祉協議会（在宅支援マネージャー）より、全国的な買物支援の移動販売車「とくし丸」の事業を十和田市にあるスーパーカケモさんで行っているとの情報。現状3台配車し、「十和田市内を回ってはいるが一本松にはまだ立ち寄ることができない」との現状説明。



図1 全会一致で取組承認（筆者撮影）

- イ. R4年10月、移動販売車の増車やコース変更があった際には声をかけてほしい旨カケモ社担当者に伝える。
- ウ. R5年7月より4号車増車になり、一本松によってくれるとのカケモ社側からの情報
- エ. 毎月2回第2と第4木曜日に開催している「いきいきサロン」開催時に公民館に寄ってもらうことが双方により合意し事業開始した。
- オ. 公民館にも来られない独居老人宅に立ち寄ることで買物支援活動が拡大している。



図2 公民館前に移動販売車（筆者撮影）

●移動販売事業者であるスーパーカケモの担当者との情報提供と具体的事業案の構築作業をNPOで媒介機能を行う。

(C) 見守り事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

集落内に住む独居高齢者の姿が2～3日自宅で倒れ動けずにいたことが後から村人に知らされた。幸い命に別状はなかったが、ここに住む住民の多くは自営業（農業）で老後の暮らしを早めに施設で送れるほどの余裕はあまりない。できるだけ自分の身の回りのことは自分でできるところまでギリギリ踏ん張りたいと思っているし家族にもあまり負担をかけたくはないと考えている。勿論住み慣れたこの地を離れたくないのは言うまでもない。

【取組みの経緯】

- ア. R3年度から継続している毎月のむらづくり会議で解決策を検討してきた
- イ. R5年十和田市元気な市民活動支援事業（十和田市民生部まちづくり支援課）に応募することにした。「日本一安心なむらづくり一本松事業」と名付け毎戸で毎朝安心フラッグを玄関に掲示しみんなで見守ることとした。

●地域の人たちの課題解決ができる方法を共に探し、補助金申請手続きとプレゼン支援、新たな組織の立上げ支援を行った（媒介機能）、代表者から毎月の進捗状況や課題などを報告してもらいむらづくり会議で進捗確認している。

(D) 除雪事業（媒介機能）

【取組みのきっかけ】

一本松集落は国道4号線が通っているもの、歩道の冬季間の除雪は集落に小学生がいたところは除雪があったが小学生がいなくなるといつのまにか歩道の除雪もされなくなり、バス停付近の除雪を近所の人少しやる程度だったが個人の負担が大きく年々除雪が滞っていた。

【取組みの経緯】

- ア. 十和田市建設部土木課に除雪に対する相談をしたところ、国道の為国土交通省東北地方整備局青森河川国道事務所十和田国道維持出張所を紹介され、「ボランティア・サポート・プログラム」という事業を紹介された。
- イ. 十和田市建設部土木課維持係を含めた話合いの中で、国道の為国交省の活動として申請することとなった。



図3 玄関前の安心フラッグ（筆者撮影）



図4 住民による歩道除雪（イメージ）

ウ. R5年12月から除雪機1台を借用し実施開始することとした。

エ. 公民館の除雪は町内会有志でとり行い、同時に歩道も町内会有志で行うこととした。

④ 伴走機能と先導機能

R3年度からスタートした一本松集落の農村RMOにむけた取り組みの中で、R5年度には媒介機能を駆使し多くの事業に取り組むことができたのであるが、その根底には、常に中間支援組織としての伴走機能も併せ持っていたと言える。その事例として、行政からの契約は毎年事業開始が6月頃であり、事業完了が2月という単年度契約となっていた。しかしながらNPOひろだいいりサーチでは、3月から6月までの期間自主事業として行政からの委託期間と同様の支援を集落に対して行ってきた。

・R4年3月～6月 むらづくり会議主催 6回 コミュニティ新聞発行4回

・R5年3月～6月 むらづくり会議主催 5回 コミュニティ新聞発行4回

実はこの時期には、町内会総会や次年度事業の説明等集落の方々の重要な決議時期が重なっている。また、先導的機能の事例の一つとして、一本松トランプ大会開催時にゴニンカンゲームを企画する際、青森県津軽地方のゴニンカン世界大会開催の事例説明をNPOで行ったりしている。

5. まとめ

今さらだが地域課題解決においてしばしば用いられるのは、「自助」「共助」「公助」というフレーズである。「自助」は、自分でできることは自分で行うことが原則であることを示している。「共助」は、「自助」では解決できないような課題の解決に向けて、地域コミュニティを単位として住民相互が連携・協力することを意味している。そして、「公助」とは、社会福祉、教育、産業振興、インフラ整備など行政サービスを政府や自治体が行うことを指している。

高齢化により、「自助」の範囲は徐々に縮小している。一方で、人口減少により「公助」の範囲も縮小せざるを得ない。その結果、「共助」の役割が重視されるようになった。住民の身近な地域において、「自分たちの地域は自分たちで守る」ことの合理性と必要性が高まっている。また、厚労省による地域共生社会の文脈においては、「我がごと・丸ごと」という表現が用いられている。「我がごと」とは、自らが居住する地域は住民主体で課題解決にあたる必要性を説いている。また、「丸ごと」とは、地域を有機的なシステムとして捉え、系統的な個別課題解決ではなく、地域全体としての一体的な対応が必要であるとしている。

「共助」の必要性は誰しも納得するところであるが、誰が、どのように「共助」の体制を構築していくかまだまだ未達成となっている。単なる町内会を旧小学校区単位で協議会等の名称に収斂していくだけでは今後ますます進行する人口減少に太刀打ちできないことは明白である。行政の横串を刺した組織的関与と同時に住民の意識醸成・持続的な活動の積み重ねが必要となっている。今こそ、住民の暮らしに伴走できる、あったかい心をもった中間支援組織が必要とされるのではないだろうか。

R6年度からの一本松集落の行政からの事業はまだ何も決まっていない。しかしながら住民の主体的活動として確実に残るであろう組織は、孤食の防止から始まった「むらづくり会議」、「農地保全隊」、「安心フラッグのいきいき一本松実行隊」が考えられる。さらに、新たな集落の持続性に賭けたコミュニティビジネスとして「食堂一本松」事業についてもR6年4月オープンに向けて話合いが進んでいる。地域に伴走していく中でいろいろな可能性が出てきた。これこそが中間支援組織の醍醐味なのかもしれない。

これまでは、国の支援策として、④農水省による多面的機能支払交付金のみの活用となっているが、今後については⑦集落支援員や⑬地域おこし協力隊の活用が必要となる。

一本松集落のRMO推進活動は、行政主導ではなく自主的活動だからこそ中間支援とともに国の施策も必要となる。

青森県内のRMOの取り組みはまだスタートしたばかりだが、遅すぎることはない。自分たちの地域に合わせて作りあげていけば良い。今後の自治体の体制づくりと合わせこれからの期待したい。

参考資料・文献

- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2023）「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する 調査研究事業 報告書」
- 総務省地域力創造グループ地域振興（2020）「令和2年度 地域運営組織実態把握調査結果」
- 山浦陽一（2017）「地域運営組織の課題と模索」JC総研 筑波書房（2017）
- 大杉覚（2020）「ローカルガバナンス新時代における地域コミュニティの役割及び研修に係わる研究報告書」一財自治
研修協会
- 作野広和（2022）地域の「つながり」を再構築する地域運営組織連合総研レポートDIO35号
- 安部梨杏・中塚雅也（2023）「地域運営組織設立促進における自治体の対応と支援課題」―大分県内を事例に―農業
問題研究
- 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
- 中塚雅也・山浦陽一編（2022）「地域人材を育てる手法」農文協
- 平井太郎（2022）「地域づくりをめぐるアクション・リサーチにむけて」弘前大学地域社会研究
- 竹ヶ原公（2022）「中間支援組織の支援による住民意識の耕起が創る持続可能な定住への取り組み」弘前大学地域社会研
究