# 序章　広域地域組織をめぐる情勢と課題の整理

## ―地域運営組織に関する有識者会議「最終報告」における論点を巡って―

福田　竜一

## １．　本研究の背景

本研究資料は，先に刊行した農林水産政策研究所（2017）の「続編」という位置付けを与えられている。本研究資料の研究課題や分析対象としている「広域地域組織」の位置付けは農林水産政策研究所（2017，序章）において既に詳しく説明した。しかし，ここで改めて，本研究の背景や主な分析対象としている「広域地域組織」について簡単に触れておきたい。

我が国の人口は，既に減少局面を迎えており，とりわけ定住条件などで著しい不利性がある一部農山村では，地域の維持も近い将来困難になると見込まれているところが決して少なくない。農山村において，地域社会の様々な機能を維持してきたのは「集落」であったが，高齢化と人口減少が加速化する中で，「集落規模の縮小化」と，それに伴う「集落機能の低下」は今後避けられないとみられている。

こうした状況下において，一部に複数集落が連携して，農山村地域の諸問題に広域的に対応しようとする動きがみられており，これまでの長期的な衰退傾向に抗う「前向きな活動」に積極的に取り組んでいる事例もある。それは，人口減少や高齢化に伴って生じる様々なマイナスの影響に対する受け身の対応策にとどまらない，新たな農山村発展に向けての転換点を成す可能性も十分にあるとさえ言える。

本研究では，農山村において複数集落が連携して設立されるなどの共通する四つの特徴（第序－1 表）を備えた地域組織を「広域地域組織」と呼び，広域地域組織を対象とした現地調査の結果から，それらの諸活動の実態とその成果，直面する様々な問題と今後の課題等を報告する。

農林水産政策研究所（2017）では，住民の主導による地域づくりを県として政策的に支援している熊本，和歌山，長野の 3 県における地域づくり施策の実施状況等の調査結果と，実際の広域地域組織の活動実態についての調査結果を報告した。また，広域地域組織やそれに類する概念に関する既往研究のレビューと，各中央省庁が打ち出している集落連携の諸概念の整理も行った。その結果，広域地域組織に関する論点を「広域地域組織による地域農業への対応」，「コミュニティ・ビジネスの取組」，「人材確保の取組」，「地方自治体による広域地域組織への支援」に絞り，それぞれ各調査事例の調査結果に基づいて論じ，広域地域組織の現状と今後の発展に向けて重要になると思われるインプリケーションを得た。

第序－1 表　本研究資料における広域地域組織の共通した特徴点

| 特徴点 | 概要 |
|---|---|
| 広域地域組織の目的や目標 | 広域地域組織とは，その諸活動の実施を通じて，当該地域の「持続的発展」を目指すために設立される組織・団体であり，具体的には，住民の結束を高めること，地域に賦存する農地や人，景勝地等といった「地域資源」の活用を通じた，地域内の所得増大や雇用創出，地域住民の「つながり」の強化や福祉の向上等をはかること，移住者・定住者を呼び込み地域社会の持続性を確保することなどの目的や目標を掲げて設立されている |
| 広域地域組織が成立する範域 | 広域地域組織が活動対象とする地域（範域）は明確化されており，校区や大字，小字，旧町村等の単位で主に複数の集落から構成された歴史的地理的に成立した範域を設定している |
| 広域地域組織の組織構成と統治 | 広域地域組織の運営には，その範域に居住する全住民の自由な参加が可能となっている。広域地域組織の全体運営は，住民全体または広域地域組織の構成単位となっている各集落の代表者らによって構成された総会や理事会等が担っている |
| 広域地域組織の各種活動内容とその実施主体 | 広域地域組織が実施している活動は，複数分野にわたる総合性が認められる。そのため，総会や理事会等の上部（運営）組織に対する下部（実行）組織として，各種の部会や委員会等が諸活動を実施している。あるいは広域地域組織と連携・提携関係にある他組織が，広域地域組織の依頼や要請等を受けて活動を実施している |

資料：農林水産政策研究所（2017）.

しかし，研究上の課題もいくつか残されていた。すなわち，①「地域農林業組織と広域地域組織の一体性の確保と推進に向けた方策の検討」，②「人材の確保と育成の推進に向けた方策の検討」，③「地域の総合性の発揮を担う広域地域組織の育成に向けた課題の検討」の 3 点である。

①については，農林水産政策研究所（2017）では主に自治組織等が「連合」して成立した広域地域組織へのアプローチが中心となっており，集落営農組織や中山間地域等直接支払の集落協定組織等の「地域農林業組織」からのアプローチが不十分であった。しかし，両者の一体性をいかに確保するのかという観点から言えば，今後は地域農林業を担う様々な組織から，広域地域組織の形成におけるその役割や機能，さらに，広域地域組織との連携可能性などを広く検討する必要がある。

②については，広域地域組織の活動や組織において地域住民である内部人材と，地域おこし協力隊などの地域外から活動に参加する外部人材，あるいは，移住によって新たに地域社会の一員となった人材が，それぞれ果たす役割分担，さらに，広域地域組織が人材の確保に対して優位な点，逆に，対応が困難だと思われる点を明らかにすることが，今後検討すべき課題であった。

③については，広域地域組織による課題の克服に向けた政策的支援等のあり方，とりわけ市町村，都道府県，そして，国レベルでどのような対応や支援が必要なのか，さらに，農協や NPO といった中間支援組織としての民間組織が広域地域組織にどのように関与することが望ましいのかといった論点を検討するため，現状における地域づくり支援施策等の分析を進める。

## ２．　地域運営組織に関する有識者会議による検討

集落連携の概念に関する先行研究や,「小さな拠点[1]」や「地域運営組織」といった政府や各中央省庁における様々な集落連携の概念についても, 既に農林水産政策研究所 (2017) において整理・検討を行った。そこで，本研究資料では，これまでの政府や各省庁による集落連携の取組の経緯を踏まえており，かつ，農林水産政策研究所（2017）で十分に検討できなかった「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議[2]（以下,「有識者会議」と呼ぶ)」による「地域の課題解決を目指す地域運営組織－その量的拡大と質的向上に向けて－　最終報告（2016 年 12 月公表，以下,「最終報告」と呼ぶ)」を主に取り上げ，本研究における課題との関係やインプリケーションを明らかにする。

最終報告では，①中山間地域等における地域の状況，②地域運営組織の実態，③地域運営組織についての基本的な考え方，④地域運営組織が目指す取組等，⑤地域運営組織の取組を推進する上での課題の解決方法が, それぞれ検討されていた。ここでは①は割愛して，②から順に検討していく。

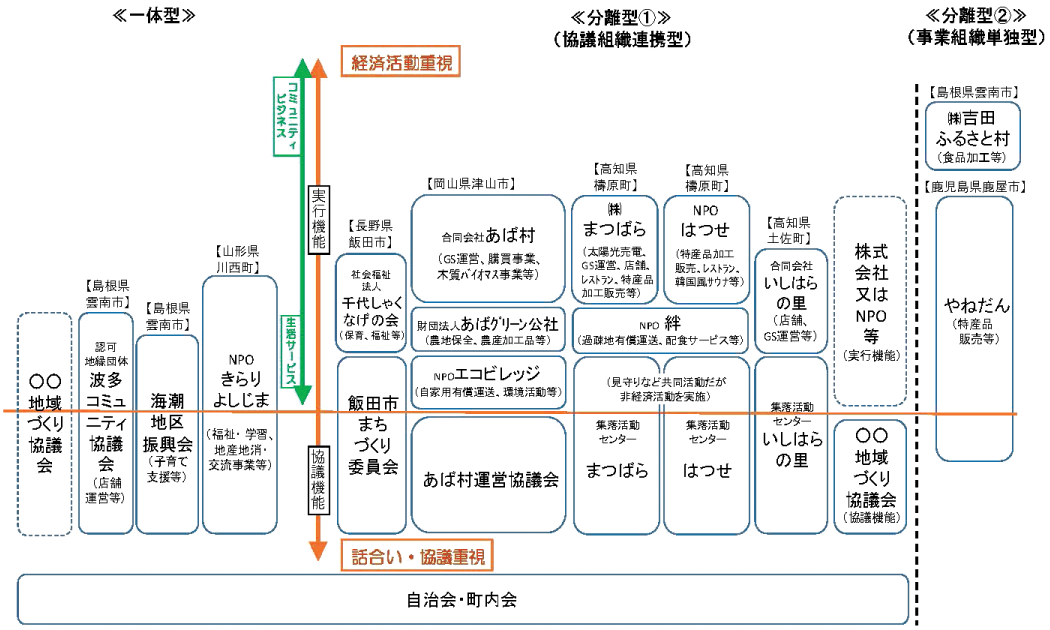
### （１）　地域運営組織の実態

地域運営組織の実態を分析にするに当たって，最終報告では「まち・ひと・しごと創生総合戦略改訂 2015」での地域運営組織に関する記載と，総務省が実施した全国調査の定義を紹介しているが，最終報告において新たな地域運営組織の定義はなく，過去の議論を踏襲した。それに基づき地域運営組織の要点をまとめると，①地域運営組織の主体となるのは地域住民自身である，②地域運営組織は生活サービスの提供や域外からの収入確保といった地域課題を解決することを目的とする，③地域運営組織はそのような地域課題解決のための事業の実施主体となる，④地域運営組織の取組は「多機能型」である，⑤事業や取組は持続的に行う，のようになる。

本研究資料における広域地域組織と地域運営組織の主な違いは，広域地域組織では活動範囲を明確に定めたこと，複数集落が連携して設立された組織であることをその構成要素として明記していた点にある（農林水産政策研究所，2017)。これに対して，最終報告では，地域運営組織の定義に活動範囲や複数集落を跨ぐなどその広域性に対する直接的言及はない。ただし，総務省が実施した地域運営組織の実態調査結果によれば，地域運営組織の範囲は主に小学校区（旧村エリア）だとされている。したがって，主な地域運営組織は「広域」地域運営組織であるとしても，さほど問題ないと思われる。

最終報告では，地域運営組織の機能に着目して,「地域課題を共有」し,「解決方法を検討」するための「協議機能」と,「地域課題解決に向けた取組を実践」するための「実行機能」を有する組織に位置付けられる，と指摘している（最終報告，2 ページ)。そして，地域運営組織に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）と，協議機能と実行機能を切り離し，いずれかの機能を有する組織になっているもの（分離型）があ

るとしている。最終報告では，「協議機能」「実行機能」の軸と「一体型」「分離型」の軸により，地域運営組織を分類している。分離型については，更に「協議組織連携型」と「事業組織単独型」の 2 種類を設定している（第序－1 図）[3]。




**第序－1 図　地域運営組織の組織形態の分類**

資料：地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）.

本研究資料で調査対象としている広域地域組織の満たすべき諸要件（農林水産政策研究所，2017）[4]にこの分類を当てはめて考えると，まず，実行機能単独の組織（分離型のうち事業組織単独型）のうち協議機能がない組織は，広域地域組織の全体運営が住民全体あるいは構成単位の集落の代表者などから構成された総会や理事会等が担うという要件に該当せず，除外される。他方，協議機能型だけの組織は，他の実行組織と連携していれば，広域地域組織の要件を満たす。つまり，協議機能だけを持つ組織と実行機能だけを持つ組織が原則として同じ範域において緩やかな連携ないし協同している場合，広域地域組織と呼ぶことは可能である。

以上から，最終報告の地域運営組織の分類の考え方を，本研究資料で扱う広域地域組織に適用した場合，実行機能と協議機能が連携ないし一体化している一体型と協議組織連携型である分離型①は，広域地域組織の要件を少なくとも部分的には満たしている。他方，事業組織単独型である分離型②は，それ自体は広域地域組織とは言えないことになる。

### （２）　地域運営組織の基本的な考え方

地域運営組織の基本的な考え方として，最終報告では「地域運営組織が地方において市場サービスの減少や地域コミュニティによる共助機能の低下等による生活サービスの隙間を埋めるとともに，生活できるための収入・仕事を得ることが不可欠であり，そのために地域運営組織を形成することが必要となっている」と指摘している（最終報告，4 ページ）。

さらに，最終報告は，多様である地域運営組織の基本的要素が，①行政上の組織ではなく，法的には私的組織に属すること，②経済活動を含む地域の共同事業を行うこと，③一定の区域を基礎とした組織であると整理している。また，地域運営組織は「共的セクター」に位置付けられており，公的セクターと連携し，市場セクターとしてのサービスの実施まで活動範囲を広げる存在であると明記されている（最終報告，5 ページ）。

他方，最終報告では明記されてないが，地域運営組織ないし広域地域組織を，いわば住民自らが立ち上げざるを得なくなった理由は，市場サービスの低下だけにとどまらず，特に最近では市町村合併による地域社会の「縁辺化」現象[(5)]に対する住民らの「自力救済的」ないし「自衛的」な対応である場合が少なくないことを指摘しなければなるまい。

こうした行政サービス低下が与える地域社会への影響は，住民生活の各方面に及ぶことから深刻である。なかでも，地域に長く存立し続けてきた小中学校の統廃合問題は，人口減少と高齢化に悩む中山間地域や過疎地域において特に集中的に発生しており，それら地域の若い世代の当該地域の定住の判断に非常に重大な影響をもたらすことは明らかである。実際，そうした小中学校の統廃合をきっかけとして，住民の危機意識が高まり，組織の立ち上げが進んだ事例も少なくない[(6)]。しかし，自治体による業務の合理化や効率化に伴う行政サービスの低下によって生じる問題を，地域運営組織が直接的に取り組むことは難しい。

最終報告に指摘のあった共的セクターとしての地域運営組織と，自治体をはじめとする公的セクターとの連携（あるいは，公から共への「分権化」）は，地域運営組織が市場セクターを代替して取り組むコミュニティ・ビジネスだけでなく，そうした点にもその必要性が認められると考えられる。

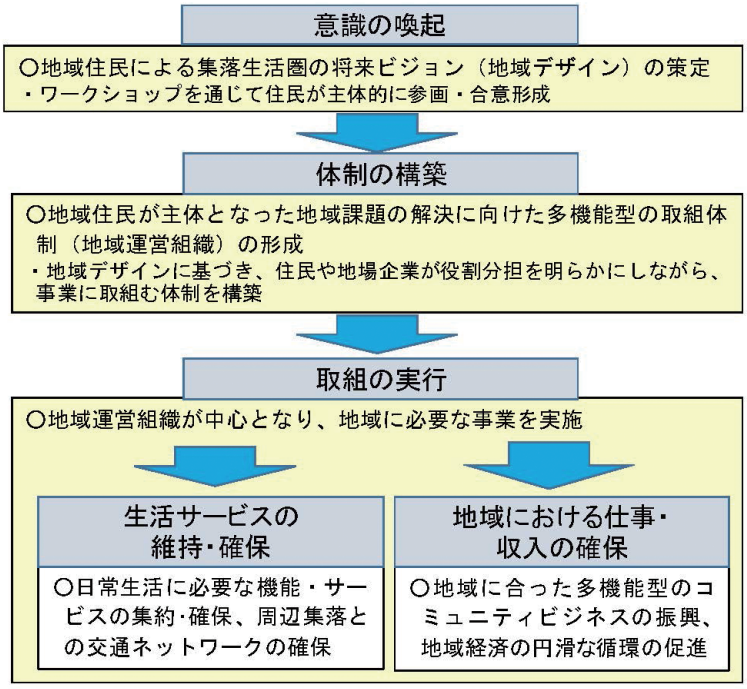
### （３）　地域運営組織が目指す取組

地域運営組織が目指す取組として，最終報告では「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」の指摘に基づき，「小さな拠点」の形成に向けて，①地域住民による集落生活圏の将来像の合意形成，②地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立，③地域の維持のために必要な取組の実施という 3 段階を踏むことを指摘する（最終報告，6 ページ，第序－2 図）。

最終報告は，③地域の維持のために必要な取組の実施について，地域全体が裨益することが目的であるから，個別最適よりも全体最適を目指すことが重要だと指摘し（最終報告，

7 ページ)，地域運営組織の取組ないし事業について，ⓐ地域で暮らしていける生活サービスの維持，ⓑ地域における仕事・収入の確保の二つを具体的に指摘している。

ⓐについては，基幹集落に生活サービス等を集約・確保し周辺集落との間を交通ネットワークで結ぶ「小さな拠点」の形成等の取組により，効率的かつ持続的な生活サービスの提供を図ることが必要と指摘し，ⓑについては，地域農業が核となれば，その役割を果たせる可能性はあるし，最終報告では農林水産業と再生可能エネルギー，更に言えば，それらを組み合わせた多機能型ないし「あわせ技」による価値創造を目指すとしている（最終報告，6 ページ)。




**第序—2 図　地域住民の活動ステップ**

資料：地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016)．

こうした事業を地域運営組織が行うに当たって，さしあたり問題となるのは事業実施に伴って生じる様々なリスクである。その点について最終報告では，先の分類に従って「一体型は事業のリスクが地域全体に及ばないようリスク管理等に留意すること，分離型は地域全体の利益に資するものとなるよう留意することが必要」と指摘している（最終報告，5 ページ）[7]。この指摘から，一体型については，かねてから指摘されてきた地域運営組織の特徴である「自治」と「経済」の異なる性質を 1 組織に持ち合わせるという「二面性[8]」によって生じる矛盾点が現れる。

まず，一体型の地域運営組織には，地域全体を統括する唯一の組織であるという「自治」のための組織としての側面がある。ゆえに，地域運営組織が一体型であれば，それが取り

組む経済事業に伴うリスクは，本来的に地域全体に及ばざるを得ない。他方，分離型においては，分離型の地域運営組織が地域全体の利益に資する取組を実行しているかどうかが常に問われるとしている。つまり，分離型においては地域全体にリスクが及ばないが，その事業内容などによっては,そもそも分離型が地域運営組織とみなせない場合があり得る，ということである。

これについて，実際の現場では，地域運営組織の二面性に内在する矛盾する課題の折り合いをつけるような現実的な対応がなされている，あるいは，なされているはずである。そこで，実際の現場ではリスクをどのように管理（マネジメント）しているのか，あるいは，そもそもリスクを十分に管理できているのか否かを含めて，現地調査結果から明らかにすべき研究課題である。

### （４）　地域運営組織の課題

地域運営組織の課題として，ここでは最終報告において指摘されているもののうち，本研究資料の目的や課題との関係性において重要と思われる論点を取り上げ，検討する。

#### １）　地域運営組織の法人化

地域運営組織の法人化問題は，有識者会議の「メインテーマ」であった。なぜならば，「地域のニーズを踏まえて，地域運営組織が地域住民による共同活動の中でも特に経済活動を進めていくに当たっては，組織自らが権利能力を持ち，取組の主体となる必要性が高くなることから，地域運営組織の法人化が有効である（最終報告，9 ページ）」からである。このため,最終報告では,地域運営組織の法人化問題が紙数を費やして検討されている[(9)]。

（ｉ）　NPO 法人とローカルマネジメント法人

最終報告は，現行法制度で設立可能な法人格である認定 NPO 法人と，社員資格を市町村よりも狭い地域の住民に限定した「地域住民主体型の NPO 法人」の地域運営組織の法人格としての適格性を確認している。特に後者は現行法制度でも設立可能であるにもかかわらず，現場の理解や認知度が低いことから，その周知が課題と指摘した。また，経済産業省で検討されていた「ローカルマネジメント法人」を念頭に置いた，ガソリンスタンドや地域交通等の生活サービス供給主体として社会的利益追求を目的とした営利法人の早期実現を求めた。

（ⅱ）　地縁型組織に適切な法人格

さらに，地域運営組織のうち地縁組織に近い性格を持つが，現行の法制度に該当しない「地縁型組織」について，経済活動等を行うのに適した法人格のあり方について有識者会議での検討結果について報告されている（第序－2 表）。

そこでは，地縁型組織の代表性あるいは公益性を保ちつつ，いかに経済事業主体に必要

な要件，すなわち，経営の効率性や安定性を追求し得る法人格が望ましいことを示している。つまり，先に指摘した地域運営組織が二面性を持つ組織であることを明確に考慮している。しかし，その両立は容易ではない。実際，有識者会議の検討結果をみると，地域運営組織が私的組織であることを理由として，経済的事業を行う上でのメリットの指摘が中心を占めており，逆に，地域代表性のような自治に関わる点は否定的に捉えられている。もっとも，住民参加はできる限り多いことが望ましいとしており，そうであれば，地域代表性が実質的に担保された組織になり得るとも言え，経済組織として満たすべき条件に関する指摘と比べると歯切れが悪い印象がある。

**第序—2 表　「地縁型組織」に適切な法人格の論点**

| | |
|---|---|
| **①法人の設立目的** | 経済活動を行うためには権利能力の取得が望ましい |
| **②構成員** | ・構成員の資格は当該する区域に住所を有するすべての個人<br>・地域の相当数の住民が構成員になることが不可欠<br>・法人や各種団体を構成員にすることは状況次第。しかし議決権を有する構成員は地域住民に限るのが適当<br>・結社の自由の観点から加入には本人の明確な意思表示が必要 |
| **③地域代表性** | ・地域代表性を与えるには当該区域内の相当数の住民によって構成されていることが必要<br>・特定の法人類型に地域代表性を付与する制度の創設には慎重な検討が必要<br>・行政の下請け的機能を果たす団体ではないことに留意 |
| **④ガバナンス** | ・総代会などの迅速かつ機動的な意思決定を可能にする仕組みが必要<br>・経済活動を行う場合には財務情報の規定の整備や監査の仕組みが必要 |

資料：地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）に基づき筆者作成.

更に言えば，結社の自由の観点から，地域運営組織への参加は，自由意志に基づく参加（または脱退）を認めなければならないとしている。本来コミュニティーベースたる自治組織としての地域運営組織を，有志連合たるアソシエーションとして捉えなければならない。つまり，地域社会に存在する全住民（ないし大多数の住民）に参加を求めながらも，それを強制することはできないため，全員参加にならない可能性は常にある。

このように，地縁型組織をあらかじめ純粋な私的組織として議論をする場合，地域運営組織の存立根拠となる「正統性」はどうしても揺らがざるを得ない。よって，その果たすべき多様な活動や役割もおのずと制約を受けやすくなり，地域運営組織としての発展可能性の「限界」を垣間見ることになるかもしれない。

いずれにしても，最終報告における地縁型組織の法人格の検討は，自治組織として求め

られる要件よりも，経済組織としてのメリットを最大限に活かすことを優先したことは明らかである。地域代表性のような公的組織としての認証を，私的組織である地縁型組織の法人格に与えることが制度上困難であれば，そのような地縁型組織において自治組織と経済組織の性質を同時に持ち合わせることは，当然だが，非常に困難となる。

そうであれば，現実的対応策としては，自治組織と経済組織が，少なくとも名目的には互いに独立した主体として分離させ，両者の連携を強めること，つまり，「分離型」の地域運営組織であることが必須となるはずだが，そうした点については，理論的な検討だけでなく，現場の実情からも解明されなければなるまい。

### ２）　人材の確保と育成と資金の確保

多くの地域運営組織で共通した運営継続上の課題は，一つには地域運営組織を運営する人材の確保と育成であり，もう一つは地域運営組織の運営に必要な資金の確保である。最終報告では，地域運営組織の「発展段階」を「立ち上げ段階」と「事業段階」に分けて，両課題の対応方針をそれぞれ指摘している（第序－3 表）。更に言えば，地域運営組織と支援する地方公共団体や中間支援組織のそれぞれについて，課題を指摘している。

**第序—3 表　地域運営組織の「人材の育成・確保」と「資金の確保」に関する課題**

| | | 地域運営組織の課題 | 地方公共団体や中間支援組織の課題 |
|---|---|---|---|
| 人材の育成・確保 | 立ち上げ段階 | ・ワークショップ等で自主的に役割分担と知識の修養<br>・世代交代ができる「人材群（複数型リーダー）」の形成<br>・事務局の体制構築（地域マネージャーの配置等） | ・住民の当事者意識の醸成や人材育成に対する支援<br>・外部専門人材の紹介制度の拡充 |
| | 事業段階 | ・事業実施に必要な知識やノウハウを持つ人材活用と知識やノウハウの学習が必要 | ・アドバイザーや地域おこし協力隊，生活支援コーディネーター等の外部人材の活用や連携が必要<br>・地域間でお互いの取組を学び合い，切磋琢磨するための交流の場作り |
| 資金の確保 | 立ち上げ段階 | ・補助や出資，融資等によって一定の資金を準備<br>・可能な限り自力による多様な資金の確保策を検討<br>・様々な方法で運営資金を確保し，持続的活動につなげる必要 | ・使途の自由度の高い包括的な交付金や指定管理者制度の活用等による支援 |
| | 事業段階 | ・事業の組合せや事務コスト低減を図る<br>・地域貢献活動を行う企業との連携<br>・自治体と協力した地域の遊休資産の活用<br>・再生可能エネルギーや「地産外商」の取組の実施 | ・市町村による地域運営組織の遊休資産の活用に対する協力 |

資料：地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）に基づき筆者作成.

（ⅰ）　人材の確保と育成

まず，立ち上げ段階においては，ワークショップやファシリテーターの活用による地域住民の当事者意識の醸成と，その知識や技能の向上に必要な研修の実施などが効果的としている。さらに，地域運営組織の活動が持続的となるためには，移住者や若者，女性といった人材の積極的な登用も推奨しており，それによって多世代で世代交代ができる「人材群」（複数型リーダー）の形成を図ることが望ましいとしている。

こうした人材育成については，基本的に，都道府県，市町村，中間支援組織が連携することが必要であるとしている。また，高知県の事例を引き合いにして，市町村の取組が困難な場合，都道府県が地域運営組織と直結して積極的な役割を果たし得ることも指摘している。

事業段階においては，事業実施の実務に詳しい人材の確保と育成が必要であり，国や地方公共団体が支援する連携や，情報交換のための場づくりが効果的であると指摘されている。

（ⅱ）　資金の確保

地域運営組織の資金の確保については，特に立ち上げ段階においては，使途の自由度の高い交付金や，指定管理者制度の活用などの支援が必要としている。他方で，原則としては，地域運営組織の自助努力による資金の確保という方針も示されている。その背後には，一つには資金を自ら確保できる力が地域運営組織に備わっていなければ，その持続的な活動は望めないことがある。もう一つには，非常に厳しいとされている地方公共団体の財政状況という行政側の事情がある。

他方，事業資金の調達方法については，一般論として借入れや融資といった「負債」にするのか，あるいは，出資などの「持分」にするのかによって，組織のガバナンスに与える影響は異なる。しかし，現状では，地域運営組織の大半は任意組織であり，かつ，行政等からの補助金や交付金を主な資金調達先とする地域運営組織が大半を占めており，そのような資金調達方法の違いについてまでは配慮されていない。

次に，行政による補助金や交付金について，最終報告では，組織の立ち上げ段階においては，使途の自由度の高い交付金が望ましいと指摘している(10)。

しかし，行政からの補助金や交付金の利用には，資金の使途や管理に関して様々な規律の遵守が求められており，たとえ資金の返済義務はなくても，適正使用に関する会計検査もある。指定管理者制度についても種々の契約条件があることから，地域運営組織に全く自由な裁量を認めるわけではなく，その契約の条件等によってケース・バイ・ケースである。もっとも，そのような制約が直ちに問題であるとは言えない。なぜならば，外部からの規律やモニタリングを一定程度受けることを通じて，組織のガバナンスの健全性がもたらされ得るからである。

いずれにしても，資金の確保の方法によっては，何らかの外部制約が地域運営組織のガバナンスにかけられるが，それが正負どちらの効果ももたらす可能性は考慮すべきである。

### ３）　行政の役割と中間支援組織等との連携

最終報告が掲げる地域運営組織の「量的拡大」と「質的向上」を進める上で，行政からの支援の役割が大きいことは論を待たない。また，行政以外にも地域運営組織の活動を支援する中間支援組織や現場で連携する多様な組織の果たす役割も重要である。

#### （ｉ）　行政の役割

最終報告では，国，都道府県，市町村が役割を分担し，地域住民の取組を推進していくことが必要であるとし，それぞれの役割を整理している（第序―4 表）。

地域運営組織へ支援を行うのは，基本的には当該する市町村であり，都道府県や国はそのような市町村の取組を支援する役割を担うとして役割分担を明確化している。これは，実際の取組でも，多くの場合，そのように行われているとしてよいだろう。ただし，市町村で取り組むのが困難な場合，先の高知県の事例のように，都道府県が直接取り組む場合もあると指摘している。

**第序―4 表　行政による地域運営組織への支援と対応**

| | 地域運営組織支援における主な役割 | 具体的な対応や取組の方針 |
|---|---|---|
| 市町村 | ・地域運営組織を行政の下請けと捉えず，地域づくりにともに取り組むパートナーとして位置付ける<br>・地域運営組織の取組を人材面・資金面など多面的かつ密接に連携して支援する | ・中長期的な地域づくりの視点に立った支援を行い，取組方針を明示して，住民の意識変革や取組推進を図る<br>・専門知識を有する職員の育成，担当者の継続性の確保，縦割りを排した総合的な対応等，持続的な取組体制を構築する |
| 都道府県 | 広域的な観点から市町村や地域運営組織の取組をサポートし，支援体制の構築や情報提供・相談窓口の一元化などに取り組む | ・人材育成や相談窓口の一元化等推進のための取組を広域的に行うため，市町村や中間支援組織と連携してプラットフォームを形成する<br>・市町村で地域運営組織の支援を十分に行えない場合には，積極的な支援を行う |
| 国 | それぞれの地域の特性に応じて分野を横断した柔軟な事業展開を可能とすることなど，使いやすい仕組みへの改善や支援措置の拡充を図る | 都道府県と連携し，全国的なフォーラムや各地域での説明会・意見交換会等の開催や情報交換のためのプラットフォームを構築し，全国への情報発信を進める |

資料：地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）に基づき筆者作成.

他方，行政による地域運営組織の支援には，財政支援や人的支援などの新たな行政コスト負担の増加を伴うが，中長期的な地域づくりの視点からみると，むしろ財政の効率化につながり得るとも指摘している（最終報告，23 ページ）。

（ⅱ）　中間支援組織の支援と多様な組織との連携

地域運営組織の支援において，行政とともに中間支援組織の果たす役割については，地域運営組織の事業運営上，高度な専門知識が必要な場合があることから，経営コンサルタント機能や事務局員への研修機能などが重要になるとしている。

また，地域における多様な組織のうち，中山間地域等に比較的多く存在する組織として，具体的に農協や郵便局を挙げて，それぞれの事業の特徴等から，地域運営組織との協力・連携が重要であるとも指摘している。

### （５）　小括

最終報告では，主に中山間地域や過疎地域において，住民主体による地域運営組織が様々な事業や取組を行うことによって，地域社会の維持・存続を図っていく必要があること，そこに行政や中間支援組織等が支援・連携し，地域運営組織の量的増加と質的向上を図っていくべきと提言した。

他方，最終報告の内容について，本研究で取り上げる広域地域組織との関係性を中心とした検討の結果によって，地域運営組織，ならびに，広域地域組織に関する以下の二つの課題を新たに見出すことができる。

第１に，共的セクターとしての地域運営組織の位置付けである。最終報告では私的セクターである企業などが供給してきた財やサービスの問題を指摘したが，行政が供給するサービスの合理化に伴う問題には言及しなかった。最終報告では，地域運営組織は共的セクターであるとしつつ，法人化においては，私的組織であるとの前提で議論された。他方，中山間地域や過疎地域では，行政サービスの合理化や効率化に伴うサービスの低下が集中的に発生しており，そのことが地域運営組織の設立事由になる場合も多い。よって，地域運営組織と行政とのパートナーシップの構築においては，地域運営組織に対する行政機能の一部委譲なども長期的視野に入れた議論も必要になるのではないか。

第２に，地域運営組織が取り組む「地域課題」に関する問題である。最終報告では，地域社会の課題については，経済問題や生活問題に限定的な議論が行われていた。しかし，中山間地域や過疎地域における地域社会の問題や課題は，地域社会の人口減少や高齢化によって引き起こされるだけでなく，農家戸数の減少や兼業化，あるいは，非農家との混住化の進展，さらに，地域によっては移住者などの新住民との関係構築など，多方面にわたって複雑化しており，場合によっては複数の課題が乱立し，課題によっては同時には両立し難いことも考えられる。こうした複雑化した利害などの調整を行うためには，伝統的な集落による統治（ガバナンス）では対応困難であり，新たな統治システムが必要とされるかもしれない。その受け皿となり得るのが，集落のような過去の経緯や伝統などに縛られない運営も可能である地域運営組織だと言える。

他方，地域運営組織にとっては，各地域に固有の伝統芸能や祭事，あるいは，農村景観の保全活動といった諸活動，すなわち，地域にとって極めて高い社会的・文化的意義が認

められる地域に根ざす活動の維持・継続も非常に重要な課題となり得る。最終報告では，「地域資源」の利活用の範疇として，伝統文化や芸能，景観維持などの取組も含められると解釈できる。ところで，地域資源や伝統文化等の（商業的な）利活用と，その望ましい保全のあり方とが一致する保証はない。そうした地域資源をまず，どう活用するのかといった地域課題の設定段階から，地域内での関係者の利害調整ないし役割分担を経て，対象物の適切な管理体制を設計・実現させ，その地域全体にとっての「最適状態」の達成を実現するまでの役割は，地域運営組織が果たすことが期待されるであろう。

更に言えば，地域運営組織の中には，地域貢献活動に積極的に取り組む組織は多い。なかでも農山村における地域運営組織の中には，「農福連携」や「食育」などといった農業生産活動を通じた福祉や教育などの地域貢献活動の取組が，その使命や目的として位置付けられているケースが少なくない。

## ３．　本研究資料の課題と構成

### （１）　本研究資料の課題

以上までの議論を整理して，本研究資料の課題と検討・分析事項を以下のように設定する（第序―5 表）。

第序―5 表　本研究資料の課題と検討・分析事項

| 本研究資料の課題 | 主な検討事項 | 具体的な分析事項 |
|---|---|---|
| ①地域農林業組織と広域地域組織の一体性の確保と推進に向けた方策の検討 | ・地域農林業組織が果たす地域マネジメント機能における役割や機能<br>・地域農林業組織と広域地域組織との連携可能性 | 地域農業の範域と広域地域組織の範域との整合性 |
| | | 集落営農組織が核となった広域地域組織の活動の成果と課題 |
| ②人材の確保と育成の推進に向けた方策の検討 | ・内部人材と外部人材の果たす役割分担<br>・広域地域組織の人材育成に係る優位性<br>・多世代で世代交代ができる「人材群」（複数型リーダー）の形成 | 広域地域組織による移住・定住希望者の「呼び込み」の実態 |
| | | 外部人材による新たな活動や組織化の動きと成果 |
| | | 人材群の形成による広域地域組織のリーダー育成・確保 |
| ③地域の総合性の発揮を担う広域地域組織の育成に向けた方策の検討 | ・広域地域組織の課題克服への政策的支援等のあり方<br>・行政間連携や中間支援組織等の多様な組織の役割 | 自治体による地域づくり支援施策の特徴と比較分析 |
| | | 広域地域組織の組織体制や活動内容等に着目した比較分析 |
| | | 中間支援組織による地域づくり支援の役割分担の実態 |
| ④共的セクターとしての広域地域組織の位置付けとその「二面性」に伴う問題 | ・広域地域組織における協議組織と実行組織の関係<br>・広域地域組織の活動成果の地域全体への裨益，リスク管理のあり方 | 一体型と分離型で比較した利益分配やリスク管理の特徴や違い |
| | | 広域地域組織の活動成果の把握と評価 |
| ⑤広域地域組織が取り組む「地域課題」の対象に関する問題 | ・広域地域組織が設定する「地域課題」の特徴<br>・複雑化する地域社会の課題に対応し得る利害調整の役割<br>・伝統文化・祭事の保全，福祉，教育などの地域貢献活動に係る広域地域組織の役割 | 範域に応じた地域課題の違いと対応状況 |
| | | 広域地域組織の地域貢献活動が地域の「まとまり」の創出と再生に果たす役割 |

資料：筆者作成.

まず，①「地域農林業組織と広域地域組織の一体性の確保と推進に向けた方策の検討」，②「人材の確保と育成の推進に向けた方策の検討」，③「地域の総合性の発揮を担う広域地域組織の育成に向けた方策の検討」の 3 点は，主として農林水産政策研究所（2017）で残された課題に基づいている。ただし，②と③は，前節での有識者会議の最終報告の検討結果を取り入れ，検討すべき事項を改めて整理した。

次に，④「共的セクターとしての地域運営組織（広域地域組織）の位置付けとその「二面性」に伴う問題」，⑤「地域運営組織（広域地域組織）が取り組む「地域課題」の対象に関する問題」については，主として有識者会議の最終報告の検討結果に基づいた課題であり，農林水産政策研究所（2017）等の過去の調査対象も対象に含めた上で，考察することにする。

### （２）　本研究資料の調査対象先と構成

本研究では，広域地域組織等への支援政策を実施している青森県，岩手県，岐阜県恵那市を調査対象として，2016 年度から 2017 年度にかけて，青森県と岩手県，岐阜県恵那市の各担当課への聞き取り調査と現地調査を実施した。特に断りのない限り，現地調査結果に関する記述における現在や現時点などは，すべてこの時点を指すものとする。

青森県では，2014 年度から，県庁内各部局横断による「人口減少プロジェクト」を推進しているところである。同プロジェクトにおいて，企画政策部地域活力推進課が取り組む「集落再生・活性化事業」では，大学との連携を図りながら，県内 6 か所でモデル地区を選定し, 住民主体のコミュニティ活動の支援を行っており, 現場で既に成果を上げている。また，農林水産部では，地域農業の担い手対策として集落営農組織等の農業経営体への支援政策が実施されており，さらに，地域の農業経営体と地域内外の様々な主体との連携などを通じて，地域資源の維持や活用を図り，地域社会の維持と発展を担う「地域経営」の取組を同プロジェクトの一環としても推進している。

第Ⅰ部では，青森県によるこの二つの取組をそれぞれ取り上げ，青森県による取組状況と広域地域組織への現地調査の結果を報告する。

岩手県では， 2016 年 2 月に，農林水産部により「いわて農業農村活性化推進ビジョン」が策定された。同ビジョンの策定に当たっては，新たに農林水産部農村計画課を中心とした課横断のチームが結成された。同チームは，県内の有識者等へのヒアリングのほか，中山間地域問題の先進地である中国地方への現地調査を実施した。また，岩手県内の中山間地域において，地域活性化に取り組む農業経営体などへの現地調査も多数実施し，それら調査の結果が同ビジョンには反映されている。

第Ⅱ部では，岩手県農林水産部によるこの取組の現状と，同県内における先進的な事例を中心とした広域地域組織への現地調査の結果を報告する。

岐阜県恵那市では，2004 年の市町村合併の際に，地方自治法に基づく「地域自治区」を市内に計 13 区設置した。さらに，恵那市独自の制度として，各地域自治区に住民主体の

協議組織や活動組織を置き，まちづくりの取組を各地域自治区単位で行い，恵那市がその取組を人的・財政的に支援・協働するという体制が，長年にわたって構築されてきた。

第Ⅲ部では，岐阜県恵那市の地域自治区を対象に，恵那市による支援状況と地域自治区（広域地域組織）への現地調査の結果を報告する。

以上の現地調査結果の報告後，本研究資料で設定した先の課題について，本研究資料，並びに農林水産政策研究所（2017）で取り上げた現地調査を基にした考察を行い，本研究の結論を明らかにする。

注 1　『まち・ひと・しごと創生基本方針 2017』（2017 年 6 月 9 日 まち・ひと・しごと創生本部決定）には，「人口減少や高齢化が著しい中山間地域等においては，一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要であり，将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう，地域住民が主体となった地域運営組織の形成を進めるとともに，生活サービス機能の集約・確保，集落生活圏内外との交通ネットワーク等による「小さな拠点」の形成を推進し，利便性の高い地域づくりを図る」とある。

2　本有識者会議（座長：小田切徳美明治大学教授）は，2015 年 12 月 24 日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略改訂 2015」に基づき，地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けて，その課題及び論点を整理し，結論を得るため，2016 年 3 月から 12 月までの間，合計 10 回開催された。委員は地域運営組織の代表者や地方自治体の首長，大学教授などによって構成されており，有識者会議では委員らによる意見交換と外部ヒアリングが主に実施され，8 月には中間とりまとめが行われた。

3　同図では，農林水産政策研究所（2017）で取り上げた，長野県飯田市の「まちづくり委員会」が分離型（協議組織連携型）の協議機能型（一部が実行機能型にも含まれる）に位置付けられている。また，飯田市千代地区の住民らが設立した，保育園の運営や高齢者福祉事業を実施している社会福祉法人「千代しゃくなげの会」が，分離型（協議組織連携型）の実行機能型に位置付けられている。

4　農林水産政策研究所（2017）で示した広域地域組織が満たす諸要件とは，①広域地域組織とは，その諸活動の実施を通じて，当該地域の「持続的発展」を目指すために設立される組織・団体であり，具体的には，住民の結束を高めること，地域に賦存する農地や人，景勝地等といった「地域資源」の活用を通じた，地域内の所得増大や雇用創出，地域住民の「つながり」の強化や福祉の向上等をはかること，移住者・定住者を呼び込み地域社会の持続性を確保することなどの目的や目標を掲げて設立されている。②広域地域組織が活動対象とする地域（範域）は明確化されており，校区や大字，小字，旧町村等の単位で主に複数の集落から構成された歴史的地理的に成立した範域を設定している。③広域地域組織の運営には，その範域に居住する全住民の自由な参加が可能となっている。広域地域組織の全体運営は，住民全体または広域地域組織の構成単位となっている各集落の代表者らによって構成された総会や理事会等が担っている。④広域地域組織が実施している活動は，複数分野にわたる総合性が認められる。そのため，総会や理事会等の上部（運営）組織に対する下部（実行）組織として，各種の部会や委員会等が諸活動を実施している。あるいは，広域地域組織と連携・提携関係にある他組織が，広域地域組織の依頼や要請等を受けて活動を実施している，という四つの要件であった。

5　縁辺化現象は，地域のいわゆる中核都市とその周辺の町村が合併する場合において発生する。例えば，「平成の大合併」における山口県の市町村合併には以下のような特徴があった。すなわち，「元々県庁所在地の山口市の人口・経済集積度が低い代わりに，歴史的，文化的に特徴のある中小都市が県内に分散的に存在して

おり，市町村合併においては，そのほとんどが分散する中小都市と周辺の町村部との組み合わせとなったため，中山間地域は，相対的に新市の周辺地域に位置することになった（松本，2013；190 頁）」。こうした事情もあって，山口県では，中山間地域等において，「手作り自治区」と呼ばれる地域運営組織を支援する政策の実施に動いたという経緯がある（福田，2017）。

6　農林水産政策研究所（2017）や本研究資料で調査対象とした，熊本県山都町大野地区，熊本県菊池市水源地区，和歌山県紀美野町上神野地区などのように小中学校の統廃合を一つの契機として，住民同士で危機感を共有し，学校の跡地などを拠点施設として活用するなどして，広域地域組織の運営に乗り出す事例がみられた。

7　農林水産政策研究所（2017）や本研究資料で対象とした多くの広域地域組織の調査によれば，広域地域組織の運営では，リスク回避的な態度を示すことが大半である。そのような態度は，最終報告の指摘にもあるように地域全体にリスクが及ぶ可能性が高いからであるが，他方で事業運営を行う上で取るべきリスクでも取らないという，ややもすれば硬直的な方針を取ることを助長している可能性もあり，それが適切なリスク管理の結果だとまで言い切ることはできない。更に言えば，ステークホールダーが住民全体に及ぶ広域地域組織では，地域運営組織の運営者と彼らとの間でリスク・コミュニケーションの問題が発生することも無視できない。いずれにしても，地域運営組織の運営で発生する様々なリスクをどう管理するのか，その仕組みづくりに関する問題は，まだほとんど議論されていない。

8　小田切（2011）による，自治組織であると同時に経済活動を行う組織であるという「二面性」という指摘に基づく。江川（2015）も，広域地域組織には総合事業体として性格を有しており，そこには非営利組織（自治組織）と営利組織（経済活動組織）という二つの側面があると指摘した。

9　地域運営組織の法人化について，特に本研究資料との関係では，農業や農村との関係性について詳しく検討した文献として，伊庭（2016）がある。伊庭（2016）は，農業や農村における「社会貢献型事業」を「農業に関連する事業を行う組織が，地域農業の維持や地域社会の厚生の向上に貢献するサービスを，利益追求ではなく事業の維持を運営原則として供給する事業」であるとした上で，事業主体となる組織の経営形態の制度と機能に関する検討を行っている。具体的には，農事組合法人，株式会社，NPO 法人について，その制度的特徴を整理し，社会貢献型事業の運営に果たす機能を検討した。その結果，いずれの経営形態においても農業あるいは農村社会に特有な要因にかかわってメリット，デメリットがあり主体組織として最善の経営形態はないこと，したがって，当該組織に関わる環境や条件との適合性において経営形態を選択する必要があることを指摘している。ただし，例えば，利益確保を重視する場合には株式会社が適しているなど，各形態が有効である環境や条件の方向性は，一定程度は特定化できるともした。

10　なお，農林水産政策研究所（2017）においても，熊本県の例を引き合いにして，広域地域組織の立ち上げ段階では自由度の高い交付金が求められると結論した。ただし，そのように結論した理由は，行政組織の高度な専門化によるタテ割り行政の弊害を緩和する効果があり得るとの観点からであった。

## ［引用文献］

[1]　伊庭治彦（2016）「社会貢献型事業組織の経営形態」伊庭治彦，高橋明広,片岡美喜編著『農業・農村における社会貢献型事業論』農林統計出版。

[2]　江川章（2015）「集落活動の現状と広域化の動き」農林水産政策研究所『農村の再生・活性化に向けた新たな

取組の現状と課題―平成 24～26 年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書―』，農村再生プロジェクト（集落再生〕研究資料。

[3] 小田切徳美編著（2011）『農山村再生の実践』，農山漁村文化協会。

[4] 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（2016）『地域の課題解決を目指す地域運営組織―その量的拡大と質的向上に向けて― 最終報告』。

[5] 農林水産政策研究所（2017）『平成 28 年度広域的連携による農業集落の再生に関する研究報告書―熊本県・和歌山県・長野県における「広域地域組織」の現地調査結果―』農業農村構造プロジェクト〔集落再生〕研究資料第 1 号。

[6] 福田竜一（2017）「地域再生を担う集落連携型地域組織の現状分析―山口県「手づくり自治区」を対象として―」『農林水産政策研究』巻 26 号。

[7] 松本典久（2013）「山口県における中山間地域づくりの取組」『地方財政』，2013.10。