

研究指導 青木 孝弘 准教授

## 地域運営組織のリーナ組織再編

—福島県会津若松市湊地区を対象として—

橋本 琉花

### 1. はじめに

少子高齢化を伴う人口減少が深刻となっている中、地域における移動や買い物などの生活が困難になっており、今後、更に住みなれた地域で暮らしを維持していくことが困難になることが懸念されている。

このような現状の中で、住民同士が地域の将来のことを話し合い、地域住民が主体となって様々な生活サービスの提供を行う動きが増加している。

本研究では、そのなかでも生活サービスの提供のみではなく、地域課題の解決に向けた事業等について多機能型の取組みを持続的に行う、地域運営組織<sup>1</sup>に注目する。

### 2. 研究背景

#### 2.1 地域運営組織の現状

内閣府は、2014年に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定した。その中で、地域の課題解決に向けた取組みを持続的に行うための組織(地域運営組織)を形成することが重要であるとされ、2020年までに達成すべき重要業績評価指数(KPI)として、住民の活動組織(地域運営組織)の形成数3,000団体を目指すこととされた。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(2018)によると、地域運営組織は2018年10月の時点で3,071団体が形成され目標は達成しているが、量的拡大とともに質的向上に向けて支援する方針が示されている。

#### 2.2 地域運営組織の課題

地域運営組織の取組みを進めるための課題として、天池(2017)は以下の5つを挙げている。(1)地域のニーズを踏まえ、共同活動を進めていくに当たり、組織自らが権利能力を持ち、取組み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が、どのような法人類型が考えられるか、(2)少子高齢化が深刻な地域において、いかに組織や取組みを担う人材を育成・確保していくのか、(3)人口減少に伴い、大きな産業もない地域での組織運営に要する資金をどのように確保していくのか、(4)地

域住民への生活サービスの提供やコミュニティビジネスの創業等、事業を実施するに当たり、事業に必要なノウハウや知識等をどのように取得するのか、(5)行政の支援や連携、地域内外の多様な組織との支援や連携はどのようにあるべきかとしている。

本稿では、上記の課題のうち(1)(4)(5)にかかわる地域運営組織の組織体制に着目し、解決策を模索していく。

#### 2.3 地域運営組織の組織体制

総務省(2019)では、地域運営組織の組織体制は、「地域課題を共有して解決方法を検討・決定」するための「協議機能」と、「地域課題解決に向けた取組みの実行」をするための「実行機能」の2つが必要とされる。全国の事例から見ると、協議機能と実行機能の備え方には2種類あり、同一の組織が併せ持つものを「一体型」、それぞれの機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織を「分離型」としている。

### 3. 先行研究

難波(2012)は、長野県木曾町を事例に組織再編の問題を5点提示した。(1)「分散」ではなく「分権」<sup>2</sup>を目指した地域運営組織の実現性、(2)住民の「分権」への意識改革、(3)地域運営組織の存続、(4)下部組織の再編、(5)総務省コミュニティ委員会の主張であるドイツの自治体内分権の考え方の導入、これらを解決していく必要があるとしている。

山下他(2008)では、自治組織再編の問題意識は段階的であるとしている。つまり、(1)現状の自治組織の構造に対し、「再編すべき」であることを示す客観的かつ理解しやすい指標が少なく、(2)地域住民自身そのような状況に対し、「再編すべき」という認識を抱きにくい保守的な風潮があること、(3)さらに議論を深めるような有益な情報を提供しうる手段が乏しく、意識改革や新たなビジョンの構築が容易ではないこと、といった一連の課題があると述べている。また、自治組織及び住民が担っている役職を全て挙げてもらい、活動範囲ごとに整理したとき、地域の人口や世帯数に対し役職の数が過剰にあることが判明した。

<sup>1</sup> 総務省(2019)によると、地域運営組織とは「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組みを持続的に実施する組織」と定義される。

<sup>2</sup> 名和田(2000)では、自治体内の分権を「分散」と「分権」

に分けて定義した。分散とは、自治体内の区域内にいくつかの支所ないし出張所を設け、これに何がしかの役所機能を担わせ、それにより住民が身近な役所で住民サービスが受けられるようにすることである。分権は、「分散」に加え、分散された役所に付置する形で何らかの住民参加的組織を設けて、当該役所の意思決定に際して協働させる仕組みのことである。

その要因として、地域運営組織・役職が県や市の行政の縦割りであり、それに付随した各種事業に沿って位置づけられるため、地域の課題や実情に応じた体制ではなく、受け皿的な組織体制になっていることがあるとしている。

#### 4. 研究目的

先行研究では、自治体の分権には2種類あり、中でも「分権」を目指していくために、意識改革の必要性があるということがわかった。また、地域運営組織は組織改革において段階的な問題を抱えており、その根本に行政の縦割り組織があるため、地域に適した組織体制ではないということがわかった。

しかし、冒頭で述べたように人口減少が進む中で、現在の組織を維持していくには限界がある。そのため、地域運営組織を含む地域全体のリーン化が今後の地域運営に必要であると考えられる。

以上のことから、地域運営組織において事業重複や情報共有の観点から無駄を排除したリーンな組織再編の提案を本研究の研究目的とする。

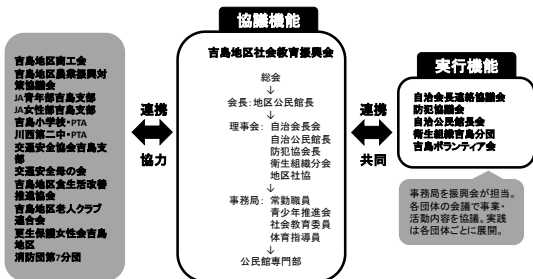
#### 5. 予備調査

本研究の前に、実際に地域運営組織のリーン化をし、安定的な組織運営を行っているきらりよじまネットワーク(以下、きらり)を2019年3月20日に調査した。

きらりは山形県の川西町吉島地区の住民全世帯が加入するNPO化した地域運営組織である。きらりは「第9回地域再生大賞」<sup>4</sup>の準大賞を受賞しており、全国的に注目されている地域運営組織の1つである。

きらりは、特徴の1つに大きな組織再編をしたことが挙げられる。設立当初は分離型組織での運営を行っていたが、(1)情報伝達、指示系統の劣化、(2)人材育成の多様化、(3)所々の手続きの複雑化・硬直化、(4)事業遂行の責任の所在と不明確化、(5)仕事の細分化からくる調整事項の増加などの問題を抱えていた(図表1)。

図表 1 吉島地区の組織運営イメージ(分離型組織)



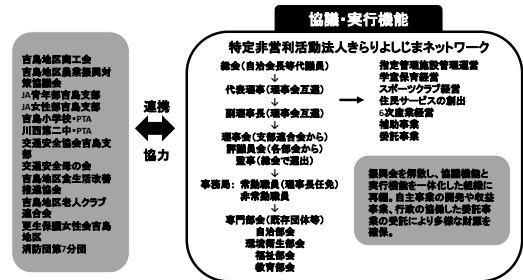
きらりよじまネットワークHPを参照に筆者作成

<sup>3</sup> 本来ビジネス用語において、企業をリーンだという場合、無駄がなく、力強いイメージ、リーン生産方式の場合無駄がなく、生産性が高いことを意味する。本研究では、リーン生産方式のような意味で、リーンという言葉を使用する。

<sup>4</sup> 地域づくりに挑む団体にエールを送ろうと、地方新聞と共同通信が2010年度に設けた。各紙が原則1団体を推薦し、専

このことから、現在の組織が抱える問題を洗い出し、組織経営と地域課題の因果関係を考慮した結果、一体型組織に再編することで、地域運営組織のコスト削減や事務作業の効率化が図られ、スピード感のある課題解決を実践できる形にした(図表2)。再編したことにより、(1)合意形成の容易さ、(2)人材育成の一元化、(3)所々の手続きの単純化・効率化、(4)責任の所在の明確化、(5)会議等の集約化、(6)行政とのワンストップ機能、(7)多様な財源確保の可能性などが効果として得られる仕組みとなった。

図表 2 吉島地区の組織運営イメージ(一体型組織)



きらりよじまネットワークHPを参照に筆者作成

#### 6. 本調査

##### 6.1 調査概要

本研究では、福島県会津若松市湊地区のみんなと湊まちづくりネットワーク(以下まちネット)の事務局長に対してヒアリング調査と所属する役員を対象にアンケート調査を行う。

まちネットとは、福島県会津若松市の東部、猪苗代湖の西岸に接する湊地区の地域運営組織である。2014年秋頃から湊地区区会長が中心となって、地域活性化のための新たな組織の検討を開始し、2015年3月に湊地区地域活性化協議会を設立した。2019年より第2次ビジョンの取組みを開始しており、第2次ビジョン開始時に名称をみんなと湊まちづくりネットワークに変更した。同年には「第10回EST交通環境大賞」<sup>5</sup>の大賞(環境大臣賞)を受賞しており、全国的に注目されている。

調査方法:ヒアリング調査、アンケート調査  
 調査日時:ヒアリング調査 2019年12月9日  
 アンケート調査 2020年1月8日  
 調査対象:みんなと湊まちづくりネットワーク

##### 6.2 ヒアリング調査

ヒアリング調査では、まちネット設立の背景や概要、現在の組織体制から今後の展望について話を聞いて

門家で作る選考委員会が審査に当たる。

<sup>5</sup> 日本におけるESTの更なる普及のために、地域の交通環境対策に関する取組み事例を発掘し、優れた取り組みの功績や努力を表彰するとともに、その取り組み広く紹介し、普及を図るために、2009年度に創設された。

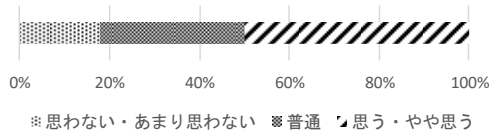
た。その中で、まちネットが抱える問題が2つ見えてきた。1つは、役員が増加していることである。設立当初は地域の役職を減らす目的があったものの、現在は役職の統合などができていないため、設立前に比べ役職数が増加している。もう1つは、まちネットと地域の各集落との間で問題意識が合わないことである。これにより、活動の重複や地区全体としての活動のブレがあることがわかった。

### 6.3 アンケート調査

予備調査、ヒアリング調査を踏まえ、アンケート調査では主に、現在の組織に対する満足度と今後の組織展開に対する期待度を一般会員と役員で比較した。統計方法は、クロス集計とカイ二乗検定で行った。有効回答数は29件である。

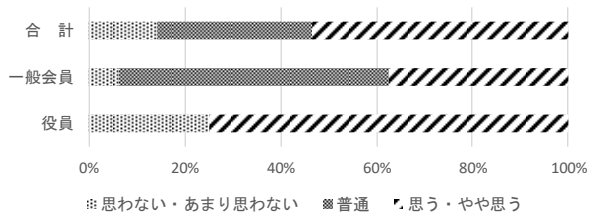
現在の組織は、「思う・やや思う」と回答している人が多いことから、満足度が高いといえる(図表3)。

図表 3 現在の組織の満足度



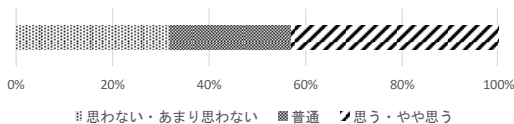
組織内の情報共有ができていないかという問いに対しては、全体的に「思う・やや思う」と回答した人が多かった(図表4)。しかし、一般会員は「普通」と回答する人の割合が多いのに対し、役員は「思う・やや思う」と「思わない・あまり思わない」ときっぱり二分化していることがわかる。有意差がみられたことから、情報共有は満足度に差があることがわかる(P値=0.0060)。

図表 4 組織内の情報共有の満足度



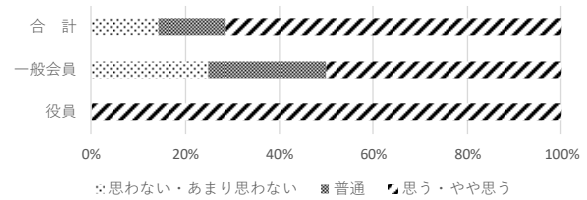
再編への意欲は全体的に高いことがわかる(図表5)。しかし、「思わない、あまり思わない」と答えている声が約3割あることから、再編を行う際十分な話し合いを行う必要がある。あまり意欲が高くなかった理由として、図表3の現在の組織に対する満足度が高いことが考えられる。山下他(2008)で述べられているように、まちネットのなかで保守的な風潮もあるのではないかと考えられる。また、統計上の有意差は見られなかった(P値=0.6753)。

図表 5 再編への意欲



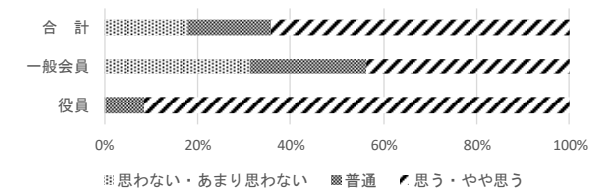
各集落と統廃合した組織化に対しての意欲は全体的に高いことがわかる(図表6)。しかし、役員は全員が「思う・やや思う」に回答しているのに対し、一般会員はあまり多くない。また、有意差が見られることから、役員と一般会員で考え方が違うことがわかる(P値=0.0264)。

図表 6 各集落と統合した組織化への意欲



他団体と統廃合した組織化に対しての意欲も全体的に高いが、その中でも役員は全員が他団体との統廃合に意欲的であることがわかる(図表7)。有意差が見られるため、役員と一般会員で考え方が違うことがわかる(P値=0.0150)。

図表 7 他団体と統合した組織化への意欲



### 6.4 点数化による分析

ここまではまちネット内部の役職による分析を行った。その結果、役職に就いているかいないかにより考え方が違うことがわかった。これらのことから、役職が再編に対する意識形成に影響する要因だと考えられる。そこで、まちネット会員に自分が地域活動で就いている役職を全て挙げてもらい、地域活動の負担度の合計で分析を行う。これにより、地域運営組織の役職に就いているだけではなく、地域活動の負担度によって差が生まれるのか調査する。湊地区全体の役職の重み付けは図表8の通りである。

図表 8 役職重み付け

ランク	役職
7点(ランク7)	区長会長、民生委員役職者
6点(ランク6)	区長、民生委員
5点(ランク5)	まちネット事務局、消防団長、各集落の役員
4点(ランク4)	湊全体の各種団体を実際に仕切っている役職
3点(ランク3)	組長、消防団員、まちネット庶務
2点(ランク2)	まちネット一般会員
1点(ランク1)	各種団体メンバー

中央値=10, 平均値=10.4483, 最小値=2, 最大値=21, 標準偏差=5.99158であった。

組織の満足度や再編に対しての意欲に関して有

意差は見られなかったため、組織の満足度や再編に対しての意欲に活動の負担度はあまり関与しないことがわかった(満足度:P値=0.2466, 再編への意欲:P値=0.2554)。

次に、役職別の比較では有意差が見られた各集落と統廃合した組織化に対しての意欲と他団体と統廃合した組織化に対しての意欲について、活動の負担度別でカイ二乗検定を行った。その結果、有意差は見られなかった(各集落:P値=0.7326, 他団体:P値=0.3679)。しかし、「実際に他団体と統廃合した組織化は可能であると思うか」という問いでは、役職の負担度が中央値より低い集団は「普通」「思う・やや思う」と回答している人が半々であったのに対し、中央値より高い集団は「思う・やや思う」と回答している人も多いが「思わない・あまり思わない」と回答している人の割合も約3割と高くなっており、有意差が見られた(P値=0.0126)。

この要因として、役職の負担度が中央値よりも高い集団は、上位役職についている割合も高いため、組織の現状を深く知っているがゆえに組織再編は難しいと感じる部分があるのではないかと考える。

## 7. 考察とまとめ

調査の結果、まちネットでも先行研究であげられているような再編に対する保守的な風潮がやや見られ、役職数も過剰にあることがわかった。また、再編に対しての意欲は役職に就いている人の方が高く、実際に再編が可能であるかという問いでは活動の負担度が関係するということがわかった。

以上のことから、役職が再編に対する意識形成に影響する要因の一つであるといえる。また、役職者になることで他団体と関わる機会があり、知見を得られる機会が一般会員よりも増えるため、一般会員と役員で意識の差が生まれている。

このような意識の差を埋める対策として、地域全体での定期的な勉強会や情報交換の場を設けることを提案する。地域運営組織でワークショップや講演会をすることはあっても、地域の様々な団体が集まっている勉強会や情報交換会の機会は多くない。しかし、地域運営組織をリーンの再編する際に、組織論などの論理的な視点や地域の現状を多角的な視点から考えることは必須である。そのため、各種団体のメンバーが集まり改めて自分の住む地域を考える機会を与えることで、保守的な意識を改革することが出来るのではないかと考える。勉強会や情報交換会を行うなかで、重要なポイントとしてしっかりとスクラップアンドビルドを行うことである。アンケートの自由記入欄にも「スクラップ&ビルドのスクラップがなくビルドばかりになっているような感じがするので、行事等の精選が必要だと思う。」という回答があるように、地域活性化事業に熱心な地域運営組織ほど足りないものを補お

うとビルドばかりを行っている団体が多いように感じる。これでは、事業を行うための仕事や役職が増えるため、地域住民に負荷がかかってしまう。そのため、話し合いをする際には事業優先度を決め、重複している事業や部会、役職などをスクラップしていくことで、リーンな組織再編を行うことができるのではなかと考えられる。

また、地域運営組織のリーン化には行政が深くかかわってくる。ヒアリング調査やアンケート調査でも「行政による縦割り組織のため、壁がなかなか壊せない」という声が上がっている。そのため、地域内だけで話をするのではなく、行政も絡めて話し合いを進めていく必要がある。

## 8. 今後の課題

本研究ではみんなと湊まちづくりネットワークの会員に絞ってアンケート調査を行ったが、自由回答に「各年代別、代表制にして、一部分年代の方の意見だけでなく、10代、20代、30代、40代、50代の意見を拾っていくべきだと思う。」と書かれているように、一定の年齢層の回答のため、若年層の意見が拾われていない。また、会員数が約70名であるのに対し、有効回答数が29件と極端に少ない。そのため、調査対象をもう少し広げると違う結果が見えてくるかもしれない。また、各地域により抱える問題や存在する団体数、一人当たりの役職負担度が変わるため、この結果がすべての地域に当てはまるわけではないことを考慮する必要がある。

## 謝辞

ご多忙の中、調査へご協力してくださったみんなと湊まちづくりネットワーク様、きりよしじまネットワーク様に厚く御礼申し上げます。

## 参考文献

- [1] 総務省(2019)「平成30年度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」
- [2] 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(2018)「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」
- [3] 天池恭子(2017)「地域運営組織を担う人材の育成・確保-地域の課題解決に向けて-」『立法と調査』No.393pp.28-41
- [4] 名和田是彦(2000)「自治体内分権と住民参加・協働」人見剛, 辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成』pp.143-178
- [5] 難波孝志(2012)「地域自治組織再編への欧米モデル適用の妥当性-長野県木曾町を事例として-」『大阪経大論集』第62巻第5号 pp.7-14
- [6] 山下良平, 中塚雅也, 星野敏(2008)「マルチエージェント分析による集落地域運営組織の再編の評価」『農林業問題研究』第170号 pp.116-121
- [7] きりよしじまネットワーク HP <http://www.e-yoshijima.org>
- [8] みんなと湊まちづくりネットワーク 関係資料