



農村地域における地域運営組織の設立支援と人材育成

安部, 梨杏

(Degree)

博士 (農学)

(Date of Degree)

2024-03-25

(Date of Publication)

2025-03-01

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第8949号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100490174>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博士論文

農村地域における地域運営組織の
設立支援と人材育成

2024 年 1 月

神戸大学大学院農学研究科

安部梨杏

目次

序 章 研究の背景と目的	1
第 1 節 背景と問題意識	
第 2 節 本研究の位置づけと研究課題	
第 3 節 研究の方法	
第 4 節 本研究の構成	
第 1 章 設立支援における自治体の対応と担当職員の課題	17
第 1 節 背景と目的	
第 2 節 対象と研究方法	
第 3 節 回答者の属性と業務経験	
第 4 節 市町村の設立に関する対応	
第 5 節 担当職員の対応能力とサポートへの期待	
第 6 節 考察とまとめ	
第 2 章 設立支援における自治体職員の育成方法	31
第 1 節 背景と目的	
第 2 節 対象と研究の方法	
第 3 節 佐伯市の設立推進の体制	
第 4 節 OJT による WS 運営と支援	
第 5 節 考察とまとめ	
第 3 章 設立支援におけるコーディネーターの育成方法	43
第 1 節 背景と目的	
第 2 節 対象と研究の方法	
第 3 節 i-meiji 設立の体制と協議の進め方	
第 4 節 コーディネーターと住民リーダーの成長	
第 5 節 考察とまとめ	

第4章 地域運営組織におけるコンフリクト発生とコーディネーターの対応 59

第1節 背景と目的

第2節 対象と研究の方法

第3節 コンフリクトの内容

第4節 コンフリクトの対処方法

第5節 考察とまとめ

終章 要約と結論 71

第1節 得られた知見の要約

第2節 期待される地域運営組織の設立支援と支援者育成の両立モデル

第3節 残された課題

引用文献 81

序 章

研究の背景と目的

第1節 背景と問題意識

1. 研究の背景

(1) 農村地域が抱える地域内の課題と地域運営組織の拡がり

我が国の農村地域では、少子高齢化や人口減少の進行により、公共交通機関の廃止や公共施設の閉鎖、病院や飲食店、小売店などの縮小や衰退といった広域的な課題が生じている。それだけでなく、空き家の増加や耕作放棄地の拡大といった地域内の課題、防災活動や地域行事の存続の難しさといった地域コミュニティの衰退や縮小も課題となっている。農村地域におけるこうした問題に対し、行政レベルでは、財政的支援や人的支援を行う必要があるが、実際には、市町村合併や財政逼迫、職員の人員削減などといった行政側のサービス低下といった課題も生じている。

その背景には、1960年代以降、高度経済成長期を迎え、都市への労働力としての若年層の人口流出や生活機能の集中により、地域社会が変化したことが考えられる。これらにより、農村地域では、若年層の人口不足や、過疎化、高齢化、地域における住民の帰属意識の低下や主体性の希薄化などが課題として進展していった。そんな中、我が国では地域コミュニティの概念が登場し、新たな地域の自治組織が必要であると考えられるようになった。政策上としても注目されるようになったコミュニティ政策だが、青木・鎌田（2017）がそれらの歴史について整理している。1970年代には地縁組織を中心とした包括的コミュニティの構築、1980年代から1990年代にはNPOなどを中心としたテーマ別コミュニティの構築が推進されるようになった。さらには、2000年代以降には地域の内発的な活力による課題解決に対する行政の期待が高まり、多様な主体の連携・協働によるコミュニティ再編が取り組まれるようになった、と整理している。また、コミュニティ政策上で必要な考えとしては「共助」という概念がある。作野（2022）は、「共助」を「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」と説明し、「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」と言及している。また、このことから、農村地域での地域コミュニティでは「共助」による地域課題の解決に向けた組織体制の構築が必要であると考えられる。

また、政府における政策面からみていくと、2014年に「まち・ひと・しごと創生本部」

を設置し、同年の11月には「まち・ひと・しごと創生法」を制定、12月にはより長期的な展望やビジョンを論じた「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」が策定された（内閣官房室，2014a；2014b）。その翌年には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を改定し、地域内の機能を維持するための具体的な施策を明確にした。その中でも、人口減少や東京一極集中、地方の人手不足から脱却するためにも、「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）が施策として掲げられた。具体的には「時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する」ことを基本目標として掲げ、「地域住民が主体となって、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（地域運営組織の形成）、③地域で暮らしている生活サービスの維持・確保、④地域における仕事・収入の確保」のために「小さな拠点」の整備の促進が掲げられた（内閣府地方創生推進室，2016）。

その中でも「②地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立（地域運営組織の形成）」で挙げられるように、「地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業体の話し合いの下、それぞれの役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた事業等について、多機能型の取組を持続的に行うための組織」として「地域運営組織（Region Management Organization: RMO）」と呼ばれる組織の設立が促進されるようになった（総務省地域力創造グループ地域振興室，2018）。

総務省地域力創造グループ地域振興室（2023）の調査結果からみても、全国的に地域運営組織の設立は広がっており、1,730市区町村のうちの853市町村（全体の49.3%の市区町村）において、7,207組織が設置されている。また、政府により2019年12月に策定された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中では、重要業績成果指標（KPI）として「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数：7,000団体（2024年度）」を目指す、と設定されている（内閣官房・内閣府総合サイト地方創生，2019）。2023年度の現在において、KPIで設定された地域運営組織の数はすでに超えており、今後もKPIでの組織数の再設定、地域運営組織の増加が予想される。

総務省地域力創造グループ地域振興室の調査結果により、地域運営組織の形成が全国的に進んでいることが明らかであるが、庄司（2023）は地域運営組織の登場の歴史について、2000年よりも以前に総務省の定義にみられるような活動をする組織が存在していたとし、広島県安芸高田市（旧高宮町）の川根振興協議会が地域運営組織の原型であ

ると作野（2020）が言及していることにも触れながら整理している。また、川根振興協議会が、総務省の示すような現在の地域運営組織の形をとるようになったのは1972年のことであり、住民たちの話し合いをもとにコミュニティの再編を行ったと整理している。このことから、農村地域では住民が主体となりコミュニティの再編が考えられ、住民自治における先進的な地域コミュニティの組織が形成されている中で、国レベルでの政策方針が後追いのような形で始まり、総務省地域力創造グループ地域振興室では地域運営組織といった名称のもと定義づけがなされたことも重要な点である。

先述のとおり、今後の地域コミュニティを考える上では「共助」による地域課題の解決に向けた組織体制の構築が必要であるが、この担い手として地域運営組織があてはまると考えられる。この地域運営組織に関する議論は、近年多く進められるが、筒井（2023）は地域運営組織議論の前段に、小田切（2003；2004；2008；2009 など）による「新しいコミュニティ」の議論があるとし、新しいコミュニティの特徴として、①活動内容の総合性、②自治組織であると同時に経済活動を行う二面性、③集落などの従来の地縁組織との補完関係、④組織運営の革新性、が挙げられていることに触れながら、それらを制度的に実現しようとしたのが地域運営組織の設立である、と言及している。また、小田切・尾原（2018）は「地方創生基本方針2015」の「農山村を対象とした「小さな拠点の形成（集落生活圏の維持）」という項目の中で、「持続可能な地域づくりのために、『地域デザイン』に基づき、地域住民自らが主体となり、役割分担を明確にしながら、生活サービスの提供や域外からの収入確保などの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」といった政策の方向づけがされていることから、地域運営組織は地方創生の中で新たな組織設立の取り組みとして位置づけられていることについて言及している。

実際に地域運営組織の設立が促進される中で、設立プロセスに関する議論が進められており、行政の関与による影響についての研究がある。山浦（2017）は、地域運営組織の設立プロセスとして行政の関与に強弱があるとし、行政の関与が強いケースが一般的に多いとしているが、行政主導では住民の主体性が伴わないといったことも問題として指摘している。また、同書籍の監修者の小田切（2017）は行政主導により設立された地域運営組織は「形式先行型」であり、組織の「内実的な整備」はされていないことを指摘している。

(2) 地域運営組織における課題

このように地域運営組織の設立は全国的にも拡がりを見せ、今後も展開することが予想されるが、これらの組織が継続的に活動するためには、組織を設立する際に当事者意識を持って取り組む人材の存在が必要である。しかしながら、実際には、地域側の問題として人材に関する問題を抱えている。具体的に見ると、総務省地域力創造グループ地域振興室（2023）の調査結果によると、地域運営組織の課題としては、「活動の担い手となる人材の不足」が 76.1%と上位を占め、次いで「団体の役員・スタッフの高齢化」が 56.7%、「次のリーダーとなる人材の不足」が 56.2%、「リーダーとなる人材の不足」が 51.5%と続いており、地域側の人材が不足していることがわかる。また、これらの問題に対し、地域運営組織のために必要と考えられる支援は、1つ目に「助成金等の活動資金支援」（70.9%）、次いで、2つ目に「人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成」（54.9%）となっており、地域内の中心となる人材の育成が必要とされていることがわかる。

このように地域運営組織は地域内の中心的人材の確保や育成に対する問題意識を持っているが、それだけでなく、他の視点においても、地域運営組織の支援を行う支援側の人材もあわせて必要であると考えられている。具体的には、先述の設問の、地域運営組織のために必要と考えられる支援として、「人材育成研修会など地域活動の中心となる人材の育成」（54.9%）に次いで、3つ目に「行政職員全体の地域コミュニティ施策への意識改革」（39.7%）といったことも必要とされており、支援側である行政職員の人材の育成が求められている。また、これとあわせて、別の設問、国や都道府県に期待する支援としては、「補助金・交付金等の財政支援」（86.0%）に次いで、「専門的人材の紹介や派遣」（48.8%）が必要とされており、ファシリテーターやコンサルタントなどのアドバイザー、中間支援組織やコーディネーターなどといった、支援を行う専門的人材の確保も、同時に求められている。

(3) 地域運営組織の設立支援上の課題

地域運営組織が抱える地域内の人材不足といった問題や、支援側の人材としての行政職員の育成、ファシリテーターや中間支援組織などの確保が必要である、ということは整理されたが、これは地域運営組織の設立時において問題が生じることが多い。具体的には、地域運営組織の設立は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中で、全国的に、組織数の KPI が設定されていることから、行政主導で促されることも多いが、このこ

とが要因となり生じる課題もある。先述したとおり、実際には、行政主導による組織設立によって、住民主体ではない形式的な組織となってしまう、地域内の人材の当事者意識の希薄化へと繋がってしまうことが課題として挙げられる（山浦，2017；乾，2011）。

他方で、支援側の人材である行政職員の育成が求められていたが、実際には、市町村合併による業務過多や人員削減により、市町村レベルの行政には一般に、専門とする職員は手薄であること、対応能力が十分でないことが多いことが実情である（萩原ら，2012）。こういった状況からも、行政からのアプローチだけでなく、外部のファシリテーターや中間支援組織などといった専門的な立場の関わりが必要であるとされる。これは具体的には、先行研究でも言及されており、地域運営組織に関する知識を有する専門性や、行政と住民の間の立場で入る中立性をもち、先述した行政職員のフォローや、地域住民への直接的なアプローチをすることの必要性が説かれている（若菜，2018）。しかしながら、実際には、こうした専門的な立場で支援を担う人材や組織においても、経営上、財政上の問題だけでなく、人材配置上の問題があり、専門性が高いがゆえに支援スキルやノウハウを有した人材が少ないことから、人材の確保と育成が課題となっている（石井，2015；中国地方知事会中山間地域振興部会，2019）。

このように、行政主導による地域運営組織の設立は地域内の人材育成に繋がりにくいといった問題や、行政からのアプローチだけでは組織設立が難しいといった問題からも、地域運営組織の設立フェーズに着目して、設立支援のあり方について考える必要がある。また、それらと同時に、行政支援のあり方や行政職員の育成方法と、専門的な支援を担う外部の人材や組織の確保に関する議論や知見の蓄積も求められる。

2. 本論文の目的

以上のことを総括すると、地域運営組織の設立は年々増え、今後も施策として組織数は増えていくと予想される一方で、それらを推し進める行政の職員や、専門的なアドバイザーやコーディネーターなどといった立場から支援に関わる、いわゆる、支援者の人材や組織の確保、育成が課題であるというジレンマを抱えている。

そのため、上記を踏まえ、本研究では、特に人材不足が顕著である農村地域を対象に、地域運営組織の設立段階の支援において、組織の設立支援を進めると同時に、支援者の確保や育成の両立を可能とするにはどうすれば良いのか、という問題意識を持ち、具体的には、設立支援と支援者の育

成を両立する新たなモデルとその要点を明示することを目的とする。これらは、地域運営組織の設立促進に向けた、新たな設立支援方法の解明、支援者の確保に寄与すると考えられる。

第2節 本研究の位置づけと研究課題

1. 地域運営組織に関する先行研究

(1) 地域運営組織の位置づけ

農村における地域運営組織に関する先行研究を概観すると、地域内の既存団体との関係性に関するものや、地域運営組織の位置づけ、設立に向けた支援に関するものが多く議論される。まずは、地域運営組織と既存の地域内団体との関係性に関するものを整理する。

地域にはこれまでのコミュニティ機能を持つ自治会や町内会などがあり、それらとの関係性について整理すると、山本（2010）は丹波市の自治協議会を事例に、新たな範域で組織が設立された際の既存団体との関係性から、範域の問題は地域の代表制に関わる重要な課題であるとし、地域運営組織形成には組織の正当性を持たせることが必要であるとした。実際に、山浦（2017）も地域運営組織の設立に必要なものとして、市役所などによる「組織の正当性付与」が必要であると述べている。また、総務省地域力創造グループ地域振興室（2023）の調査報告書においても、行政は、地域運営組織との関係の位置づけとして「地方公共団体と対等な立場で地域課題を立案し実行していくパートナーとしての関係」（71.2%）であると位置付けている市区町村が多い。これらのことから、地域運営組織は、実際に地域内での代表制を持ち、行政と連携することのできる組織として位置づけられていることが示されている。

(2) 地域運営組織の設立要点

このように、地域運営組織は地域内での位置づけも明確にされていることから、行政による積極的な組織設立が促されている。地域運営組織の設立に関する研究は多岐にわたるが、概ね、財源の枠組みや規約策定、組織体制に関する組織づくりの研究や、設立における組織内人材や主体性の確保に関する研究などが主な研究である。

まずは、財源に関するものは、吉村（2013）が行政に大きく依拠している点を指摘し、地域にとってより自由な活動の展開や自立に向けた自主財源の確保が必要であると述

べている。次に、設立時に問題になりうる規約策定に関しては、吉田・中塚（2010）が規約策定の重要性を指摘し、規約の構造と類型の分析から、組織の設立経緯や活動展開に関係性があることを論じている。また、組織体制に関するものは、藤井ら（2012）が滋賀県長浜市の組織づくりを事例に、「①地域の誰もが参加しやすい、②年齢、男女の参加比率が偏らない、③住民への広報手段を制度的に整える、④会議は原則的にすべて公開、⑤地域の課題に自ら積極的に取り組むといった要件が求められ、地域の実情や特性に合った組織形態とし、地域の関係者が十分に話し合って決定すること」が重要であるとし、柔軟な組織体制を組むことが必要である言及している。その他、藤原・広田（2018）の研究では、岩手県雫石町を対象に、地域運営組織設立の際に多様な主体が参加しやすいネットワーク型の組織形態を目指したプロセスから、アプローチの有効性を分析する研究もある。このことから、地域運営組織の設立には、自主財源の確保に繋がる見通しを持つことや丁寧な規約策定の重要性、地域内の誰もが参加できる柔軟な組織体制づくりが重要であると言える。

次に、行政との関係上の設立における組織人材や主体性の確保についての研究に関しては、役重・広田（2014）が合併自治体の農山村部における行政と地域コミュニティの守備範囲の境界線の分析から影響を及ぼすことを言及している。また、組織の人材や主体性の確保に関するものは、吉村・広田（2006）が住民の主体性形成の必要性に着目した研究があり、自立した主体形成の要件としては木原（2009）が「行政からの要請や関与を受けないで、住民自身の手で、組織の目的、事業内容、規約の検討等が行われて発足に至るのが、本来の自治組織づくり」であると指摘している。その他、谷口（2004）は主体的力量形成の視点から「組織や成員の主体化は、NPO や地域住民組織への制度的要請という外的要因と、組織の成員達の欲求充足という内的要因によって促される」とし、このように住民自身で地域のことを検討するためにも、主体性の形成が必要であると言える。

（3）設立に求められる支援と課題

次いで、地域運営組織の設立における行政支援と、専門的な中間支援組織の支援に関する視点から研究をみていく。

先述の通り、住民の自発性、主体性が重要であるが、その醸成も含め、行政が果たす役割は大きいと考えられる。

一般的な市町村行政の支援としては、地域運営組織の設立支援としてワークショップ

開催に要する経費や、運営支援としての事務局人件費、活動経費などの財政的な支援が求められる。しかしながら、先述したとおり、地域内の人材不足や支援者側の人材確保も課題として考えられ、財政的な支援だけでなく、人材の育成なども必要である。具体的には、先述の山浦（2017）が行政支援のあり方として、①設立・運営のノウハウの提供、②運営・活動資金の支援、③拠点施設の提供、④設立・運営をサポートする人材の配置、⑤組織の正当性を付与することの5つが求められるとまとめている。他にも、山浦（2019）は宮城県大崎市の「地域の実情に応じた柔軟かつ丁寧な支援」を行う事例から、具体的に、市役所は地域に対して、①「ワークショップ等の場づくり、環境整備や情報提供に徹し、組織編制や活動内容の企画、設計は地域に委ねて」主体性を引き出す仕組みづくり、②全体に基礎交付金を出すだけでなく、よりチャレンジをしたい組織向けに交付金を複数準備することで「平等性と多様性のバランス」を担保する、③支援内容までも地域に意見を求め、「最初から地域と一緒に考えることを重視」する、という支援を要点として、大事な姿勢であるとまとめている。また、地域内の住民らの主体性を構築するための働きかけが必要である、ということからも、行政職員には、地域内人材と一緒に考えるために、地域運営組織の政策的位置づけや目的、組織体制などの基礎的な知識、住民の主体性の引き出し方、協議を円滑に進める場の提供方法、そのためのファシリテーション技術など、知識やスキルの習得が必要であるとされる（荻谷ら、2011；総務省地域力創造グループ地域振興室、2020；吉岡・山本、2022）。

しかしながら、行政職員には地域内人材との協議の場におけるファシリテーション技術が必要であると理解されつつも、一方で、実際には行政職員という立場では、住民との関わり方が難しいことやコミュニケーション能力が問われることが問題であること（川口ら、2010；山内ら、2015）、行政業務が増大化、広範化する中でこうした能力を身につけるのは容易でないこと（安斎・青木、2019）などが指摘されている。そのため、繰り返しになるが、行政だけでなく、外部の主体によるサポートが補完策としても関わることが必要であるとも考えられる。

このように外部のサポートが必要ではあるが、これらの中間支援組織においても、地域の特性にあわせた柔軟な支援や、短期的ではなく継続的、伴走的に支援を続ける必要があるといった、専門性の高さや時間の制約などの側面からも、支援者の人材の確保と育成という課題があるのも実情である（若菜、2018；石井、2015、中国地方知事会中山間地域振興部、2019、工藤、2013）。このことから、地域運営組織の設立支援におい

て、地域内人材の育成は前提として必要ではあるが、それよりも先に、支援者の確保や育成を図ることが求められていると考えられる。そして、その支援者が、地域運営組織設立を推し進めるなかで、地域内の人材の育成も図りながらも、設立支援を行うことができるような仕組みを考えることが必要である。

2. 研究課題の設定

以上を踏まえ、本研究では、大きく分けて3つの研究課題を設定した。1つ目は、(1)地域運営組織設立促進における行政の支援上の問題点を明らかにすることである。具体的には、基礎自治体の担当職員の支援経験の実態把握、支援上の課題を明らかにすることである。2つ目は、(2)具体的な支援・人材育成を促す仕組みを明らかにすることである。そのために、(2)-1 自治体の担当職員、(2)-2 中間支援組織などの専門コーディネーター、という行政と中間支援組織といった主要な2つのセクターの支援者を実践の中で育成するモデルを分析する。そして3つ目は、発展的な課題として、(3)中間支援組織の支援者が求められる能力を明らかにすることである。そのために、中間支援コーディネーターのコンフリクト対処を分析する。

さらに、具体的な手順としては、以下の4つのように設定し、明らかにしていく。

- (1) 行政は地域運営組織の設立支援をどのように行い、担当職員の支援経験や抱える課題はどのようなものか。
- (2)-1 行政による地域運営組織の設立支援はどのようなプロセスのもと行われ、それと同時にどのようにして担当職員の成長を図ることができるのか。
- (2)-2 中間支援組織による地域運営組織の設立支援はどのようなプロセスのもと行われ、それと同時にどのようにしてコーディネーターの成長を図ることができるのか。
- (3) 実際に地域運営組織内で生じるコンフリクトに対して、コーディネーターにはどのような対処が求められるのか。

第3節 研究の方法

研究の方法は、大きくは事例研究であり、具体的には聞き取り調査、参与観察、資料分析調査などといった定性的な調査を行い、事例地域は、大分県内の地域運営組織設立を促進する市町村の事例を選定した。また、そもそも自治体は設立支援の際にどのような体制で取り組み、どのような課題を抱えているのかを解析するために、大分県内の市町村を対象とした質問票調査による定量データの分析も組み合わせて行った。さらには、中間支援組織に求められる支援者のスキルについても解明するために、支援者の地域運営組織内のコンフリクトへの対処方法について聞き取り調査を行った。事例地域は、兵庫県のA市で地域おこし協力隊との関係性におけるコンフリクトに対処するコーディネーターの取り組みについてであった。

具体的な事例の選定理由は、地域運営組織の設立支援を促進する市町村や、支援上、中間支援組織の関わりがあることから大分県内の事例とした。この大分県では、2018年から地域運営組織の設立促進や発展に向けた取り組みが始まり、「地域コミュニティ組織広域協議会」が設置され、地域運営組織に関する市町村圏域を超えた連携を促しながら地域運営組織の意識醸成を図ることを目指して取り組まれていた。実際に、人口減少や高齢化等による小規模集落への対策として、複数の集落で機能を補完し合うネットワーク・コミュニティを構築し、それらの中核を担うものとして地域運営組織（大分県では「地域コミュニティ組織」と呼称）が位置付けられていた（大分県おおいの創生推進課、2021）。また、2020年からは、「ネットワーク・コミュニティ推進体制整備事業」の専門家委託業務として、県内で地域運営組織の支援を行う中間支援組織である、一般社団法人コミュニティサポートおおいのに支援業務を委託していた。具体的な委託業務内容は、市町村の方針策定などの支援として市町村内部の推進体制や具体的な推進方策に対する助言の実施や、集落における組織設立支援として自治体職員への専門知識やファシリテーションスキルの指導やサポートの実施などであった。このように、大分県では地域運営組織の設立や、発展に向けた取り組みが行われ、各市町村においても設立支援が推し進められており、また、中間支援組織による支援体制もとられていることから、事例として選定した。

また、地域運営組織の運営に関わるコーディネーターの介入方法として兵庫県のA市を事例とした。このA市では、地域おこし協力隊制度が取り組まれ、隊員が地域運営組

織に配属され（担当地域制）、自身の起業にむけた事業活動と、住民としての地域活動に取り組むことになっており、地域運営組織では、協力隊を担当する窓口担当者を決め、受け入れ対応を行っていた。さらに、A市では協力隊員の募集と活動支援などのコーディネート業務を外部委託しており、受託団体が雇用する非常勤のコーディネーターがその任にあたっていた。このように、A市では地域運営組織と隊員の間を仲介するコーディネーターが配置されており、実際に生じた二者間のコンフリクトに対する対処方法について見るができることから、事例として選定した。

調査概要については、表序－1 に示す通りである。

章ごとに見ていくと、まず第1章では、質問票調査を地域運営組織の設立促進に取り組む大分県の市町村に向けて実施した。調査の対象者は、県内18市町村の担当課とその担当職員である。そのうちの分析対象は、実際に地域運営組織の設立を進めているとした17市町村である。期間は、2022年8月から9月にかけて行った。調査項目は、2つのパートに分かれ、第1は、行政の体制についてのパートで、各市町村における地域運営組織の設立方針や進捗状況、推進体制などを各市町村の代表者1名に尋ねた。第2

表序－1 調査の概要

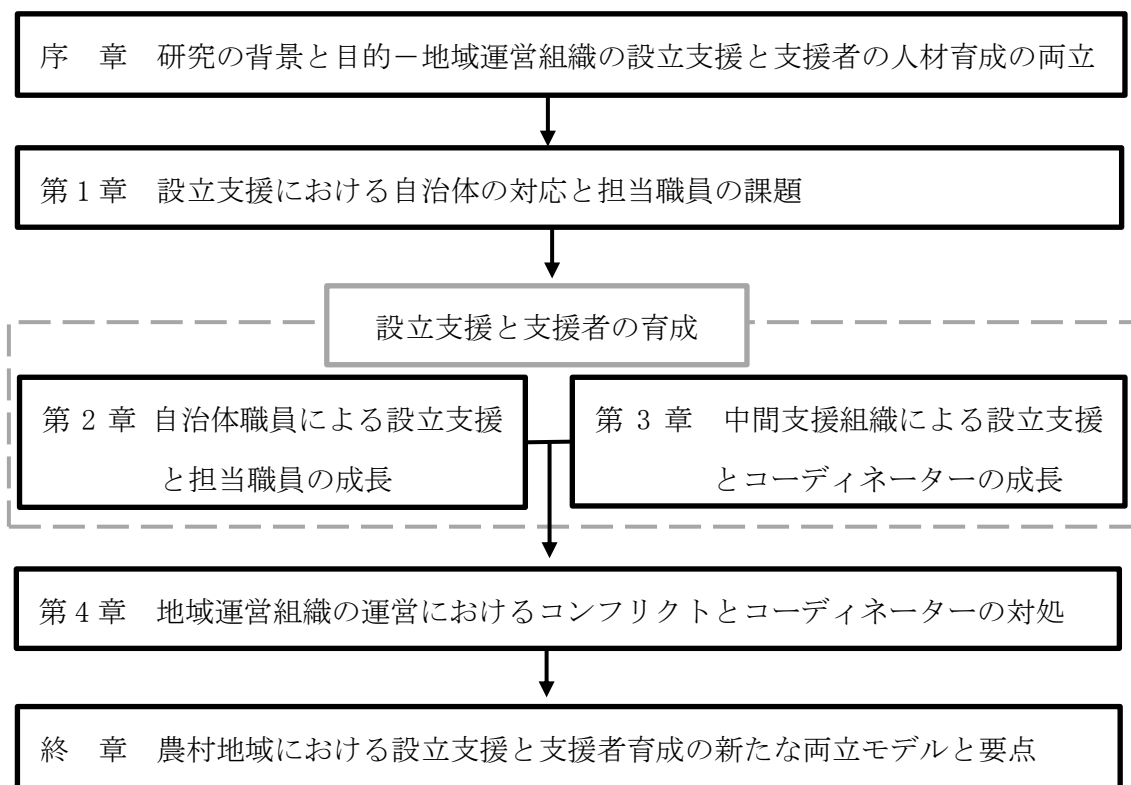
	第1章	第2章	第3章	第4章
対象 (対象地)	基礎自治体における設立促進の取り組み (大分県内)	設立支援における基礎自治体職員の支援活動と成長 (大分県佐伯市)	設立支援におけるコーディネーターの支援活動と地域人材との相互成長 (大分県竹田市)	組織運営におけるコンフリクトとコーディネーターの対処 (兵庫県A市)
方法	質問票調査	聞き取り調査，観察調査，資料分析調査	聞き取り調査	聞き取り調査
時期	2022年8月～9月	2020年7月～2021年8月	2020年9月，2022年12月～2023年1月	2023年5月

は、担当職員個人に焦点をあてたパートであり、基本属性や業務経験、地域運営組織業務に必要と思われる知識や技能の実態・必要度・支援ニーズなどを担当職員全員に尋ねた。第2章では、大分県佐伯市で聞き取り調査を行った。対象者は、地域運営組織の設立支援に関わる2つの主体に対して実施し、詳しくは地域運営組織の担当課であるコミュニティ創生課の職員2名と、中間支援組織のコーディネーターとして関わる支援者のA氏に対して聞き取り調査を行った。また、その他に、ワークショップの参加による観察調査や会議資料や議事録といった資料の分析調査も行った。具体的な内容は、市職員に対して、地域運営組織設立推進の組織体制や進め方、ワークショップなどの住民協議の運営方法や役割について聞き取り、中間支援組織のコーディネーターに対しては、介入方法について聞き取りを行った。そこで設立支援の進め方と、ワークショップ運営方法の内容をもとに分析を行っている。調査は、いずれも2020年7月～2021年8月にかけて行った。第3章では、大分県竹田市で聞き取り調査を行った。対象者は、地域運営組織の設立支援に関わる2つの主体と、設立に取り組む地域住民に対して実施した。詳しくは、地域運営組織の設立支援に関わる中間支援組織のコーディネーター2名(A氏、B氏)と、地域運営組織の設立に率先して関わる地域内のリーダー5名に対して行った。なお、地域内リーダーのうち1名は、地域運営組織の担当課である企画情報課の職員でもあり、地区の住民という立場と担当課職員の立場から聞き取りを行った。具体的な内容は、住民リーダーに対しては、地域運営組織設立に向けた進め方や住民協議の運営方法や役割について聞き取り、中間支援組織のコーディネーターに対しては、介入方法や役割について聞き取りを行った。調査は、2020年9月と、2022年12月～2023年1月にかけて行った。そして、第4章では、兵庫県A市で、実際に地域運営組織が運営する中、地域運営組織と関わる人材の間に生じるコンフリクトに対して、仲介役のコーディネーターが対処する事例に着目し、コーディネーター5名に聞き取り調査を行った。ここでみるコーディネーターとは、詳しくは地域運営組織とその中で活動する地域おこし協力隊の隊員の仲介役として両者の関係性を構築させながらフォローする役割を持つ。聞き取りの具体的な内容は、コーディネーターとして地域運営組織と地域おこし協力隊の間にどのようなコンフリクトを認識し、それらに対して、どのような対処を行ったのかについてであった。調査は、2023年5月に行った。

第4節 本研究の構成

1. 研究の構成

本論文は、序章から、第1章、第2章、第3章、第4章と続き、終章となる。序章では、上記のような本章の背景や目的、具体的な研究課題、方法などを述べる。第1章以降の全体的な研究構成は、研究課題で設定した4つの手順の、(1)行政は地域運営組織の設立支援をどのように行い、担当職員の支援経験や抱える課題はどのようなものか、(2)-1 行政による地域運営組織の設立支援はどのようなプロセスのもと行われ、それと同時にどのようにして担当職員の成長を図ることができるのか、(2)-2 中間支援組織による地域運営組織の設立支援はどのようなプロセスのもと行われ、それと同時にどのようにしてコーディネーターの成長を図ることができるのか、(3)実際に地域運営組織内で生じるコンフリクトに対して、コーディネーターにはどのような対処が求められるのか、について明らかにするため、図序-1で示す構造により進めた。



図序-1 本論文の構成

具体的にみていくと、まず、第1章では地域運営組織の設立支援における自治体の置かれた現状や担当職員の経験や課題について明らかにした。第2章、第3章では、地域運営組織の設立支援に携わる、支援者としての、行政の担当職員、中間支援組織のコーディネーターが設立支援を進めながら、支援者自身の成長を促す仕組みについて明らかにした。さらに第4章では、発展的研究課題のコーディネーターに求められるスキルを明らかにした。そして終章では第1章の質問票調査の結果、第2章～第4章の分析の結果をとりまとめ、総合的な考察を行った。その上で、地域運営組織の設立支援と支援者の育成を両立する新たなモデルの提示と、その要点を示すとともに、最後に残された研究課題をまとめた。

2. 既報論文

本論文は、以下の4つの論文を骨格に、第1章～第4章において加筆・修正したものである（表序-2）。なお本序章および終章については本論文を構成するにあたり改めてまとめている。

表 序-2 既報論文の一覧

題 目 等	対応章
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－大分県内の市町村を事例に－」『農林業問題研究』59(3)：129-136.	第1章
安部梨杏・中塚雅也（2024）「自治体職員による地域運営組織設立ワークショップの運営とその支援－大分県佐伯市におけるOJTをかねた取組を事例に－」『農業経済研究』95(4).（印刷中）	第2章
安部梨杏・中塚雅也（2024）「若手コーディネーターと住民リーダーの成長を内包する地域運営組織設立支援のモデル化－大分県竹田市明治地区を事例として－」『農村計画学会論文集』4(1)：1-7.	第3章
安部梨杏・中塚雅也（2023）「地域おこし協力隊の地域活動実施におけるコンフリクトとその対処：コーディネーターの役割から」『環境情報科学論文集』37：233-238.	第4章

第 1 章

設立支援における自治体の対応と担当職員の課題

第1節 背景と目的

地域運営組織の設立には行政の働きかけが大きく、総務省地域力創造グループ地域振興室（2020）の調査結果によっても地域運営組織設立における行政の働きかけについて整理されている。具体的には、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列挙され、実際に、行政主導で地域運営組織の設立が促されることが多いことが読み取れる。

しかしながら、現場の市町村レベルの基礎自治体には、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いというのが実情でもある。実際には、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）。これらの問題に対応するためには、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、まずは、現場の自治体がどのような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言えよう。

しかし、これまでの地域運営組織に関する研究をみると、先述した通り、地域運営組織そのものの体制や人材確保に関することや（石本ら，2020；中塚，2020；山浦，2022）、専門的な立場として、支援に関わる中間支援組織の必要性や役割に関するもの（三矢ら，2014；若菜，2018）などにとどまっており、推進主体となっている、基礎自治体とその職員に焦点をあてたものはほとんど見当たらない。また、川口ら（2010）や山内ら（2015）は、行政職員が主業務とは別に、担当地域を受け持つ地域担当職員制度の研究を実施しているが、行政職員としての関わり方の難しさやコミュニケーション能力の必要性を言及するに留まっている。

そこで、本章では、基礎自治体職員の人材育成を進めるため、まず、自治体の地域運営組織設立に関する体制と職員の対応能力の現状と課題を明らかにすることを目的として研究を行うこととした。また、そのことを通して、自治体職員にとって必要な外部支援がどのようなものか、支援を受ける上での課題とともに考察することも目的とした。

第2節 対象と研究方法

調査対象は、大分県内の基礎自治体（市町村）における地域運営組織の設立に関する

取り組みである。大分県は、「ネットワーク・コミュニティ推進体制整備事業」を実施し、地域運営組織の設立支援を市町村に対して進めるとともに、中間支援組織のサポートを得ながら支援体制の整備を進めている先進県の一つである。対象として大分県を選定したのは、県全体として地域運営組織の設立を進めていることから、一定の条件下で取り組みの比較や担当職員の状況を把握しやすいこと、また、県全体としては福岡県などへの転出超過が続く一方で、県内では大分市への人口集中が進むという社会状況が、地域運営組織設立に取り組む全国の地方の基礎自治体に共通する状況と考えたためである¹⁾。なお、大分県には 18 市町村あるが、今回対象としたのは、実際に地域運営組織の設立を進めているとした 17 市町村である。

調査方法は質問票調査である。期間は 2022 年 8 月から 9 月にかけて行った。調査にあたっては、まず県内でも先行して進める 3 つの市町の担当職員に対して、自治体の体制および担当として困ったことや、望まれる外部支援に関する予備的な聞き取り調査を行った。その上で、筆者が全ての市町村に電話をかけ、調査協力の要請を行い、その後、メールで質問票を送付した。

具体的な対象は、大分県内で地域運営組織設立の取り組みを行う市町村であり、その中で現在業務を担っている、または過去に担っていた職員（以下、担当職員）である。なお、大分県では、地域運営組織を「地域コミュニティ組織」と称しており、質問票でもその名称を用いたが、本稿では、地域運営組織に言い換えて用いる²⁾。

質問票は、2 つのパートに分けて作成した。第 1 は、行政の体制についてのパートで、各市町村における地域運営組織の設立方針や進捗状況、推進体制などを各市町村の代表者 1 名に尋ねた。第 2 は、担当職員個人に焦点をあてたパートであり、基本属性や業務経験、地域運営組織業務に必要と思われる知識や技能の実態・必要度・支援ニーズなどを担当職員全員に尋ねた。知識や技能の具体的内容は、先述の総務省地域力創造グループ地域振興室（2020）の課題整理と、担当職員に対する予備調査の結果をもとに、必要と思われる事項を抽出、カテゴリー化して設定した。結果、行政体制、設立管理、支援スキルの 3 領域、計 16 項目を設定した（具体的内容は、後に調査結果をまとめた表 1-3 で示すとおりである）³⁾。

集計分析においては、「設立に向けた地域住民ワークショップ（WS）経験」の有無でのクロス集計も行った。これは WS 経験を現場での実経験の代理変数として用いたものである。知識や技能は、住民と直接関わりながら設立を進めた実経験の有無が大きく影

響するとともに、今後の自治体支援を考えたときに実経験者の意向を把握することは重要と考えたためである⁴⁾。

第3節 回答者の属性と業務経験

調査の結果、大分県内で地域運営組織設立を促進する17市町村のうち15市町村から、40人の回答を得た。ただし、そのうち1市町村からは、担当職員に対する質問のパートの回答が得られなかったため、担当職員単位の質問の有効回答は39である。概要は表1-1に示す。性別は男性が82.1%と高く、年代は30代、40代が64.1%と中心であるが、偏りなく分散していた。また60代以上の再任や非常勤と思われる者も存在した。在職期間や役職は、おおよそ年代に応じたもので、こちらも様々なキャリアの者が担当、回答している結果となった。

担当職員の地域運営組織の設立における担当業務経験については、予備調査に基づき担当しうる業務を5つ示し、その経験があるかを複数回答で尋ねた。結果、回答者の35.9%（14名）が、「具体的な経験なし」であり、担当職員であっても現場経験がない者が一定数いることが分かった。経験がある中では、「設立に向けた住民協議の支援」は43.6%（経験あり25名のうちでは68.0%）と比較的多くの人が経験していた。また、地域運営組織設立に関するワークショップ（以下、WS）の経験については、79.5%が「経験なし」とし、「経験あり」としたのは20.5%だけであった。

第4節 市町村の設立に関する対応

表1-2に回答が得られた15市町村の地域運営組織設立に関する対応の結果を整理した。自治体として地域運営組織設立に対する考え方を尋ねたところ、設立方針としては、「できる限り全域での設立を目指している」が最も多く、8市町村、53.3%と全体の約半分を占めていることが分かった。一方、「必要性が高い地区を定めて設立を目指している」、「要望や課題が出た地区のみでの設立を目指している」としたのはそれぞれ3、4市町村であった。大分県下であっても全面的な推進を目指す、設立に積極的な市町村と、部分的な推進を目指す市町村が存在していることが分かった。

表 1－1. 回答者の概要

担当職員属性		%(回答数)
所属 市町村	A 自治体	5. 0(2)
	B 自治体	7. 5(3)
	C 自治体	*2. 5(1)
	D 自治体	5. 0(2)
	E 自治体	5. 0(2)
	F 自治体	2. 6(1)
	G 自治体	5. 0(2)
	H 自治体	7. 5(3)
	I 自治体	5. 0(2)
	J 自治体	7. 5(3)
	K 自治体	7. 5(3)
	L 自治体	10. 0(4)
	M 自治体	20. 0(8)
	N 自治体	5. 0(2)
	O 自治体	5. 0(2)
性別	男性	82. 1(32)
	女性	17. 9(7)
年代	20 代	12. 8(5)
	30 代	25. 6(10)
	40 代	38. 5(15)
	50 代	17. 9(7)
	60 代以上	5. 1(2)
在職 期間	1－10 年目	28. 2(11)
	11－20 年目	23. 1(9)
	21－30 年目	33. 3(13)
	31－40 年目	15. 4(6)
役職	主事・主任	28. 2(11)
	主査	33. 3(13)
	係長	17. 9(7)
	課長・部長	20. 5(8)
担当 業務 経験	具体的な経験なし	35. 9(14)
	設立前の行政内調整	25. 6(10)
	住民代表者との調整	30. 8(12)
	設立に向けた住民協議	43. 6(17)
	組織・事業計画づくり	23. 1(9)
	組織の継続発展の支援	30. 8(12)
WS 経験	経験なし	79. 5(31)
	経験あり	20. 5(8)

注 1：*は、担当職員に対する質問パートの回答が得られなかった自治体。

表 1-2. 設立推進の状況と体制

		%(回答数)
方針	できる限り全域での設立	53.3(8)
	必要性が高い地区を定めて設立	20.2(3)
	要望や課題が出た地区のみ設立	27.7(4)
進捗 状況	順調でない	13.3(2)
	どちらかと言えば順調でない	6.7(1)
	どちらとも言えない	20.0(3)
	どちらかと言えば順調	13.3(2)
	順調	46.7(7)
策定	政策スケジュールや計画がある	53.3(8)
	政策スケジュールや計画はない	46.7(7)
推進 体制	一つの担当課のみ	46.7(7)
	複数の課(支所含む)で分担・協力	60.0(9)
	兼務職員(地域担当職員)が協力	13.3(2)
	担当課はない	0.0(0)

注 1：n=1。

また、その設立の進捗状況を担当職員の主観として、順調であるかどうかと 5 段階で尋ねた結果では、「順調」、「どちらかと言えば順調」と答えた市町村が 9 つと比較的多い一方、「どちらとも言えない」も含め、順調とは言えない市町村も一定数存在することが分かった。これらと先にみた設立に対する方針との関係をクロス集計したところ、全面推進を目指している 8 市町村のうち 5 つは「順調」、1 つは「どちらかと言えば順調」、「どちらかと言えば順調でない」「順調でない」とする市町村もそれぞれ 1 つずつあった。他方、部分推進を目指している 7 市町村のうちでは、2 つが「順調」、1 つが「どちらかと言えば順調」であり、3 つが「どちらとも言えない」、1 つが「順調でない」という回答であった。全面推進している自治体の方がやや順調とする割合が高いが、設立方針と進捗状況には大きな関係性はなく、ばらつきがある実態が明らかになった。

また、設立推進の政策的スケジュール、計画などを定めているかについては、8 市町村が「政策スケジュールや計画がある（〇〇年までに〇〇カ所設立など）」、7 市町村が「政策スケジュールや計画がない（住民の手上げやタイミングに応じるなど）」といった回答であった⁵⁾。これらの結果については、設立方針や進捗状況との関係性は確認されず、例えば、全面推進であるからスケジュールや計画を立てており、その結果として進捗状況は順調、というような関係が必ずしも成り立っていないことが推察された。

さらに、自治体内の推進体制についてはどのような部署が関わっているかを複数回答

で尋ねた。結果、「複数の課（支所も含む）の職員で分担・協力して推進」が最も多く 9 市町村であり、次いで「一つの担当課の職員のみで推進」が 7 市町村、「担当課の職員と“地域担当職員”などと任命された兼務職員が協力して推進」しているのが 2 市町村であった。また、複数の課（支所含む）で分担・協力する市町村のうち、1 つは、地域担当職員などと任命された兼務職員も配置していた。これらと設立方針や進捗状況との関係性も明確に確認されなかったが、地域担当職員を設置している 2 つの市町村は、設立に対する方針に違いがあるものの、2 つとも「順調」と回答しており、手厚い職員の配置が、一定の効果に繋がっている可能性が示唆された。

第 5 節 担当職員の対応能力とサポートへの期待

1. 関連知識・技能に対する理解度

次に、担当職員個人の対応能力を把握するため、行政体制、設立管理、支援スキルの 3 領域、16 項目についての理解度を、1 点「分からない」、2 点「どちらかと言えば分からない」、3 点「どちらとも言えない」、4 点「どちらかと言えば分かる」、5 点「分かる」の 5 段階で尋ねた。表 1-3 は、その結果を示したものである⁶⁾。5 段階それぞれの回答数を割合で示すとともに、平均点を算出し、WS 経験の有無に分けて集計を行った。

結果、特に、理解度が高い項目は、①「地域運営組織の設立が求められる理由や背景」（平均 4.36、以下同じ）、②「役所内での地域運営組織の政策的位置づけ」（4.21）、③「地域運営組織の多様な形態について」（3.82）、④「地域運営組織と行政の望ましい協働体制」（3.79）である。一方で、理解度が最も低い項目は、⑤「大分県政策における“地域コミュニティ組織”と“ネットワークコミュニティ”の関係の内容とその違い（表中では「大分県政における位置づけ」と要約）」（2.77）、⑦「組織設立に向けて住民の参加意欲を高める方法」（2.77）である。

これらの結果を WS 経験の違いで分析すると、WS 経験有りの人が経験無しの人に比べて⑤大分県政における位置づけ、を除く全ての項目において理解度が高い。特に、⑥「組織設立に向けた手順やスケジュール管理」においては 1 点以上の差がある。また、支援スキルに関する⑪「WS や会議の企画運営の方法」、⑫「WS や会議での問い方、対話の進め方」、⑬「WS や会議での意見の整理・まとめ方」、⑭「WS や会議の活動レポート（広

表 1-3. 関連知識・技能に対する担当職員の理解度

(単位: %)

		1 分 か ら な い	2 ど ち ら か と 言 え ば 分 か ら な い	3 ど ち ら か と 言 え な い	4 ど ち ら か と 言 え ば 分 か る	5 分 か る	平 均 点	WS 経 験 無 n=31	WS 経 験 有 n=8
行政 体 制	①設立が求められる理由や背景	0.0	2.6	5.1	46.2	46.2	4.36	4.32	4.50
	②役所内での政策的位置づけ	0.0	5.1	15.4	33.3	46.2	4.21	4.19	4.25
	③組織の多様な形態	2.6	5.1	25.6	41.0	25.6	3.82	3.77	4.00
	④地域運営組織との望ましい協働体制	0.0	7.7	25.6	46.2	20.5	3.79	3.77	3.88
	⑤大分県政における位置づけ	12.8	28.2	30.8	25.6	2.6	2.77	2.81	2.63
設 立 管 理	⑥設立の手順やスケジュール管理	7.7	17.9	23.1	38.5	12.8	3.31	3.10	4.13
	⑦住民の参加意欲を高める方法	12.8	25.6	41.0	12.8	7.7	2.77	2.61	3.38
	⑧望ましい行政の活動支援体制	7.7	15.4	35.9	33.3	7.7	3.18	3.06	3.63
	⑨行政職員としての関わり方	2.6	17.9	30.8	41.0	7.7	3.33	3.29	3.50
	⑩専門家や中間支援組織の活用方法	10.3	20.5	43.6	17.9	7.7	2.92	2.77	3.50
支 援 ス キ ル	⑪WS や会議の企画運営の方法	7.7	25.6	35.9	23.1	7.7	2.97	2.84	3.50
	⑫WS や会議での対話の進め方	10.3	23.1	38.5	20.5	7.7	2.92	2.77	3.50
	⑬WS や会議での意見のまとめ方	10.3	20.5	41.0	23.1	5.1	2.92	2.77	3.50
	⑭WS や会議の報告レポートの書き方	10.3	15.4	46.2	20.5	7.7	3.00	2.87	3.50
	⑮組織体制づくりの方法	7.7	25.6	38.5	28.2	0.0	2.87	2.77	3.25
	⑯事業性確保や財源確保の方法	7.7	12.8	48.7	30.8	0.0	3.03	2.97	3.25

注 1: 平均点および WS 経験有無の点数は、5 段階評価を点数化して算出。

報誌や地区計画書)の書き方」は0.6点以上の比較的大きな差があると確認された。

2. 現場での必要度と外部に求める支援

同様に、3領域、16項目について担当職員の現場での必要度と支援ニーズを把握するため、「現場で必要と思うこと」、「外部支援者に教えて欲しい・相談したいこと」を、それぞれ上位3つ、順位をつけて選択を求めた。表1-4はその結果を示したものである。1位から3位の回答を重み付けせず複数回答と見なしてアフターコーディングした結果を「合計」として、その割合を示し、あわせてWS経験の有無による分析を行った。

まず、現場で必要と思うことで1位が最も多いのは⑦住民の参加意欲を高める方法、38.5%であり、2,3位をあわせた合計でも64.1%と最も高かった。次いで1位で多かったのは、①設立が求められる理由で28.2%であった。ただし合計をみると41.0%であり、④地域運営組織との望ましい協働体制の46.2%より低い値であった。

一方、外部支援者に教えて欲しい・相談したいことは、比較的分散する結果であるものの、1位とする数が最も多かったのは、⑦住民の参加意欲を高める方法、46.2%であり、合計も64.1%と高い値であった。これは、次に続く、⑨「組織設立における行政職員としての住民との関わり方や立ち位置、コミュニケーションの取り方(表中では、「行政職員としての関わり方」と要約)」35.9%、⑮「組織体制づくりの方法」33.3%であり、④地域運営組織との望ましい協働体制30.8%、などの2倍程度の値であった。

逆に、必要と思うことで2,3番目に高かった①設立が求められる理由や背景、④地域運営組織との望ましい協働体制といった、行政体制の領域においては、教えて欲しい・相談したいことでは、高くなかった。これは外部支援者に頼らずとも、自ら理解を高め、解決しやすい内容であるためと推察する。その他、逆に双方とも特に低かったものは、③組織の多様な形態、⑤大分県政における位置づけ、⑩「組織設立における外部の専門家や中間支援組織の活用方法」、⑬WSや会議での意見のまとめ方、⑭WSや会議の報告レポートの書き方などであった。

次にWS経験の違いについて見ると、①設立が求められる理由や背景では、比較的大きな差があり、WS経験無しの人が、現場でより必要と考える一方で、求める支援の優先度は低い。これは、その説明の必要性があると感じるものの、⑨行政職員としての関わり方など、他の項目と比較すると自らの力である程度対処できると考えた結果と推察す

表 1-4. 関連知識・技能に対する担当職員の必要度と支援ニーズ

(単位:%)

		現場で必要と思うこと						外部支援者に教えて欲しい・相談したいこと					
		順位				WS 経験		順位				WS 経験	
		1 位	2 位	3 位	合計	無 n=31	有 n=8	1 位	2 位	3 位	合計	無 n=31	有 n=8
行政体制	①設立が求められる理由や背景	28.2	12.8	0.0	41.0	45.2	25.0	7.7	2.6	0.0	10.3	6.5	25.0
	②役所内での政策的位置づけ	5.1	5.1	5.1	15.4	16.1	12.5	0.0	5.1	2.6	7.7	9.7	0.0
	③組織の多様な形態	0.0	2.6	5.1	7.7	9.7	0.0	5.1	0.0	5.1	10.3	12.9	0.0
	④地域運営組織との望ましい協働体制	5.1	17.9	23.1	46.2	48.4	37.5	7.7	10.3	12.8	30.8	29.0	37.5
	⑤大分県政における位置づけ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	2.6	3.2	0.0
設立管理	⑥設立の手順やスケジュール管理	5.1	5.1	0.0	10.3	6.5	25.0	5.1	2.6	5.1	12.8	9.7	25.0
	⑦住民の参加意欲を高める方法	38.5	15.4	10.3	64.1	61.3	75.0	46.2	12.8	5.1	64.1	58.1	75.0
	⑧望ましい行政の活動支援体制	2.6	5.1	2.6	10.3	9.7	12.5	5.1	5.1	5.1	15.4	19.4	12.5
	⑨行政職員としての関わり方	2.6	7.7	15.4	25.6	29.0	12.5	5.1	12.8	17.9	35.9	41.9	12.5
	⑩専門家や中間支援組織の活用方法	0.0	0.0	5.1	5.1	3.2	12.5	0.0	2.6	2.6	5.1	6.5	0.0
支援スキル	⑪WS や会議の企画運営の方法	2.6	2.6	7.7	12.8	9.7	25.0	2.6	12.8	12.8	28.2	22.6	50.0
	⑫WS や会議での対話の進め方	2.6	7.7	2.6	12.8	6.5	37.5	2.6	7.7	10.3	20.5	19.4	25.0
	⑬WS や会議での意見のまとめ方	0.0	0.0	2.6	2.6	0.0	12.5	0.0	0.0	7.7	7.7	3.2	25.0
	⑭WS や会議の報告レポートの書き方	0.0	2.6	0.0	2.6	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	⑮組織体制づくりの方法	5.1	10.3	7.7	23.1	25.8	12.5	10.3	17.9	5.1	33.3	38.7	12.5
	⑯事業性確保や財源確保の方法	2.6	5.1	12.8	20.5	25.8	0.0	2.6	7.7	5.1	15.4	19.4	0.0

注 1: 「合計」は、各順位の回答があったものを複数回答として集計した値。

注 2: WS 経験の有無は、複数回答とした「合計」を WS 経験有無によりクロス集計した値。

注 3: 「現場で必要と思うこと」、「外部支援者に教えて欲しい・相談したいこと」では、1 位, 2 位, 3 位, それぞれの 1 位と、「合計」の上位 3 位を太字で表した。

る。さらに⑨行政職員としての関わり方、⑮組織体制づくりの方法や、⑯「事業性確保や財源確保の方法」などは、WS 経験による差が、必要度、支援ニーズとともに比較的大きく現場経験の少なさからくる不安が反映された結果と考えられる。なお、⑪～⑬の WS の技能関連の項目では、全体の中での優先度は低いものの、WS 経験有りの人の方が、その必要性を理解し、支援も求めたいとする回答が多かった。

3. 中間支援組織へのニーズ

最後に、担当職員が地域運営組織の設立に取り組む上で中間支援組織に期待する役割について尋ねた結果を、表 1-5 に示す。担当職員が中間支援組織に期待すると思われる 4 つの役割として、「専門的な知識や情報を提供してもらうこと」、「行政と住民の間で、中立または第三者的な立場であること」、「ペースメーカーとして設立プロセスを先導・点検してもらうこと」、「困りごとや悩みがあった時の身近な相談相手」を示し、求める順に、1 位から 4 位まで順位を付けて回答することを求めた。

結果、1 位として多かったものは、専門的な知識や情報提供へのニーズ、53.8%であり、半数以上の人が求めていた。次いで、ペースメーカーとしての先導・点検が、1 位 20.5%、2 位 41.0%と重視されていた。そして、身近な相談相手、第三者的な立場を 1、2 位とする回答は少なく、それぞれ、3 位、4 位で最も多い結果であった。なお、WS 経験の有無による違いも確認したが、期待する役割の順位に変化は見られなかった。

表 1-5. 担当職員が中間支援組織に期待する役割

(単位:%)

	中間支援組織に期待する役割			
	1 位	2 位	3 位	4 位
専門的な知識や情報提供	53.8	25.6	15.4	5.1
ペースメーカーとしての先導・点検	20.5	41.0	23.1	15.4
身近な相談相手	12.8	20.5	43.6	23.1
第三者的な立場	12.8	12.8	17.9	56.4

第6節 考察とまとめ

1. 市町村の対応

以上、本稿では、大分県下の自治体やその担当職員が地域運営組織設立促進にどのような対応を行っているのか、その現状を支援ニーズとともに把握することを目指した。その結果、市町村の対応としては、ほとんどで地域運営組織の設立を促していることが分かったが、全域での設立を目指す市町村と、部分的な推進を目指す市町村が併存していることが分かった。推進の計画やスケジュール、体制も様々であり、一様でない現状が明らかになった。

なお、市町村の設立方針と進捗状況の関係から、全域での設立を推進する市町村、特別に地域担当職員を置いている市町村においては、比較的順調に進む傾向を確認できた。このことは、行政が基本的な支援体制を整えることの重要性、行政の役割の大きさを再認識させる結果であった。

2. 担当職員の対応能力

次に、担当職員の対応として、業務に関する理解度とニーズを考察する。まず結果から分かったことは、行政体制に関する領域は理解度が比較的高いこと、設立管理、支援スキルに関する領域は理解度が低いことであった。ただし、行政体制の中でも、大分県政における位置づけの理解度は低い結果であり、県による周知や研修などの対策が望まれる点である。また、特に、WSの企画や運営などの支援スキルは低い結果であったが、これは、WS経験の有無によって差が確認された。このことは逆に経験によって習得できることを示唆する結果とも言える。周辺的な参加も含めて、経験の機会を積極的に創出することが課題であろう。

3. 自治体職員が求めている外部支援

地域運営組織業務に関する知識や技能の中で、自治体職員が最も求めているのは住民の参加意欲を高める方法であった。さらに、行政職員としてどのように地域と関われば

よいかという悩みも大きく、支援ニーズが高いことが確認された。つまり、自治体職員は、住民と対話する中で、住民に地域のことを自分事として考えてもらえるような働きかけが出来るようになりたいと思っているが、どのように住民との関係性を構築すれば良いか分からず、支援を欲しているという現場の課題が浮き彫りになった結果といえる。

課題解決のためには研修などの専門的なトレーニングを受け能力向上を図ることが求められる一方で、自治体職員という立場自体が、住民との良好な関係性構築の障害になるという構造的問題も認識する必要がある。中間支援組織、大学、コンサルタントといった第三者的な立場の者の介入を求めるなど体制として解決方法を探ることも必要であろう。ただし、行政職員としての関わり方については、WS 経験者は、それほど支援を必要としていないという調査結果も確認された。不安が先行しており、実践の中で解決されるという面があることも推察される。

また、自治体職員が外部支援機関に求める役割としては、直接的には、専門的な知識や情報の提供やペースメーカーとしての先導・点検などが上位にあげられた。しかしながら、本稿で示したように、各自治体の地域運営組織設立に関する状況は多様である。当然、支援ニーズも、置かれる状況に応じて異なり、変化もすると考えられる。状況に応じた詳細なニーズ分析は今後の研究課題としたい。

なお、今回は、地域運営組織業務に関する知識や技能について、自治体職員の立場から理解度や支援ニーズを把握した。今回明らかにした結果を踏まえ、支援側の対応について研究をすすめることは今後の課題である。また、調査対象を他府県にもひろげ、事例を重ねることで結果の妥当性を高めることも今後の研究上の課題としたい。

<注>

- 1) 大分県では、中間支援組織の「一般社団法人コミュニティサポートおおいた」が2019年に設立され、地域運営組織の設立運営の中間支援を行っている。筆者は理事の一人であり、そのことで大分県や県下自治体の調査協力を得られたことも調査地選定の理由の一つである。なお、調査はコミュニティサポートおおいたとの共同調査という位置づけで実施した。
- 2) 大分県おおいた創生推進課（2021）において、総務省では地域運営組織、各地域ではまちづくり協議会、地域振興協議会、住民自治協議会など様々な名称で呼ばれているものを大分県では「地域コミュニティ組織」と呼ぶと記述している。ただ

し、本稿では近年、全国的に統一呼称されている「地域運営組織」を用いることとした。

- 3) 具体的には、聞き取りの結果を、総務省地域力創造グループ地域振興室（2020）を参照しながら KJ 法でまとめつつ指標化した。作成した指標案については、大分県担当者に妥当性の確認依頼を行い、最終的に 3 領域 16 項目とした。
- 4) 田中（2007）は自治体職員に求められる能力や役割の獲得には地域住民との現場における体験・経験といった「現場性」を通じてでしか身につけられないと指摘している。
- 5) ここで尋ねているのは、施策として地域運営組織設立を進めていることを前提に、いつまでに、どこで、どの程度といった具体的な計画やスケジュールを策定しているか否かである。
- 6) 表中の 16 項目は、設問を要約したものがある。実際の設問文は、初見の際に、本文中に「 」付きで示すことにした。

第 2 章

設立支援における自治体職員の育成方法

第1節 背景と目的

第1章では、地域運営組織の設立支援に関わる自治体職員の経験や課題について分析した。実際に、市町村の職員は住民との関わりについて、課題と感じていることが明らかとなり、改めて求められるのは自治体職員の能力向上である。地域運営組織に関しては、具体的には、政策的位置づけや目的、組織体制などの基礎的な知識、住民の主体性を引き出し、協議を円滑に進めるファシリテーション技術などが必要とされるが（荻谷ら，2011；総務省，2020；吉岡・山本，2022），行政業務が増大化，広範化する中で，こうした能力を自ら身につけるのは容易でない（安斎・青木，2019）。

そこで求められるのは、地域運営組織の設立業務に携わりながら、その実務の中で担当能力を高めるという、OJT（On-the-Job Training）的な地域運営組織の設立促進業務の進め方や仕組みである。しかしながら、先行研究では、住民ワークショップやファシリテーション技能に焦点を当てたものは広く見られるものの、自治体職員を対象としたものは少なく（山内ら，2015），その能力開発に焦点を当てたものは見当たらない。

そこで本章では、自治体職員が中心となり、地域運営組織設立のための住民ワークショップ（以下、WS とする）を進める事例を取り上げ、どのような仕組みがあれば自治体職員が、WS 運営を担うことができるようになるのか、その支援体制も含めて、明らかにすることを目的とした。具体的には、大分県佐伯市の取り組みを事例として、そこでの①地域運営組織設立推進のための行政の組織体制と、外部支援の導入を含めた WS の実行体制、そして、②職員の研修および WS 実践のプロセス（OJT の進め方）とその要点を明らかにすることを研究課題とした。

第2節 対象と研究の方法

1. 事例対象の概要

事例対象としたのは、大分県佐伯市の「地域コミュニティ組織」設立の取り組みである。2022 年の国勢調査によると佐伯市は、大分県の南東部に位置し、人口は 66,851 人、高齢化は 41.2%，世帯数は 28,716 世帯である。当市では、地域運営組織を「地域コミュニティ組織」と呼び、外部の中間支援組織である一般社団法人コミュニティサポート

おおいた（通称「こみさぼ」）のサポートを受けながら、市内全域での設立を目指している。中でも今回、事例地区として取り上げるのは、市内、青山地区である。この青山地区は、佐伯市が選定した第1期地域コミュニティ組織設立の4つのモデル地区のうちの1つであり、市内でも先導的に取り組む地区である。地区の人口は571人、高齢化は54.8%、7つの単位自治会からなる区域である。

2. 調査方法と手順

調査は、青山地区を担当する佐伯市コミュニティ創生課の職員2名、こみさぼとして支援を行うA氏に対する聞き取り調査、そしてWS参加による観察調査、会議資料や議事録の分析調査によって行った。調査期間は2020年7月から2021年8月である。手順としては、市職員に対する聞き取り調査によって、佐伯市としての地域コミュニティ組織設立推進の組織体制と進め方を整理した後に、実際に設立を進めた青山地区にて、どのような体制でWSを行ったのかを明らかにする。その上で、聞き取り、観察、資料分析を併せて行うことによって、これまで住民WSの経験がなかった自治体職員が、どのように、何を、学びながらWSを担当できるようになったのかを明らかにする。以上の結果をもとに最後に、自治体職員の育成と住民WSの遂行を両立する仕組みとその要点、全国各地への展開課題を考察することとした。

第3節 佐伯市の設立推進の体制

1. 佐伯市の推進体制と進め方

佐伯市で、地域コミュニティ組織の設立に関する議論が始められたのは2018年度であった。その後、2019年度には、市のプロジェクトチームによる先進地の視察や市内の課題把握が行われ、2020年度からは、地域コミュニティ組織の設立推進の事業が本格的に開始された。それにあわせて担当課のコミュニティ創生課が新設され、地域コミュニティ組織の設立を進めることを主業務とする職員が配置された。また、4つの先行モデル地区を選定し、当該地区を管轄する支所「振興局」の職員も地域コミュニティ組織設立支援に携わるという体制を整備した。さらに、2021年1月には、「佐伯市地域コミ

ユニティ推進指針」を策定し、市内全域に組織設立を目指すとともに、活動拠点として各地区にコミュニティセンターを整備することにした。

また、佐伯市では 2020 年 7 月から大分県「ネットワーク・コミュニティ推進体制整備事業」を活用し、地域運営組織の設立のサポートを専門的に行う「こみさぼ」に支援の依頼を行った。なお、こみさぼは、大分県内で地域運営組織の設立のサポートや、自治体に対してビジョン策定の助言、職員研修の講師を主に行っている。

地域コミュニティ組織設立の進め方として、佐伯市では、地区内でその必要性を考えるとところから設立に至るまでを段階的に進める形をとっている。具体的には、まず①「話す会」と称する地区内の困りごとを地区住民内で WS 形式で協議する段階と、②「考える会」と称する、その結果を受けて、具体的に地域コミュニティ組織の設立にむけて協議する段階、そして、③「設立準備会」と称する組織の体制や規約などを具体的に決める段階と 3 段階に分けて進めることにしている。なお、市職員はこれらの活動を支援しながら、その能力を向上させるとともに、組織設立後は、住民が自ら運営し、職員は必要に応じた相談対応ができるようになることを、市としての最終的な目標としている。

2. WS の運営と支援の体制

次に、青山地区を事例に、具体的な WS の運営体制と外部支援の体制を含めて示す。図 2-1 は、青山地区で「話す会」を進めた際の体制を図示したものである。まず、佐伯市では、先述のとおり、地域コミュニティ組織の設立を進めるにあたって、県の事業を用いて、こみさぼに依頼している。なお、今回、こみさぼ内で主に担当したのは、理

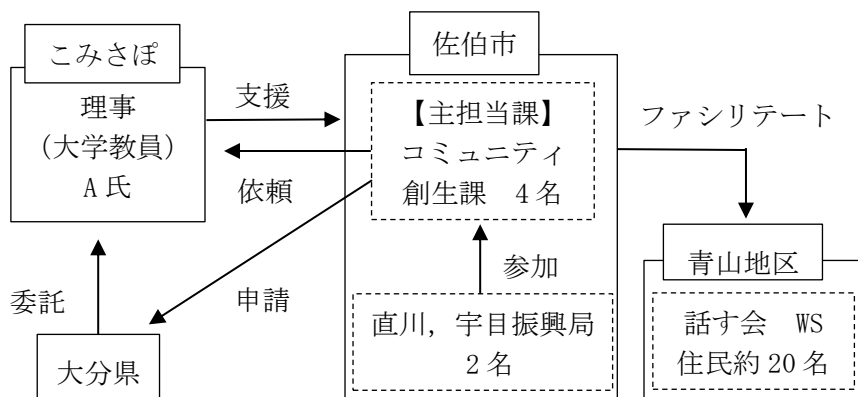


図 2-1. 青山地区における WS 運営の体制

事で大学教員でもある A 氏であった。A 氏は、大分県下を中心に地域運営組織の調査研究、設立や運営のサポートを行っている専門家である。A 氏の役割は、市職員が住民 WS を企画、運営できるように市と協力して研修プログラムを設計し、実行することであり、その枠組みの中で、住民 WS の助言やバックアップを担当していた。

青山地区での住民 WS を主導し、ファシリテート役を担ったのは、コミュニティ創生課の 4 名であった。ただし、青山地区が先行モデル地区ということもあり、ここの「話す会」には、4 名の他に、市の支所機関にあたる直川振興局、宇目振興局の職員 2 名が、今後の自地区でのモデル事業実施を見据えて、一緒に参加するという体制をとっていた。なお、青山地区の「話す会」WS の住民参加者は、毎回約 20 名であった。

第 4 節 OJT による WS 運営と支援

1. 職員研修

「話す会」実施にむけた職員研修は、4 回の座学で基礎知識と技能修得を促した後、模擬的な WS を 1 回実施するという形で設計されていた。

4 回の座学のうち、最初の 3 回は、こみさぽの A 氏を講師として、コミュニティ創生課 4 名と直川、宇目振興局 2 名を対象に実施された。1 回目の内容は、地域運営組織の必要性や市職員の役割といった基本的知識や姿勢、2 回目は、WS の運営方法といった一般的技法、3 回目は、地域運営組織設立の支援方法や住民説明会実施方法など実務的な手順についてであった。

その上で、4 回目は、1～3 回で研修を受けた市職員が講師役となり、他地区の振興局職員などを対象にして、地域運営組織の必要性についての基礎的な研修会を行った。講師となったのは、コミュニティ創生課の主幹でこの取り組みでの中心的な役割を担う職員である。また、ここには A 氏は同席しておらず、コミュニティ創生課のみで実施した。

これは、A 氏によると、市職員に広く事業を周知し基礎的な知識を提供する機会であると同時に、1～3 回の研修を受けた職員にとって学習内容と自らの役割（市職員が促進主体）を内省する機会とすべく設計されたものである。

この後、模擬的な WS を実施することにより、市職員の実践的な WS 運営やファシリテーターの技能の獲得を、実際の住民 WS の予行演習を兼ねて行われた。住民役となる WS

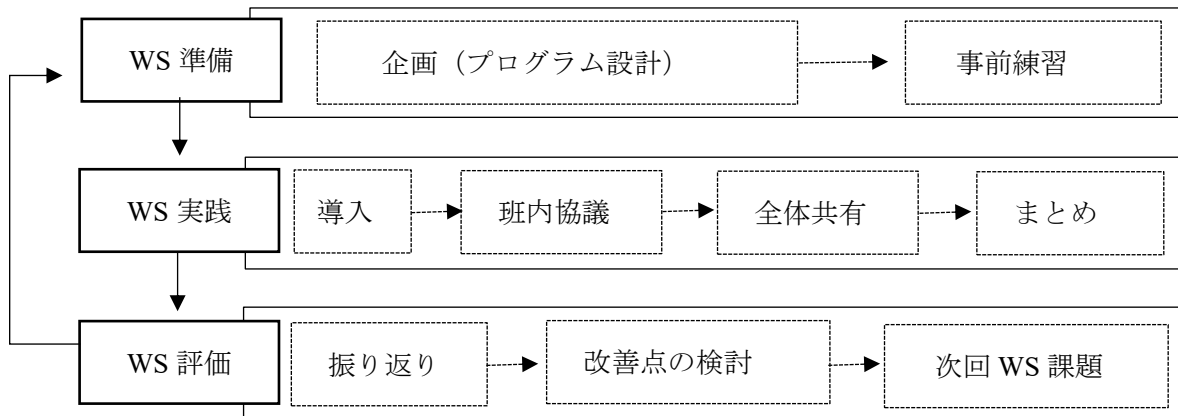


図 2-2. 住民 WS 実施の基本プロセス

参加者は、市や県の関係部局の職員であった。なお、A 氏からは、住民 WS の基本プロセスとして、企画準備から実践、振り返りという順を踏むことと、そのプロセスの重要性が示されており、模擬 WS もこのプロセスを踏襲して行われた。

図 2-2 は、実際に佐伯市で設計された住民 WS のプロセスと内容を整理したものである。大きくは、「WS 準備」、「WS 実践」、「WS 評価」の枠組みの中で、PDCA サイクルが組み込まれ実施されていたことがわかる。

模擬 WS に関する具体的なプロセスをみていく。WS 準備は、事前の別日に 2 時間、WS 当日の午前中に 2 時間半、A 氏の主導のもと、コミュニティ創生課の職員とともに十分な時間をとって行われていた。WS 当日の午前中には、ファシリテーター役の事前練習も行われ、そこでは、A 氏が進行やファシリテーションの最終確認や助言などを行っていた。WS 実践は 3 時間のプログラムとして行われた。コミュニティ創生課と振興局の職員が、ファシリテーター役であり、司会と各テーブルの班長を務めた。模擬 WS における協議内容は、住民 WS のテーマとして設定される「地区内でやってみたいことや困っていること」についてであり、導入から班内協議、協議結果の全体共有、WS のまとめといった流れで実施された。ここでも、A 氏は、市職員に対して、WS の進行や参加者への声のかけ方など、具体的な助言を行っていた。

WS 評価として、同日、模擬 WS 終了後に 1 時間ほどの時間をかけ、A 氏の主導のもと、コミュニティ創生課と振興局の職員の 6 名が WS の振り返りを行った。A 氏からは、司会の WS の時間管理や、班長の模造紙の整理の仕方についてなど、WS 実践における技法を中心に具体的な改善点が指摘された。あわせて、職員自身からも班長としての班内協議のまとめ方について改善点の内省があった。

2. 実際の住民 WS 運営と担当職員の役割

次に、以上の研修の後、実施された青山地区での住民 WS「話す会」が、どのように運営され、そのなかで担当職員がどのような役割を果たしたのか、こみさぼ A 氏の役割とともに述べる。

まず、住民 WS を 3 回行うこと、そして 2 回の WS の参加者を、属性毎に分けて協議を重ねた上で、住民全体の WS を実施することを予め決めた。これは A 氏が地域内の代表者だけでなく関わりのある社会福祉協議会や、若手や女性などの声も拾い上げるべく、設定され、提言されたものである。各回の住民 WS の実施は、WS 全体の進行を担う司会役、全ての班を見渡し必要に応じて補助介入するサポーター役、そして、班の進行を担う班長役の 3 つの役割を設定し、基本的な役割分担として、コミュニティ創生課の主幹で中心的な存在である 2 名が司会役とサポーター役を務め、その他の職員が班長役を務めるという体制であった。

表 2-1 は、計 3 回の WS が、どのような準備、実践、評価のプロセスで、誰によって進められたのかを整理したものである。なお、ここで WS を主導する自治体職員とは、コミュニティ創生課職員であり、振興局職員は補助的参加者である。

1 回目の WS (WS1) は、青山地区社会福祉協議会のメンバーを対象にした WS である。「地区内でやってみたいことや困っていること」について話し合うことが目的とされた。

「準備」では、進行や時間配分、当日の担当などプログラム設計について、1 時間程度、議論された。この準備における役割分担としては、打ち合わせは、A 氏が主導して進行していたが、当日にむけた資料作成は、A 氏の助言を受けながら市職員が行っていた。さらに、WS 当日には本番前に A 氏主導のもと、プログラムの最終確認も行われた。

住民 WS の「実践」は、平日夜、2 時間で行われた。参加者は 20 人であり、5 つのテーブル班に分かれて協議が進められた。役割分担は、基本どおりであり、コミュニティ創生課の主幹で中心的な 2 名がそれぞれ全体進行を行う司会役、各班のサポート役を担い、そして、その他の職員が、各々の班長役を担った。当日は、司会は設計されたプログラムどおりの進行を担い、班長は班内協議において協議テーマに沿った進行を担っていた。また、班内協議において班長に困った様子が見受けられれば、サポーターが班に入って、協議の補助をしていた。なお、A 氏は、直接的に班での協議やまとめの作業には関与せず、司会役やサポーターに対して、進行について助言などのフォローを行って

表 2-1. 住民 WS の概要と役割分担

WS 回	実施日	各プロセスと内容 ・テーマ	必要なタスク	タスク担当		
				こみ さぽ A 氏	創生課 職員	振興局 職員
WS1	6 月 11 日	準備：WS のプログラム設計	企画	○	○	○
			資料作成	欠	○	欠
	6 月 18 日	準備：WS の進め方 実践：地区内でやってみた いことや困っていること	最終確認	○	○	○
			司会（全体進行）	-	○	-
			サポーター	-	○	-
			班長（班内進行）	-	○	○
WS2	6 月 28 日	実践：地区内でやってみた いことや困っていること	改善点の検討	○	○	欠
			司会（全体進行）	欠	○	-
			サポーター		○	-
	7 月 7 日	評価：振り返りと WS の検討	班長（班内進行）		○	○
			改善点の検討	○	○	欠
WS3	7 月 14 日	準備：WS のプログラム設計	企画	○	○	欠
	7 月 28 日		資料作成	欠	○	
	7 月 30 日	準備：WS の進め方 実践：地区内でやってみた いことの 整理と実行のために必要な 要素の検討	最終確認	○	○	
			司会（全体進行）	○*	-*	
			サポーター	-	-	
			班長（班内進行）	-	○	
			改善点の検討	○	○	

注 1) 「欠」は、欠席・不参加を示す。

注 2) *で示す WS3 の司会は創生課職員を予定していたが、当日、班長に欠員が出たことから、急遽、A 氏が代行した。

いることが観察確認できた。

「評価」にあたる振り返りは、住民 WS 終了後、同日に 1 時間程度かけて行われた。参加者は、A 氏とコミュニティ創生課職員 4 名であり、A 氏が進行した。主な指摘事項としては、司会の WS の時間管理や、班長の班内協議のまとめ方についてあがった。これは模擬 WS でも指摘されていた点であった。加えて、WS 導入部分の雰囲気づくりについて A 氏から、また、WS の終了時の雰囲気づくりについては市職員自身から改善点としての内省があった。これらは第 2 回目の WS の改善課題として整理された。

2 回目の WS (WS2) は、対象者を青山地区の若手や女性むけに変えて行われた。テーマやプログラム設計は 1 回目と全く同じであったため、特別に「準備」の時間は設けず、直前の確認だけで実践へと移った。

住民WSの「実践」は、1回目同様に、平日夜、2時間で行われた。参加者は19人であり、6つのテーブル班に分かれて協議が進められた。役割分担は基本どおりであるが、この回は、A氏は同席しておらず、A氏からのフォローを受けずに市職員のみで進められた。当日は、時間管理が的確に行われるとともに、導入部分でのアイスブレイクの導入（名札とニックネームづけ）と終了部分での参加者自身による「まとめ」の促し（「一本締め」も実施）によって、1回目に課題としてあがっていた点が改善されていることが観察確認できた。

「評価」の振り返りは、A氏とコミュニティ創生課4名により、別日に行われた。この回は、市職員が進行し、司会が時間管理が出来たことや、班長の班内協議のまとめが前回より上手く出来たことについて確認した。また同時に、時間配分の見直し、参加者の意見の聞き出し方の工夫（模造紙や付箋の使い方など）について改善点が市職員から積極的に出され、A氏は聞き手側となっていた。

3回目のWS（WS3）は、属性に関係なく、広く青山地区住民むけに企画、実施された。テーマは、1回目、2回目の協議内容を踏まえて、「やってみたいことの整理と実行のために必要な要素の検討」と設定された。

「準備」段階では、新しいテーマを設定することから、計3時間半程度、2回に分けて行われた。A氏が主導して、プログラム設計や時間配分などの企画を進め、資料作成の担当は、市職員であった。その上で、1回目同様、当日直前に1時間半程度、A氏の進行で最終確認が行われた。

住民WSの「実践」は、平日の夜、2時間かけて行われた。参加者は19人であり、4つのテーブル班に分かれて協議が進められた。なお、振興局職員は、他業務と日程が重なり欠席となった。

役割分担については、市職員に急遽欠員が出たことから、通常、司会役を担っていたコミュニティ創生課職員が、班長役に回ることとなり、全体の進行はA氏が代替した。これは、当日事前協議にて、住民と直接、対話する班長の方を、市職員が担うことを優先すべきと考えたことによる。

観察するところ、各班の市職員は、前回課題にあがっていた模造紙や付箋の使い方を改善するとともに、テーブル毎の意見を円滑に整理しており、大きなトラブルもなく、対応できるようになっていた。

「評価」は、同日、WS実践終了後に行われた。進行は、2回目と同様、市職員であり、

表 2-2. 特に有益と感じた学びの内容

カテゴリー	内容
自治体職員としての立ち位置	市が主導して進めるのではなく、住民が主体性を持てるように市は支える立場であることが大事
	“主役は住民”であり、市はサポート役に徹する
	WS 進行は自分たちが“実践する側”であると認識する
	WS では市の職員という立場ではなくて“いち住民”として参加する
住民との関わり方やコミュニケーションの取り方	行政特有の“お堅い”対応ではなくて、やわらかい感じを意識しながら住民と接する
	WS 進行は市からの一方的な説明にはならないように、“住民の話を聞く”、“対話する”を重要視する
	ニックネームを書いた名札を用意するなど、話しやすい雰囲気や盛り上がる場を形成する
WS の企画や運営技法	住民が負担なく話せるように時間管理を徹底する
	班長は住民から出た意見を率先して拾い、付箋に書いてあげる

主体的に振り返りが行われ、手法改善が効果的であったことを確認するとともに、次の展開にむけた課題やスケジュール整理の必要性が市職員主導で議論された。

3. 市職員の主たる学び

あわせて、住民 WS を進めるための研修や OJT で具体的に伝えるべきことの参考とするため、市職員が特に有益と感じたことを、各々の主観から分析する。そのため、A 氏から受けた助言で、特に、役に立った、重要と感じたことを、今回、中心的な役割を果たしたコミュニティ創生課の 2 名の職員に尋ねた。表 2-2 は、その結果をカテゴリー化してまとめたものである。

結果をカテゴリーとしてまとめたものの 1 つは、「自治体職員としての立ち位置」に関するものであり、行政主導ではなく住民主体、行政の役割は住民のサポート役であると同時に、ともに対等に地域を良くする一員であるということである。2 つ目のカテゴリーは、「住民との関わり方やコミュニケーションの取り方」に関してであり、一方的な説明ではなく住民との対話を大事にすること、住民が話しやすいような場づくりが重要といったものである。3 つ目は、「WS の企画や運営技法」に関したものであり、WS を進行するうえで時間管理をする、意見を率先して拾うなどであった。

第5節 考察とまとめ

1. 自治体職員によるWSの運営の仕組み

以上のように、本事例では、市職員が、外部の専門機関（専門家）による研修と支援を受けながら、学び、主体的に住民WSを運営できていることが確認された。それらの結果から、この仕組みの特徴、設立WS実施の具体的なノウハウを考察したい。

1点目の特徴は、市役所内に地域運営組織（地域コミュニティ組織）を主管とする部署を設置し、そこの担当職員が、直接的に住民に働きかける主体であること、外部の専門家は、その職員の支援者という体制になっていることである。こうして役割が明確にされた上で、2点目の特徴といえるのは、実際の住民WSを、市職員のOJTの機会としており、実務と研修を同時に進めていることである。市としてOJTとは明示してはいないが、外部専門家が提言し実施した支援方法が、結果的にOJTと言えるものとなっていた。これを支えていたのが3点目の特徴でもある、専門家の伴走体制、バックアップ体制である。本事例では、市職員が主体的にWSを実施できていたが、その実現は、こみさばA氏の細やかな支援によるところが大きい。

また、地域運営組織の設立WSの実施と自治体職員の育成を両立する具体的なノウハウとしては、研修において、①地域運営組織に関する基礎的な理解を促すための体系的な学習を促すこと、②教える立場となる機会を創出し、基礎知識の定着や内省を促すこと、③模擬的なWSを実施し、WSを体験的に理解する機会を創出すること、④そうした基礎（だけ）の上で、住民WS実践に入り、学びながら実務を行うこと（OJTでのWS実施）、⑤そのためには、準備、実践、評価のサイクルを、自治体職員と外部専門家が合同で回すこと（準備や振り返りにも十分な時間をとること）、そして⑥自治体職員が求める知識としては、行政の立ち位置やコミュニケーションの手法、WS技法に関すること、などということが本事例からは確認された。

2. 他自治体への展開課題

最後に、今回の自治体職員によるWS運営の仕組みを、他自治体で実施するための課題を整理する。1つは、行政としての戦略である。佐伯市では全域での地域コミュニテ

ィ組織の設立，その推進における市職員の主体的役割を市の方針としていた。まず，こうした自治体の長期的な方針決定がないと，どのような仕組みであっても機能しない。

もう1つは，外部の専門家の存在と関わりである。大分県では，地域に密着した活動を行える中間支援組織が存在したが，国内どここの地域でも存在するわけではない。大学や民間コンサルタントなどの連携も含め，その協力体制づくりは多き課題であり，国や都道府県レベルでの対応，直接的間接的な支援の拡充が今後の政策的課題の一つであろう。

なお，表2-2に示した自治体職員の学びの内容などをみると今回示した仕組みは，地域運営組織の設立に限らず，行政職員が住民活動支援を行う際にも有効と考えられる。また，本研究では，初期の「話す会」を中心対象としたが，「考える会」への展開など今後も継続的に，調査分析を進めること，習得したファシリテーション技術が行政職員のキャリアパスにおいてどのように活かされていくかを分析することも自治体職員の育成という視点においては必要と考える。追加事例分析や今回明らかにした仕組みを他自治体や地域運営組織以外で導入する実験的研究を進めることで，結果の妥当性を高めることも今後の研究課題である。

第3章

設立支援におけるコーディネーターの育成方法

第1節 背景と目的

第1章から第2章までは、基礎自治体の役割や課題、担当職員の育成に着目し、どのような仕組みでファシリテーション技術の習得をはかりながら、同時に、地域運営組織の設立支援に取り組んだのかを分析した。本章では、他方で、役割が求められる外部の専門支援者の確保に向けた仕組みについて接近する。

先述したのは、地域運営組織設立における市町村行政の役割に着目したが、地域運営組織の設立には、行政の担当職員の成長だけでなく、組織内の住民の主体性形成、外部人材の活用などを進めることの重要性も指摘されているが（吉村・広田，2006；山浦，2018），誰がどのように進めるかについては課題となったままである。

そうした中、専門性、中立性をもった組織や個人が、行政と住民の間に入り、支援することの必要性が説かれ、地域運営組織やコミュニティ活動の支援に特化した中間支援組織の活動も一部では広がっている。しかしながら、こうした中間支援組織も経営上、財務上の問題だけでなく、人材の確保と育成が課題となっている（若菜，2018；石井，2015；中国地方知事会中山間地域振興部会，2019；工藤，2013；藤原・広田，2018）。

このような農村地域がおかれる厳しい環境下で求められるのは、支援を行う人材と、主体となる住民の育成を同時に進め、行政もその進め方を支持、支援することであると考えられるが、人材の育成の手法という視点での既往研究はない。

そこで本章では、地域運営組織設立において、中間支援組織が支援に入るものの、経験の少ない若手が中心的な支援者の役割を果たした事例をとりあげ、支援者と住民リーダーの育成を図りながら地域運営組織設立を可能とするモデルを仮説的に提示することを目的とした。

第2節 対象と研究の方法

1. 事例対象の位置づけと概要

地域運営組織の典型的な組織形態は、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つ「一体型」と、協議機能を持つ組織と実行機能を持つ組織が別組織で相互に連携している「分離型」があるとされる（総務省地域力創造グループ地域振興室，2023）。

本稿で事例対象としたのは、大分県竹田市明治地区の地域運営組織設立（竹田市では、「地域コミュニティ組織」と呼称）の取組である。竹田市では、小学校区・旧村を基本範域として、既存組織の統合によるスリム化を目指した「一体型」の地域運営組織設立を方針として示している。今回事例とした明治地区は、そのモデル的な取組地区であり、市内初の「地域コミュニティ組織」として「コミュニティひろば i-meiji」（以下、「i-meiji」とする）を2020年に設立している。表3-1は i-meiji の組織構成を示したものである。なお、明治地区の人口は556人、高齢化率が60.9%である（大分県おおいた創生推進課，2021）。

i-meiji 設立支援には竹田市だけでなく、「一般社団法人コミュニティサポートおおいた」（通称、「こみさぽ」，以下同略）が関わった。これは明治地区が県の進める専門家派遣事業を活用し依頼をしたものである¹⁾。こみさぽは、大分県を拠点に地域運営組織の設立支援や行政に対してビジョン策定の助言、職員研修の講師を行うための中間支援組織であり、大学で当該分野専門とする教員の主導により設立された。表3-2はその概要を示したものである。本設立支援には、代表理事であるが、コーディネーターとしてはこれ以前に活動実績がなく、若手といえるB氏が関わった。

表 3-1. i-meiji の組織構成

役員	会長1名，副会長1名，理事（各自治会長）12名，監事2名，事務局長1名，事務局次長1名
委員	福祉委員12名，愛育保健推進委員12名，体育委員11名，交通安全委員15名，交通安全協会シルバー・女性ドライバー5名，民生委員3名，老人クラブ1名，ボランティアふれあい1名，しらゆり会1名，スポーツ推進委員1名，企画委員12名

注1：聞き取り調査，i-meiji 規約より筆者作成。

表 3-2. こみさぽの組織概要

名称	一般社団法人コミュニティサポートおおいた
設立年	2019年8月
目的	地域運営組織，行政等が協働し，持続的な地域運営を進めるための仕組みづくりを支援することで魅力的な地域づくりに貢献すること
役員，職員	役員3名，職員（非常勤）2名
主な事業	・地域運営組織の設立・運営の支援 ・県・市町村の政策立案および人材育成の支援 ・地域運営組織の中間支援組織の育成

注1：聞き取り調査により筆者作成。

2. 分析手順

調査方法は聞き取り調査で、2020年9月と2022年12月から2023年1月にかけて行った。聞き取りの対象者は、こみさぼの2名の担当者（20代の若手コーディネーターB氏、熟練コーディネーターA氏）、i-meijiから5名の地区住民（C氏、D氏、E氏、F氏、G氏）である。なお、G氏には本事業の主担当課である竹田市企画情報課²⁾の職員の立場としても聞き取りを行った。表3-3は対象者の概要を示したものである。

分析の手順としては、まず、i-meiji設立に至る経緯を時系列に整理した上で、設立推進の体制と協議のプロセスを明らかにした。次に、若手コーディネーターや住民リーダーらの成長を確認するため、彼らが果たしていた役割に着目し、その変化を明らかにした。そして、最後に考察として、それらの結果に基づき、実践と学習を両立する設立支援の仕組みを仮説的にモデル化することを試み、その要点と課題を提示した。

第3節 i-meiji 設立の体制と協議の進め方

1. 設立準備の活動経緯と体制

(1) 準備協議（2018年8月～）

表3-4は、i-meiji設立に至る協議組織の概要とプロセスを整理したものである。

明治地区では、2018年8月から、地区住民であり、当時、竹田市公民館明治分館長であったC氏が主導して、地域コミュニティ組織の設立に向けた協議を始めた。社会福祉

表3-3. 調査対象者の概要

人	年代	所属	地域活動キャリア
A氏	40代	こみさぼ理事・大学教員	大学教員として支援案件多数、地域運営組織の研究、こみさぼとしての担当案件3件
B氏	20代	こみさぼ代表理事・専従	入職1年目、担当案件1件
C氏	70代	i-meiji 会長	公民館明治分館長（2018年時）
D氏	60代	i-meiji 事務局次長	地区社会福祉協議会事務局長
E氏	60代	i-meiji 副会長	地区社会福祉協議会会長
F氏	60代	i-meiji 事務局長	公民館明治分館長（2020年時）
G氏	40代	i-meiji 委員、市職員	地区体育協会事務局長

注1：聞き取り調査により筆者作成。

表 3-4. i-meiji 設立に向けた協議組織の変遷

月日	取組名称	協議内容	構成 人数	運営者	開催頻度・ 回数
2018.8～	準備協議 1	現状把握，他自治体・地域 運営組織の視察	6 名	C	計 2 回
2019.1～	準備協議 2	組織見直しに向けた地区 内意見交換会	17 名， 35 名	C, D, E, G	1 回/月・ 計 2 回
2019.3～	見直し検討 委員会	①住民アンケートの実施， ②既存組織見直し，③新 組織方向性検討	15 名	C, D, E, G	1 回/月・ 計 3 回
2019.8～			17 名	C, D, E, G + A, B	1 回/月・ 計 10 回
2020.4～	設立準備会	①組織名称や組織図検討・ 決定，②活動計画の検討， 計画書作成，③住民周知 および各自治会への説明	22 名	C, D, F, G + B	
2020.9～	i-meiji 運営 (企画委員会)	活動内容の企画立案	12 名	C, D, E, F, G	1 回/月

注 1：聞き取り調査により筆者作成

協議会や体育協会，交通安全協会などの地区代表者と意見交換を進めながら，まず県内の先進事例の視察などが行われた。

その後，2019 年 1 月と 2 月には組織見直しを進めることの是非についての地区内の意見交換会が行われた。参加者は，分館長 C 氏のほか，地区内の社会福祉協議会（事務局長 D 氏，会長 E 氏），有志住民，市の担当課などの職員，市の社会福祉協議会の職員であった。

(2) 組織見直し検討委員会（2019 年 3 月～）

2019 年 3 月からは，地区住民 15 名（うち 4 名は，住民リーダーの C 氏，D 氏，E 氏，G 氏）による「明治地区組織見直し検討委員会」（以下，「見直し検討委員会」とする）が設置された。この委員会はおおよそ月 1 回の頻度で開催された。途中には，全地区住民を対象にしたアンケート調査も実施し，既存組織や活動の課題を見直し，新組織の方向性が模索された。

2019 年の 8 月からは，市と県の紹介でこみさぼの A 氏，B 氏が支援に加わるようになった。これは協議を円滑かつ専門的に進めるために外部支援が必要と考えたためである。

その後、2020年3月までの間で計10回の協議を重ね、新組織設立の方向性が定められた。

(3) 地域運営組織設立準備会（2020年4月～）

2020年4月に見直し検討委員会は、「明治地区地域運営組織設立準備会」（以下、「設立準備会」とする）へと移行された。設立準備会は、22名にメンバーが増員された（この機会に、住民リーダーのうちE氏はF氏に交替）。協議の進め方はワークショップ形式に変更され、毎回、基本的に4班に分かれての協議が行われた。協議内容は新組織の名称や組織図、活動計画の検討、住民周知や各自治会への説明準備などであった。なお、こみさぼからは、A氏は現場には参加せず、直接的にはB氏のみが関わるようになった。約半年、全8回に渡る協議の結果、2020年9月に「コミュニティひろば i-meiji」が設立されるに至った。

(4) i-meiji 運営（企画委員会）（2020年9月～）

コミュニティひろば i-meiji の設立後は、「設立準備会」のメンバーのうち、住民12名（C氏、D氏、E氏、F氏、G氏は継続）が、i-meiji 組織内の「企画委員会」のメンバーとなり、引き続き、運営を担っている。この機会にこみさぼB氏は、業務としての関わりを終えている。企画委員会は、月1回のペースで開催され、i-meiji の活動内容を継続協議している。

2. 設立協議の進め方

本稿では、先に示したプロセスのうち、見直し検討委員会のこみさぼが参画した時点から、設立準備会に焦点をあてて分析をすすめる。具体的な協議の進め方と内容をみるにあたって、まず、その実施体制を整理したものが図3-1である。

見直し検討委員会と設立準備会を進める基本的な体制は同じである。運営の中心となるのは、以前から地域内で中核的な役割を果たしていた住民リーダーらであり、C氏、D氏、E/F氏、G氏（市担当職員で地区住民）である。

彼らの依頼に基づき、運営支援を行うのはこみさぼである。主担当は、若手コーディネーターのA氏であり、住民リーダーらと一緒に協議組織に関わり、運営の支援を行っていた。また、理事で大学教員でもあるA氏は、責任者として支援活動を統括するとと

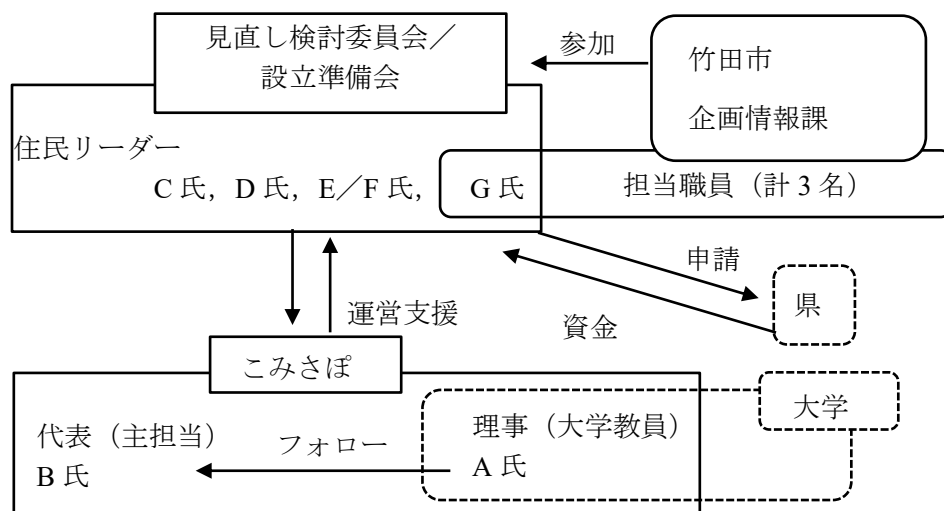


図 3-1. 協議組織のステークホルダー

もに B 氏の活動をフォローする体制をとっていた。なお、こみさぼへの委託費は大分県の専門家派遣事業から捻出されている。

竹田市行政は、地域コミュニティ組織設立の方針を示し、明治地区をモデル地区として支援する立場である。企画情報課³⁾の職員の計 3 名（うち、1 人は G 氏）が関わっていた。彼らは会議に適宜参加しながら、住民リーダーらやこみさぼと連絡調整なども担っていた。

次に、以上にみた体制のもと、住民リーダーらとこみさぼがどのように関わりながら、i-meiji 設立を進めたのかを整理する。図 3-2 はそのプロセスを模式化したものである。

協議の中心は、見直し検討委員会または設立準備会である（図 3-2 の上段）。これは全構成員が参加するので「全体会」と呼ばれていた。この全体会を開催するためには、事前準備が必要となる。住民リーダーら、市担当職員、こみさぼ担当者が集まり、「全体会」の運営計画とその資料づくりを進めるこの会は、「事前打合せ」と呼ばれていた。

一方、こみさぼ組織内では、「事前打合せ」と「全体会」のための準備や振り返りを行っている（図 3-2 の下段）。最初に行うのは「事前打合せ」のための打合せとその資料づくりであり、「全体会」の運営計画の素案を作成する。次に行うのは、「事前打合せ」終了後であり、そこでの議論を受けて、「全体会」用の資料を準備する。そして最後に行うのは、「全体会」終了後である。一連のプロセスの振り返り、改善点の整理を行い、次のターンつなげる。

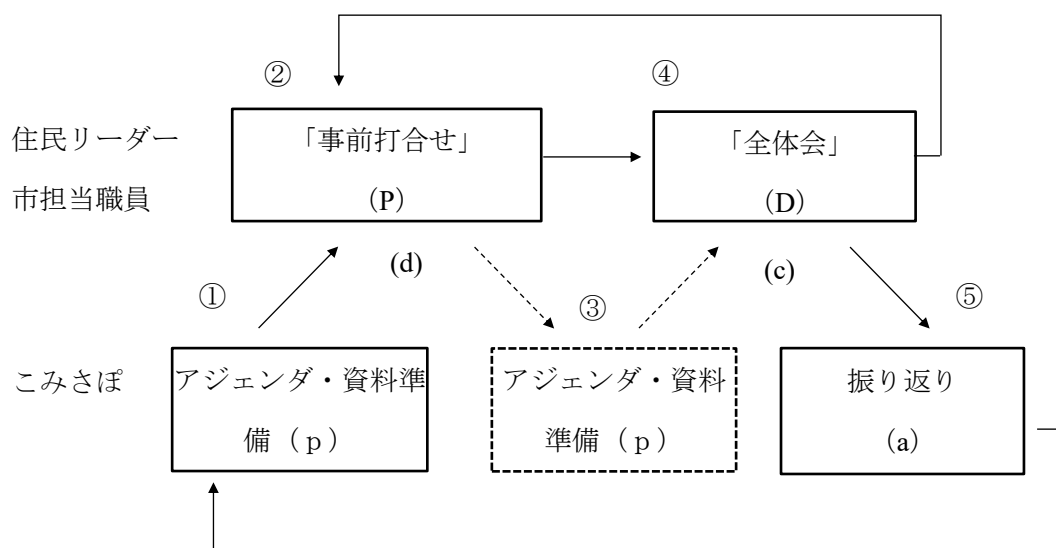


図 3-2. 協議の進め方

これら全体を通すと、協議のプロセスは、最初に①こみさぽ内で「事前打合せ」のための準備を行い、次に、②こみさぽと住民リーダーと市担当職員で「事前打合せ」を行い「全体会」のアジェンダを定める。それを受け、③必要な場合は、こみさぽ内で、打ち合わせを行い、「全体会」用の資料を作成する。そして④「全体会」を実施し、その後、⑤こみさぽ内で「全体会」の振り返りを行い、①に戻る（⑤と次の①は同時に開催する場合もある）、という循環により協議が重ねられるというものである。

このプロセスで若手コーディネーターB氏が具体的に担っていた役割は次のようなものである。まず①で、こみさぽの熟練コーディネーターにあたるA氏へ相談し、助言を受けながら、「事前打合せ」のアジェンダをたて、資料をつくる。このA氏との協議時間は、会議の進捗にもよるが、2時間に及ぶことも多い。次の②「事前打合せ」は、こみさぽが主導して会議を進めるが、B氏はA氏の補助を受けながらも主担当の役割を果たし、実践する。次に、必要な場合は③で、B氏はA氏の助言を受けながら、「全体会」のアジェンダをたてる。④「全体会」は、住民リーダーらが主導しながら実践し、B氏はサポートの役割を果たす（当初の「見直し検討委員会」のみA氏は同席）。⑤では、B氏は、A氏からのフィードバックを受けながら振り返り、改善点を検討しながら、次の①に望む。

一方、住民リーダーらC～G氏は、市担当職員らとともに、②「事前打合せ」から会議に臨み、「全体会」のアジェンダ確定のための議論をすすめる。住民リーダーらは、こみさぽから提示される案をもとに協議を行うとともに、「全体会」での各々の役割を

確認する。その上で④「全体会」では、住民リーダーらは、こみさぼと市担当職員らのバックアップを受けながら、会議を主導し、実践する。そして次回の②「事前打合せ」に臨む。

以上のプロセスを、一般的な PDCA サイクル (Plan (計画), Do (実行), Check (評価) , Act(ion) (改善)) に援用して説明すると、若手コーディネーターB 氏 (図 3-2 で pdca を小文字表記) は、こみさぼ内で A 氏のバックアップを受けながら、組織内で、「事前打合せ」や「全体会」に向けた下準備 (plan) をし、振り返り・改善点の整理 (action) も行うとともに、住民リーダーらと現場で実践しながら (do), 住民リーダーらの活動を評価しながら支援している (check) ことが確認された。それと同時に、住民リーダーら (図 3-2 で大文字表記) は、B 氏を中心としたこみさぼ、そして市職員の支援を受けながら、「事前打合せ」(Plan) と「全体会」(Do) という活動を繰り返すことにより、i-meiji 設立に向けた協議を進めていたことが確認された。

第 4 節 コーディネーターと住民リーダーの成長

1. 役割変化

以上のように設立に向けた協議を進める中で、若手コーディネーターB 氏と住民リーダーら C~G 氏が、どのように成長したのか、会議における役割変化の分析から確認する。そこで、まず「事前打合せ」、「全体会」で実施されていた作業の抽出を試みたところ、協議を通して行われていた作業は、①会議のアジェンダとその資料を作成する「アジェンダ・資料準備」、②会議の進行管理を行う「司会進行」、③冒頭に議題説明し、途中や最後に議論の整理をする「議題説明・整理」、④協議内容を記録し、議事録を作成する「書記・議事録」、⑤「設立準備会」においては、ワークショップの班内ファシリテートを行うため「WS 運営」に分けることができた。

まず「見直し検討委員会」の段階では、「事前打合せ」は、若手コーディネーターB 氏が、①アジェンダ・資料作成、②司会進行、③議題説明・整理、④書記・議事録の全てにおいて主となる役割を担っていた。「全体会」も基本的に、B 氏が A 氏のフォローを受けながら進めるが、④書記・議事録は、B 氏のみで作成することになっていた。ただし、全体会の②司会進行のみ、住民リーダーの一人 (E 氏) が担うようにしていた。な

お、回数を重ねる中で、徐々に B 氏と住民リーダーらの経験が蓄積されていくものの、この「見直し検討委員会」の段階では、住民リーダーが司会進行を担うのみで、会議は基本的に B 氏が主導し、住民リーダーらは、B 氏からの問いかけに対して意見を述べるという形であった。

大きく担当の変化が確認されたのは「設立準備会」への移行時である。「事前打合せ」は、こみさぼが主導する形のままで変化がなかったが、その作業は、基本的に B 氏が一人で行うようになり、A 氏のフォローは、こみさぼ内での、①アジェンダ・資料作成のみとなった。このように、変化する役割分担や A 氏との関係性から、徐々に B 氏が成長していることがうかがえた。

また、「全体会」では、住民リーダーらの分担も多くなり、従来からの②司会進行に加えて、③議題説明・整理を主として担当するなど“前に立つ”ことが多くなった。なお、B 氏はこのフォローにまわっている。

さらに設立準備会から導入された WS 運営についても、「事前打合せ」での準備を経て、住民リーダーらが主として担当していた。このように住民リーダーらの主体的な役割を担えるように変化していることが確認され、成長していることがうかがえた。

2. 当事者の自己評価

次に、以上の役割変化から推測された彼らの成長状況を補強するために、当事者らが自らの役割をどのように評価しているのか尋ねた。表 3-5 は主な意見をまとめたものである。

まず、若手コーディネーター B 氏に、出来るようになったことを A 氏との関係性を中心に尋ねたところ、こみさぼ内でのアジェンダ・資料作成、振り返りにおいては、A 氏から「フィードバックを得られ、改善につなげられている」とあるように、フォローを受けながら、こみさぼ内での打ち合わせや住民リーダーらとの事前打合せのなかで、B 氏自身の内省や住民リーダー主体へと繋がる働きかけ方の理解が進み、事前打合せ内の円滑な進行が出来るようになっていたことがうかがえた。

また、「一人で会に出席することが多くなった」、「一人で会の運営をしたり、一人で行き出ることが多くなった」など、A 氏のサポートも受けながらも、徐々にフォローを受ける機会が少なくなり、B 氏が一人で果たせる役割が多くなりながら、自立して事前

打合せなどの運営が出来るようになったことが確認できた。

一方、住民リーダーら（C～G氏）に対して、出来るようになったことをB氏との関係性を中心に尋ねたところ、当初は、難しいと思っていたが、「自分たちで会を進めることができた」、「事前打合せで考えたことを進めることができた」とし、繰り返し行われる事前打合せと、そこでのB氏の支援により、自分たちで会を進められるようになったという認識をもっていることが確認された。

また、若手コーディネーターであることやこみさぼの体制に関しては、若手ということで新鮮さがあり、「抵抗なく気楽に相談できた」など、若手B氏の存在が好意的に評価されていることを確認するとともに、対話をとおして、住民リーダーらの設立の進め方に関する理解が促進されていることがうかがえた。

なお、「A氏とB氏が一緒に時間をかけて振り返りや事前準備をしてくれていて心強かった」と、若手だけではなく熟練コーディネーターA氏のフォローがあるということのも大きかったことがうかがえた。

表 3-5. 若手コーディネーターと住民リーダーらの自己評価の内容

主体	主な発言	成長の要素
若手コーディネーター	・特に、振り返りの場面で A 氏からしっかりフィードバックを得られ、改善につなげられている ・住民自らが協議を進められるためには、事前打合せ内で自分ごととして考えてもらうことが重要とわかった	会議進行能力の向上
	・設立準備会からは一人で会に出席することが多くなった ・A 氏のサポートを受けながらも、一人で会を運営したり、一人で前に出たりすることが多くなった	一人で出来ることの増加
住民リーダー	・自分たちで考えて決めていくというのは難しかった ・事前打合せの中で B 氏が一緒に全体会の進め方を考えてくれて、自分たちで会を進めることができた ・全体会に向けて、気持ちを同じ方向性に持っていき、事前打合せで考えたことを進めることができた	会議進行能力の向上
	・若い人が入ってきたから新鮮で前向きに取り組めるようになった ・A 氏と B 氏が一緒に時間をかけて振り返りや事前準備をしてくれていて心強かった ・熟練者には、こんなこと言って良いんだろうかと思うが、若い人だったから抵抗なく気楽に相談できた	前向きな気持ちと知識の増加

注 1：聞き取り調査より筆者作成

第5節 考察とまとめ

1. 事例地区をととしたモデル化

以上のように、本事例の地域運営組織設立のプロセスにおいては、若手コーディネーターが、自らも学びながら設立支援を行い、その中で住民リーダーらは主体的な役割を果たせるようになっていた。そこで、これを可能とした仕組みを、改めてPDCAサイクルを援用しながら、仮説的にモデル化することを試みた。

図3-3はそれを図示したものである。一番左のループは住民リーダー（本事例ではC～G氏）、中央のループは若手コーディネーター（同じく、B氏）、そして一番右のループは熟練コーディネーター（同じく、A氏）であり、それぞれ設立プロセスの中で、PDCAサイクルを回していることを示している。ただし後述する通り今回の事例を通して、Cの場面においては、評価に加えてサポートやフォローの役割を果たすことが望ましいと分かり、Supportを加えて、C/Sと表記することとした。その上で図には、それぞれのループが重なるところに、「コーディネート組織内打合わせ」、「事前打合せ」、「全体会議」という議論の場が配置している。

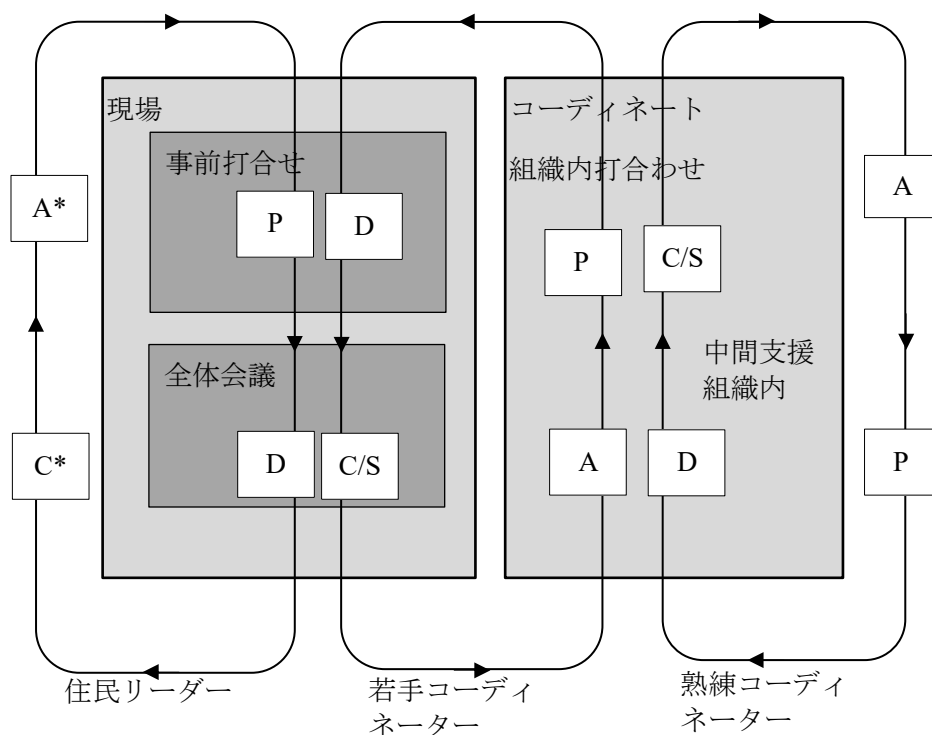


図3-3. 地域運営組織設立と人材育成の同時推進ループ

このモデルの重要な点は、まず、住民リーダーらと若手コーディネーターの間で、PDCAのタイミングがずれているところにある。このことで同じ協議の場を共有しながらも、それぞれの作業上の位置づけが異なり、相互に補完できる関係となっている。これは、若手コーディネーターと熟練コーディネーターとの間でも同様である。住民リーダーらと若手コーディネーターの間で2つのループが回る後方で、若手コーディネーターと熟練コーディネーターのPDCAサイクルが回り、それらが一体となることで、若手コーディネーターが住民リーダーらとともに、学習しながら、地域運営組織設立を進めることが可能となっている。

なお、このモデルにそって、若手コーディネーターや住民リーダーらの更なる成長を考えた場合は、最初に関わりを薄くすべきは一番右に示す熟練コーディネーターである。そうすることで、若手コーディネーターと住民リーダーらの2重ループに変化する。その次には、若手コーディネーターのループが薄くなり、最終的に一番左に示す住民リーダーらのみのループとなることが望ましい。その際、コーディネーターらは、CやAを中心に必要に応じて時折フォローするのみである。このように進めることで、若手コーディネーターが入りながらも、住民主体の地域運営組織の運営展開が可能と考える。このモデルにそって、改めて今回の事例の設立プロセスをみていくと、まずは「事前打合せ」に向けた「こみさぽ内打合わせ」が行われ、ここでは若手コーディネーターがアジェンダづくりとその資料作成を行う（P）、これには熟練コーディネーターが進め方や資料のチェックとサポートを行う（C/S）。

次に、「事前打合せ」が行われる。ここでは若手コーディネーターが主となり実行することとなる（D）。住民リーダーらは協議の参加者であるが、同時に全体会の進め方の検討や各自の役割を明確にするなどの準備と計画を行う（P）。次の「全体会」では、住民リーダーらが主となり実行し（D）、若手コーディネーターは見守りながら随時サポートする側に移る（C/S）。そして、終了後には、「こみさぽ内打合わせ」が行われるが、それは、若手コーディネーターによる振り返り（A）となるが、熟練コーディネーターにとっては最も注力している点（D）であり、これを経て、若手コーディネーターが主となる準備とアジェンダづくり（P）と熟練コーディネーターによる（C/S）という最初のステージに移り、これが繰り返される。なお、この図における住民リーダーら自身によるC*、A*は、現状では仕組みとして組み込まれておらず、全体としては、「こみさぽ内打合わせ」が代替していることになる。熟練コーディネーターのA、Pも仕組みとし

て表出化していないが、個人として、改善と計画を行っていることを本人に確認した⁴⁾。

2. 要点と課題

以上のように、農村地域では専門的な中間支援組織が求められるが、その支援の人材さえも手薄であるという現場の問題に対して、若手コーディネーターを育成しながらも住民主体の地域運営組織の設立を促すことに実現した事例を分析し、その仕組みのモデル提示をするなかで、支援を行う人材と住民の育成は同時に進めることが可能であるということを確認した。最後に本モデルの要点と課題を改めて考察する。

まず要点としては、1 つに、地域運営組織の設立だけを目的にするのではなく、設立に向けた協議の中で、住民とコーディネーターが、それぞれ学習して成長することも目的として位置づけ、関係者がその方針を共有することがあげられる。本事例では、当初から明示していないが、結果として、住民リーダーらは、若手であることに理解と前向きな評価をしていることが確認されている。その上で、2 つに、事例やモデルでみたように、学習のための PDCA のサイクルを主体ごとに組み込むこと、そのサイクルのステージをずらしながら、「コーディネート組織内打合わせ」、「事前打合せ」、「全体会議」を設定し、同じ場を共有することである。そして 3 つに、このサイクルを回しながら、熟練コーディネーターからのサポートを減らし、若手コーディネーターが自立して住民リーダーらとの協議を進めていくこと、そして、若手コーディネーターも徐々に、住民リーダーらへのサポートを減らしていく、というように順番にサポートを減らしていくことが設計されることも必要である。

一方、このモデルの他地区への展開には課題もある。1 つは、住民および行政に、このような進め方に対する理解が求められる点である。若手コーディネーターを指導者もしくは委託事業者としてみるだけでなく、問題を共有しながら、ともに成長を目指す仲間として見るものが求められる。本事例ではそうした前提とする住民の意欲や理解があった。他地区での導入の際には留意が必要である。もう 1 つは、熟練コーディネーターのバックアップ体制である。住民、若手コーディネーターだけでは評価や改善点の検討はできない。その役割を誰が担うのか、その確保まで見据えた体制づくりが求められる。

なお、本研究では各主体の役割変化から若手コーディネーターと住民リーダーの成長を確認し、仮説モデルを提示したが、熟練コーディネーター、若手コーディネーター、

住民リーダーの具体的な能力評価や、それに関連づけられる詳細な支援手法については分析ができていない。この点については今後の課題としたい。

<注>

- 1) 明治地区および竹田市では、この間、大分県「ネットワーク・コミュニティ推進体制整備事業」をはじめ、3つの県事業を繋ぎ、活用している。
- 2) 「企画情報課」は、2022年度から「総合政策課」に変更されたが、本稿では i-meiji 設立当時の名称を使用する。
- 3) 「見直し検討委員会」とその後継の「設立準備会」において、竹田市企画情報課では、H氏、I氏も関わっていたが、本稿は中間支援のコーディネーターと地域住民リーダーの成長に着目するため、本文中は「市担当職員」とする。
- 4) 実際、熟練コーディネーターA氏は、当初、若手コーディネーターとともに、「事前打合せ」、「全体会議」の場に同席して、B氏のバックアップも同時に行っているが、本モデルでは主機能に着目して、簡略化して表現している。

第 4 章

地域運営組織におけるコンフリクト発生と コーディネーターの対応

第1節 背景と目的

第2章と第3章では、地域運営組織の設立に向けた支援者の育成と設立支援を同時に進める事例から、それらを可能とした仕組みを整理した。しかしながら、地域運営組織は設立後にも維持・発展するためには、地域内だけでなく、地域外の人材を取り込み、連携することが求められている。近年では、移住を伴わずとも、継続的に関わる人々を関係人口と呼び、その拡大を求める動きも全国的に広がっている。総務省では、外部人材の活用の動きを加速させるため、地域おこし協力隊、集落支援員、復興支援員などの制度化をしている。なかでも2009年度から開始された地域おこし協力隊は、広く浸透しており、2021年3月末までに任期終了した隊員はおよそ1万人、2022年度の現役隊員数は、全国で6千人にのぼる（総務省地域力創造グループ地域自立応援課，2023）。この地域おこし協力隊が地域に入らる中で、地域の代表としての地域運営組織との関わりもでてくる。

これに応じて、地域おこし協力隊制度に関する研究も多く行われており、柴崎・中塚（2016）、栞原・中島（2017）などの一連の研究などにおいて、制度上の課題、隊員の活動と地域ネットワークの関係性、定着促進の要点、任期終了後の関わりなどが分析され、その効果確認と、その向上要因の解明が行われている。

一方で、実際には、外部者である協力隊員が、地域で活動する際には、様々なコンフリクト（衝突、問題）が生じると考えられる。柴崎・中塚（2018）は、協力隊員側の立場から、その地域で活動を始めた際に発生する問題解決のプロセスを、竹田・田口（2019）も、協力隊が地域に受容されていくプロセスを明らかにしているが、ここで重要となるのは、図司（2013）も指摘するように、第三者的な立場で外部人材と地域側の間に立ち、それぞれの意向や利害関係などの仲介、調整する役割である。

このように、地域運営組織と外部から地域おこし協力隊が協働するうえで、実際には様々なコンフリクトが生じるが、それらの調整や対処の役割を担う、いわゆるコーディネーターについては、その重要性が多領域で指摘されるところであるが、農村地域における協力隊をはじめとする外部人材と地域の間においては、その役割の重要性が指摘されるのみで、具体的にどのようなことが問題になっており、それにどのような技能でもって対処すべきなのかは明らかになっていない。

そこで、本研究では、実際に協力隊員と受け入れ地域の間に仲介者としてコーディネ

ーターを配置する兵庫県 A 市を事例としてとりあげ、地域と隊員において、どのようなコンフリクトが発生しているのか、そのコンフリクトに対してコーディネーターはどのように対処しているかを明らかにすることで、外部人材と地域の間におけるコーディネート上の留意点と、コーディネーターの技能を示すことを研究目的とした。これは、ただ地域運営組織が設立するだけではなく、維持・発展するうえで、生じると予想される外部人材とのコンフリクトの解決に向けた支援に資する。

第 2 節 対象と研究の方法

事例対象としたのは兵庫県 A 市の地域おこし協力隊活動であり、そこでのコーディネーターの活動である。A 市では、2014 年から地域おこし協力隊制度が始まり、これまでに 32 名の隊員が任命され、そのうち 2023 年度現在は 11 名が現役隊員として活動している。当市では隊員は旧小学校区等で設立されている地域運営組織に配属され（担当地域制）、自身の起業にむけた事業活動と、住民としての地域活動に取り組むことになっている。当該地区の地域運営組織では協力隊を担当する窓口担当者を決め、受け入れ対応を行っている。また、A 市では協力隊員の募集と活動支援などのコーディネート業務を外部委託しており、受託団体が雇用する非常勤のコーディネーターがその任にあたっている。その人数は年度によって異なるが、毎年度 2～4 名、累計 13 名となっている。

以上のように A 市では、コーディネーターが配置されているだけでなく、住民活動と起業活動を両立させることを明示している点で、協力隊制度一般で問題になりがちな、隊員と受け入れ地域の間でのコンフリクトが典型的に表出すると考え、事例として選定した。

調査対象のコーディネーターは、記憶の確かさを勘案して、2020 年～2022 年の直近 3 年間に任にあたった者とし、依頼の結果、対象全員となる 5 名から協力の承諾を得た。調査方法は聞き取り調査である。期間は 2023 年 5 月 15 日から 19 日であり、1 人ずつ、2～3 時間かけて聞き取りを行った。質問項目は、コーディネート業務の体制、コーディネーターとして認知、対処した協力隊員と地域運営組織の間に発生した問題や衝突（コンフリクト）、その問題に対する具体的な対処などである。

分析手順としては、聞き取り調査の結果から、コーディネーターが確認した意見を全て抽出した上で分類し、領域にわけ、具体的なコンフリクトとして概念化した。その

上で、コーディネーターが発言したコンフリクトへの対応についても、先に類型化したコンフリクト領域に応じて整理し、具体的な対処法を概念抽出した。なお、コーディネーターの対処内容については、コンフリクト対処として代表的な Thomas (1992) の 5 つの枠組みを援用し、相手への配慮と自身への配慮を軸とした「回避」、「競争」、「妥協」、「順応」、「協働」に当てはめ、調査と分類を行った。

第 3 節 コンフリクトの内容

1. 調査対象者の概要と業務体制

調査対象者であるコーディネーターの性別や、担当年度、担当隊員をまとめたものが、表 4-1 である。対象としたコーディネーターは 5 名であり、本稿では、それぞれ C1～C5 と表記した。また、調査対象期間の 2020 年～2022 年において活動していた隊員は 18 名、受け入れ地域運営組織は 13 であったが、本稿ではコーディネーターがコンフリクトを強く認識し、対処によって改善がみられた、9 の隊員と地域運営組織のペア (9 名、7 組織) を取り上げ、分析対象とした¹⁾。それぞれペア (隊員) は、1～9 の番号を振り、その中での隊員の意見は T、地域側の意見は R として示した。

前述のとおり、A 市では、コーディネーター業務を外部団体に委託しており、その選任や業務管理はその団体が行っている。コーディネーターとしては、週 8～16 時間程度勤務の者が複数人配置されており、基本的に全員で、それぞれの隊員を担当している。基本業務は、隊員活動の伴走支援であり、月に 2 回、隊員全体会議を設定し、進捗確認と情報共有を行うとともに、個別相談も定期実施している。日常的な業務は、コーディネーター間で議論、情報共有しながら進めており、大きな問題の対応や方針決定を行う場合は、団体のマネージャーや市担当者とも協議する体制となっている。

表 4-1. 調査対象者の概要

	性別	担当年度	担当ペア (隊員)
C1	男性	2020～2022	1,3,6,8,9
C2	女性	2020～2022	1,2,3,4,5,6,7,8,9
C3	女性	2021	3,8,9
C4	男性	2021～2022	2,3,4,5,7,8,9
C5	女性	2022	2,4,5,7,8,9

2. 認識されたコンフリクト

隊員と地域運営組織の間に生じたコンフリクトについて、コーディネーターが関わる上で確認できた内容を尋ねた結果を整理し、類似のものをまとめたものが表 4-2 である。以下、表 4-1 で整理したコーディネーター番号や担当隊員と地域の番号を用いて整理している。

まず、隊員側の「住民活動を要求されることの意味がわからず、参加が重荷だった」(3T) という考えに対し、地域運営組織側は「なぜ地域活動に参加しないのか」(3R), 「地域のことは何もしてくれない, もっと地域との繋がりを持ってほしい」(5R) という考えであることから、「自事業に専念したい隊員と住民活動への参加を求める地域」の衝突がみられた。これは、「住民活動への関わり方」に関するコンフリクトであり、隊員は自身のやりたいことと求められる住民活動との間のギャップに対して不満を感じ、地域運営組織側は住民活動を積極的にしてくれない隊員に対して不満を感じていることが明らかになった。

次に、隊員側の「事業としてやろうとしたことに対して地域の人からクレームが入った」(4T), 「こだわった活動をしようと思って提案をしたら、地域の人からは反対された」(7T) といったことに対し、地域運営組織側は「事業活動に納得できない」(5R), 「こだわらなくて良いから、ただ拠点施設を開けてくれたら良い」(7R)」という考えをもつことから、「隊員のやりたい事業・活動が地域の賛同を得られない」という衝突がみられた。これは隊員側のやりたいことに対する地域側の不満によるものであるが、逆の立場においても生じており、隊員側の「担当とされた地域事業があって、自分のやりたいことができない、地域事業に時間がとられる」(1T), 「イベントの実施依頼があったけど、予算が無くてどう対応したらいいか分からなかった」(5T) というように、隊員が地域からの要望を受けてもそれに対して負担や不満を感じる、「地域のやりたい事業・活動が隊員の賛同を得ない」という衝突もみられた。さらには、地域運営組織側の「もっと地域に貢献できる企画提案をしてほしい」(2R) という考えや隊員側の「もっと地域に貢献した活動をしてほしいと言われた」(9T) といった発言から、「隊員の事業・活動への期待の違い」といった衝突もみられた。これらの内容は、「隊員と地域の事業・活動の内容」に関するコンフリクトと整理した。

表 4-2. コンフリクトの内容

コンフリクトの領域	概念化したコンフリクト	コーディネーターが確認した意見（該当ペア）
住民活動への関わり方	自事業に専念したい隊員と住民活動への参加を求める地域	「住民活動を要求されることの意味がわからず，参加が重荷だった」，「地域活動より事業に専念したい」（3T） 「なぜ地域活動に参加しないのか」（3R） 「地域のことは何もしてくれない，もっと地域との繋がりを持ってほしい」（5R）
隊員と地域の事業・活動の内容	隊員のやりたい事業・活動が地域の賛同を得られない	「事業としてやろうとしたことに対して地域の人からクレームが入った」（4T） 「事業活動に納得できない」（5R） 「こだわった活動をしようと思って提案をしたら，地域の人からは反対された」（7T） 「こだわらなくて良いから，ただ拠点施設を開けてくれたら良い」（7R）
	地域のやりたい事業・活動が隊員の賛同を得ない	「担当とされた地域事業があつて，自分のやりたいことができない，地域事業に時間がとられる」（1T） 「イベントの実施依頼があつたけど，予算が無くてどう対応したらいいかわからなかった」（5T）
	隊員の事業・活動への期待の違い	「もっと地域に貢献できる企画提案をしてほしい」（2R） 「もっと地域に貢献した活動をしてほしいと言われた」（9T）
活動拠点施設の利用	施設利用の条件が分からない	「使いたいように施設が使えない」（6T） 「隊員が活動する拠点施設が市の管理物件のため，どう対応したら良いかわからない」（6R）
	隊員と地域での施設利用のイメージの異なり	「活動拠点の利用権限の契約を結ぶという話だったのに地域の人の意見が変わっていった」（8T）
地域における隊員の立場	不統一な地域の意向への隊員の対応	「地域としては何をやっても良いって言っていたのに，地域の窓口担当者からは異なる方針を言われた」（5T） 「今何をしているのか，どんな活動をしたいのかと，個人的に事あるごとに聞かれた」（9T）
	地域内の合意や理解不足による隊員の孤立	「地域の人とは協力隊が何をしているかわからないという感じだった」（3T） 「窓口担当をするのは大変で，隊員のお世話はできない」（3R） 「着任した当初は地域から支援をしてもらうことがなかった，地域に味方がいないと感じた」（9T）

注 1：（ ）内容はコーディネーターが確認した意見の該当者を表す。数字は表 4-1 で整理した担当隊員と地域のペア番号であり，T は「隊員側」，R は「地域運営組織側」の意見として表す。

次に、隊員側の「使いたいように施設が使えない」(6T)といった悩みに対し、地域運営組織側は「隊員が活動する拠点施設が市の管理物件のため、どう対応したら良いかわからない」(6R)といった悩みを持っていたことから、隊員の利用する「施設利用の条件が分からない」といった衝突がみられた。また、それだけでなく、隊員側の「活動拠点の利用権限の契約を結ぶという話だったのに地域の人の意見が変わっていった」(8T)といったことから、「隊員と地域での施設利用のイメージの異なり」といった衝突もみられた。これらは隊員が事業活動をする上での「活動拠点施設の利用」に関するコンフリクトとして整理した。

最後に、隊員側の「地域としては何をやっても良いって言っていたのに、地域の窓口担当者からは異なる方針を言われた」(5T)、「今何をしているのか、どんな活動をしたのかと、個人的に事あるごとに聞かれた」(9T)といったことから「不統一な地域の意向への隊員の対応」といった衝突がみられた。さらに、隊員側の「地域の方は協力隊が何をしているかわからないという感じだった」(3T)、「着任した当初は地域から支援をしてもらうことがなかった、地域に味方がいないと感じた」(9T)といった悩みや、地域運営組織側の「窓口担当をするのは大変で、隊員のお世話はできない」(3R)といった、地域のなかで合意形成が図れていないことや受入体制が整っていないことによる悩みが確認された。これらは「地域における隊員の立場」に関するコンフリクトとして整理した。

第4節 コンフリクトの対処方法

次に、先述した隊員と地域運営組織の間に生じたコンフリクトに対してどのようにコーディネーターが対処したのかについてみていく。

表4-3は、認識されたコンフリクトに対する、各コーディネーターの発言を類型化し、それらを「対処方法」としてまとめて言明した結果を示したものである。また、その際には、その対処が、Thomas (1992)の示すどのタイプに当てはまるのかも追記した。

まず、「住民活動への関わり方」に関するコンフリクトに対する一つの対処方法として、「隊員に住民活動の重要性を理解させ、行動を変えるように説明」ということが確認された。これは「順応」にあたる。具体的には、会議出席、挨拶など行うこと(C1, C2)、参加すべき住民活動を決める(C5)などを行っていた。ここで確認されたもう一

つの対処方法は、地域の「要望を明確化して、双方が納得できる住民活動を確認」である。これは、「妥協」にあたるものであるが、その際には、要望を具体的にしてもらうこと（C1, C5）などを行っていた。

次に、「隊員と地域の事業・活動の内容」に関するコンフリクトに対しては、5つの対処方法が確認された。1つは、隊員から要望があるまでは介入せずに、「隊員に任せて、状況を見守る」という「回避」と整理される方法である。2つ目は、協力隊と地域の両者の「意向を明確化して、双方が納得できる事業活動を確認」という方法であり、「妥協」にあたる。双方の意向を確認して、相違点を明確にした中で、協力隊が地域の意向にそう形で、活動方針が再設定され、コンフリクトが解消された（C4, C5）。3～5つ目は、全て「順応」にあたるが、3つ目は、「地域の要望に応えられるように隊員の事業・活動の見直しを支援」という地域にあわせた対処である。そのためには、コーディネーターは、隊員と「一緒に」対応策を検討している（C1, C5）。4つ目、5つ目は、地域側に隊員の意向の尊重を求めるような対処である。それは、「隊員の意向を伝えて、地域の対応を変えてもらえるように依頼」という方法であり、「地域側に、協力隊制度として出来ることや役割を繰り返し説明」という方法である。特に、地域の理解が不足していることから、隊員制度上の制約や隊員の役割を繰り返し説明している（C2, C3, C4, C5）。

さらに、「活動拠点施設の利用」に関するコンフリクトについての対処としては、どうすれば隊員が施設を利用できるのかということを念頭に、「関係者で協議して新たな利用条件を模索」という「協働」と位置づけられる対処が確認された。「地域の意向や市とも協議して、折衷案を考えた」（C1, C4, C5）とある。また、「問題解決は急がず、利用条件を再確認」という「回避」といった方法も確認された。ただし、消極的な回避でなく、後々トラブルに至らぬよう、貸借条件や注意点を隊員と確認しながら解決の時間をまっていた（C2, C3, C4）。

最後に、「地域における隊員の立場」に関するコンフリクトに対しては、「順応」対応が確認され、「地域側に、協力隊制度として出来ることや役割を繰り返し説明」という対処方法、さらに、「地域に受け入れ体制強化を要求」する対処方法もとられていた。これは、基本的に地域運営組織側の受け入れの準備不足や体制不備に起因するコンフリクトであり、コーディネーターは、「地域のなかで受入体制、担当窓口を置いてもらえるようお願いをした」（C2, C3, C4）など積極的に地域側に要望を伝えていた。

表 4-3. コーディネーターのコンフリクトへの対処

領域	対応に関するコーディネーターの発言	対処方法
住民活動への関わり方	「隊員の納得が得にくかったが、地域で活動する上で大事なこと（会議出席、挨拶など）を行うように伝えた」（C1, C2） 「定期的に地域の人と顔を合わせるため、参加すべき住民活動を決めた」（C5）	隊員に住民活動の重要性を理解させ、行動を変えるように説明【順応】
	「地域に要望を具体的にしてもらい、隊員には出来る活動を考えてもらった」（C1, C5）	要望を明確化して、双方が納得できる住民活動を確 認【妥協】
隊員と地域の事業・活動の内容	「隊員から状況を確認して、推移を見守ることにした」（C5）	隊員に任せて、状況を見守る【回避】
	「双方の意向を確認して、相違点を明確にして、合意できる活動方針を再設定するようにした」（C4,C5）	意向を明確化して、双方が納得できる事業活動を確 認【妥協】
	「隊員には事業の見直しをしてもらい、一緒に再検討した」、「隊員に対して事業として実現できそうな活動を助言した」、「地域の要望に対して具体的な企画提案ができるように一緒に検討した」（C1, C5） 「地域からの依頼イベントについて、予算内で出来ることを一緒に考えた」（C5）	地域の要望に応えられるように隊員の事業・活動の見直しを支援【順応】
	「地域側に、隊員の要望や負担になっている状況を伝え、拘束時間の削減を依頼した」（C1）	隊員の意向を伝えて、地域の対応を変えてもらえるように依頼【順応】
	「地域の考えていることや要望を聞いて、協力隊制度上、出来ないこと等を伝えた」、「隊員の役割を説明した」（C2, C3, C4, C5）	地域側に、協力隊制度として出来ることや役割を繰り返し説明【順応】
活動拠点施設の利用	「地域の意向や市とも協議して、折衷案を考えた」（C1, C4, C5）	関係者で協議して新たな利用条件を模索【協働】
	「双方の意向を確認したが、合意に至らず、後々トラブルに至らぬよう、貸借条件や注意点を隊員と確認した」（C2, C3, C4）	問題解決は急がず、利用条件を再確認【回避】
地域における隊員の立場	「隊員の状況や悩みを地域に伝えたくて、隊員の活動の成果はすぐに出るものではないということを伝えた」（C2, C3, C4）	地域側に、協力隊制度として出来ることや役割を繰り返し説明【順応】
	「地域のなかで受入体制、担当窓口を置いてもらえるようお願いをした」（C2, C3, C4）	地域に受け入れ体制強化を要求【順応】

注 1：（ ）内容はコーディネーターによるコンフリクトへの対応の発言を表す。数字は表 1 で整理したコーディネーターの表記番号であり、C1～C5 にあたる。

第5節 考察とまとめ

以上、本稿ではA市の地域おこし協力隊制度におけるコーディネーターを対象とした聞き取り調査を行い、隊員と受け入れ地域である地域運営組織の間において確認されたコンフリクトの内容を取り上げ、それらに対する対処方法についてコーディネーターの視点から明らかにした。本節ではそれらの結果を整理するとともに、コーディネーターに求められる留意点と技能を考察として加える。

まず、隊員と地域運営組織の間に生じたコンフリクトは、大きくわけて、①「住民活動への関わり方」、②「隊員と地域の事業・活動の内容」、③「活動拠点施設の利用」、④「地域における隊員の立場」の4つの領域で生じていることがわかった。

これらのコンフリクトは、隊員と地域運営組織の両者の認識の相違や、立場上の関係から生じるものであるが、なかでも、①、②、③の領域のコンフリクトに関しては、隊員側の意思と地域側の意向や認識にズレが生じていることで、お互いに住民活動や事業活動の実行、参加に対しての不満から生じていることが確認できた。一方、④も認識のズレではあるが、主に、地域側における、協力隊の制度や活動に関する理解や合意の不足に基づくものであることが確認された。

次に、コンフリクトを緩和させた対処方法について整理すると、大きく領域ごとに分けてみていくと、コンフリクトの①「住民活動への関わり方」に対しては、隊員に住民活動の重要性を理解させ、行動を変えるように隊員へと働きかける「順応」と、両者の要望を明確化して、双方が納得できる住民活動を確認する「妥協」という2つの方法をとっていたことがわかった。コンフリクトの②「隊員と地域の事業・活動の内容」に関しては、隊員や地域のそれぞれの意向に合わせて状況に応じて対処方法をとっており、状況を見守る「回避」や、双方が納得できる事業活動を確認する「妥協」、互いの要望に答えられるように隊員側、地域側に働きかける「順応」という3つの方法をとっていたことがわかった。コンフリクトの③「活動拠点施設の利用」に関しては、隊員が施設を利用できるように関係者で協議して新たな利用条件を模索する「協働」や、トラブルを未然に防ぐための問題解決は急がず、利用条件を再確認する「回避」という2つの方法をとっていたことがわかった。そして、コンフリクトの④「地域における隊員の立場」に関しては、地域側に対して協力隊制度の説明をして理解を得ることや受入体制の強化を要求するなどの「順応」という方法をとっていたことがわかった。

以上のように、本事例において、コーディネーターはコンフリクトが発生した際には、隊員と地域の意向を把握しながら、状況に応じて、多様な対処を行っていることが確認された。その特徴は、コーディネーターが隊員と地域のどちらかの側につくのではなく、中立の立場でそれぞれの考えや不満を聞き、コンフリクト発生 of 構造を紐解きながら、介入していることである²⁾。例えば、住民活動の参加においては、ただ隊員に、地域からの参加してほしいという要望を伝えるだけではなく、なぜ住民活動が必要なのか、また、どう地域と接すれば良いのかという助言を行うなかで、隊員への「順応」を働きかけていた。その一方で、漠然とした地域からの要望に対しては、具体的に何をしてほしいのかというところまで地域側に問いかけ、隊員側には対応を促す「妥協」という働きかけを行っていることも確認された。これらが外部人材と地域の間におけるコーディネート上の留意点であり、そのための基本的な対話や情報整理の技能、さらには適切な対処方法を導きだし、選択できるような技能がコーディネーターには求められると考えられる。

以上、本研究では、A市の地域おこし協力隊制度とそのコーディネート事例とした分析を行い、協力隊員と受け入れ地域の地域運営組織の間に発生しているコンフリクトを表出化して明らかにし、それに対する対処方法を具体的に示すことができた。これらのコンフリクトは、A市だけでなく、地域との関わりを強く求めている地域おこし協力隊制度においては、広く確認されるものと思われる。また、その対処もパターンとしては多くの協力隊制度への介入において有効と考えられる。しかしながら、その妥当性向上のためには、事例調査の追加、多事例を対象とした定量的な分析が求められ、これらは残された課題としたい。

なお、本研究ではコーディネーターが問題として認知したコンフリクトのみを取り上げている。実際はコーディネーターまで伝わっていないコンフリクト、隊員や地域運営組織自らが対処したコンフリクトもありうる。そうした視点から補完調査を行うことで、コンフリクトの全体像を把握し、地域おこし協力隊における適切なコンフリクトマネジメントのあり方を示すことを今後の課題としたい。

<注>

- 1) コーディネーターによると、今回認識された全てのコンフリクトは、コーディネーターの対処により、当面の解消・改善がみられたという。しかしながら、根本的な

問題解決、当事者の潜在的な不満解決まで至っているかは今回確認されていない。
残された課題である一方、適切な対処の繰り返しが、そこに至るプロセスともいえ、
本研究では、まずは対処に着目した。

- 2) 本事例においては、コンフリクトを紐解くプロセスは、複数人で行っている。コーディネーターの認識のバイアスや、対象者との相性もあるため複数人で対処することが望ましいと、コーディネーター自身も考えていた。

終 章

要約と結論

第1節 得られた知見の要約

本論文は、農村地域における地域運営組織設立の取り組みに着目し、設立支援に関わる人材が手薄である課題解決に資する為、地域運営組織の設立をおこないながらも、現場で、支援者の成長を同時に図ることができるモデルを提示することを目的とした。かつ、実際に設立した後の支援者のあり方までもみていき、地域運営組織内でのコンフリクトとその対処法についても明らかにする。

そのため、次の4つの研究課題を設定し、各章でそれぞれを明らかにした。

- (1) 行政は地域運営組織の設立支援をどのように行い、担当職員の支援経験や抱える課題はどのようなものか。
- (2)-1 行政による地域運営組織の設立支援はどのようなプロセスのもと行われ、それと同時にどのようにして担当職員の成長を図ることができるのか。
- (2)-2 中間支援組織による地域運営組織の設立支援はどのようなプロセスのもと行われ、それと同時にどのようにしてコーディネーターの成長を図ることができるのか。
- (3) 実際に地域運営組織内で生じるコンフリクトに対して、コーディネーターにはどのような対処が求められるのか。

上記の研究課題に従い、第1章では大分県を事例とした設立支援の実態把握をおこなった。次いで、第2章、第3章では、実際に支援者の成長が促された事例に着目し、そのプロセスを踏まえた支援者の育成方法を明らかにした。そして、第4章では地域運営組織と外部人材の関わりにおけるコンフリクトに着目し、コーディネーターの対処法について明らかにした。以下に各章の要約を示し、得られた知見をまとめる。

第1章では、地域運営組織の設立における自治体の支援や担当職員の実態について明らかにするため、実際に地域運営組織の設立を推進する大分県に着目し、県内の地域運営組織の設立に取り組む市町村におこなった質問票調査をもとに、自治体やその担当職員がおこなう支援実態を把握することとともに、担当職員の経験や課題について明らかにした。

この結果、大分県では、地域運営組織の全域的な設立を目指す市町村が53.3%と約半数を占めていることが分かった。一方で必要性の高い地区を選定する市町村や、要望が出た地区で部分的に設立を目指す市町村も半数いることが分かった。このことから、

大分県下の組織設立促進の進め方は、全面的な推進を目指す積極的な市町村と、部分的な推進を目指す市町村が併存していることが分かった。あわせて設立の進捗状況を担当職員の主観として尋ねた結果からは、全面推進している自治体の方がやや順調とする割合が高かったが、設立方針と進捗状況には大きな関係性はなく、ばらつきがある実態が明らかとなった。具体的には、全面推進であるからスケジュールや計画を立てながら進められ、その結果として進捗状況は順調である、というような関係が必ずしも成り立っていないことが推察された。また、特別に地域担当職員を置いている市町村においては、比較的順調に進む傾向を確認できたため、行政が基本的な支援体制を整えることの重要性、行政の役割の大きさを再認識させる結果となった。次いで、担当職員の対応能力としては、行政体制に関する領域は理解度が比較的高いこと、設立管理、支援スキルに関する領域は理解度が低いことが明らかになった。特に、WS の企画や運営などの支援スキルは低い結果であったが、これは、WS 経験の有無によって差が確認され、経験によって習得が可能であることを示唆する結果であった。そして、自治体職員が求める外部支援は、地域運営組織業務に関する知識や技能のなかでも、特に「住民の参加意欲を高める方法」であった。さらに、行政職員としてどのように地域と関わればよいかという悩みも大きく、支援ニーズが高いことが確認された。

これらは、大分県での一事例ではあるが、自治体職員という立場自体が、住民との良好な関係性構築の障害になるという構造的問題も影響し、住民と対話する中で、住民に地域のことを自分事として考えてもらえるような働きかけが出来るようになりたいと思っているが、どのように住民との関係性を構築すれば良いか分からないという課題が浮き彫りになっていることが明らかとなった。また、各自治体の地域運営組織設立に関する状況に応じた支援を展開できるような仕組みが必要であることを明らかにした。

第2章では、基礎自治体の担当職員がどのように成長しながら地域運営組織の設立に関わることができるのか、という仕組みを明らかにするために、実際に地域運営組織設立支援に取り組む大分県佐伯市の事例に着目し、どのように職員が成長し、住民WS運営ができるようになるのか、また、その達成はどのような仕組みにより可能となるのかを明らかにした。佐伯市の担当課職員、中間支援組織のコーディネーターへの聞き取り調査をもとに、住民WS運営のプロセスをみていった。

この結果、佐伯市では、大分県の専門家派遣事業を活用し、中間支援組織から支援を受けながら設立に向けて取り組まれていることが整理され、市職員はこの中間支援組織

（専門家）による研修と支援を受けながら、学び、主体的に住民 WS を運営できていることが確認された。住民 WS の運営プロセスは、WS 準備、WS 実践、WS 評価を基本プロセスとし、中間支援組織（専門家）と市職員により役割分担がなされ、運営されていた。また、市職員の主たる学びとしては、中間支援組織（専門家）からの助言や研修によって、自治体職員としての立ち位置や住民との関わり方やコミュニケーションの取り方、WS 企画や運営技法についてであったことが明らかになった。

このように、自治体職員が WS を運営しながら地域運営組織の設立に取り組むことができた仕組みの特徴としては、市役所内に地域運営組織を主管とする部署が設置され、担当職員が携わることができていること、住民 WS を市の職員の OJT の機会として実務と研修を同時に進めていること、専門家の伴走体制や、バックアップ体制があること、であった。また、他自治体へ展開するには、行政としての戦略として自治体の長期的な方針決定があること、外部の専門家の存在との関わりをもつことが重要であることを明らかにした。

第 3 章では、中間支援組織のコーディネーターがどのように成長しながら地域運営組織の設立支援に関わることができるか、ということを明らかにするために、実際に中間支援組織の若手コーディネーターが関わりながら取り組む大分県竹田市の事例に着目し、どのような仕組みで若手コーディネーターと住民リーダーらが成長しながら地域運営組織設立を達成したのかについてみていった。そして、住民リーダーらや、中間支援組織の若手コーディネーターと熟練コーディネーターへの聞き取り調査をもとに、設立にむけた仕組みを明らかにした。

この結果、若手コーディネーターが、自らも学びながら設立支援をおこない、その中で住民リーダーらは主体的な役割を果たせるようになっていたことが確認された。具体的には、若手コーディネーターは住民リーダーらとの事前打合せの場において、一人で前に立ち、会を運営することができるようになり、住民リーダーらは全体協議の場において、会の進行や WS のファシリテートができるようになっていた。このように、若手コーディネーターと住民リーダーらが成長しながら、地域運営組織の設立に取り組むことができた仕組みの要点としては、住民リーダーらと若手コーディネーターの間で、PDCA（計画、実行、評価/サポート、改善）のタイミングがずれ、同じ協議の場を共有しながらも、それぞれの作業上の位置づけが異なり、相互に補完できる関係となっている点であった。また、本モデルを他へ展開するには、住民および行政に、このような進

め方に対する理解が求められる必要があり、若手コーディネーターといった支援者が、ともに成長を目指す仲間であると認識をして関わることを求められること、評価や改善点の検討を一緒におこなう熟練コーディネーターのバックアップ体制が必要であることを明らかにした。

第4章では、実際に地域運営組織が運営する中でコンフリクトが生じた際に、仲介役のコーディネーターがどのように対処するのか、ということを明らかにするために、実際に地域運営組織と地域おこし協力隊の仲介役を果たす兵庫県A市の事例に着目し、専門のコーディネーターがどのように対処したのかについて明らかにした。具体的には、コーディネーターの視点から、どのようなコンフリクトを認識し、それに対してどう対処したかの聞き取り、コンフリクト対処として代表的な Thomas (1992) の5つの枠組みを援用し、相手への配慮と自身への配慮を軸とした「回避」、「競争」、「妥協」、「順応」、「協働」に当てはめ、調査と分類をおこなった。

この結果、コーディネーターが認識した地域運営組織と地域おこし協力隊員の間に生じたコンフリクトは、大きくわけて、①「住民活動への関わり方」、②「隊員と地域の事業・活動の内容」、③「活動拠点施設の利用」、④「地域における隊員の立場」の4つの領域であったことが確認された。また、これらのコンフリクトを緩和させた対処方法については、大きく領域ごとに分けてみていくと、コンフリクトの①「住民活動への関わり方」に対しては、隊員へと働きかける「順応」と、両者の要望を明確化して双方の納得を促す「妥協」という2つの方法をとっていた。コンフリクトの②「隊員と地域の事業・活動の内容」には、状況を見守る「回避」や、両者の要望を明確化して双方の納得を促す「妥協」、隊員側と地域側に働きかける「順応」という3つの方法をとっていた。コンフリクトの③「活動拠点施設の利用」には、関係者で新たな方針を模索する「協働」や、状況を見守る「回避」という2つの方法をとっていた。そして、コンフリクトの④「地域における隊員の立場」には、地域側へと働きかける「順応」という方法をとっていた。このことから、コーディネーターは、コンフリクトの発生時に、隊員と地域の意向を中立の立場で把握し、コンフリクト発生の構造を紐解きながら、介入していることが明らかになった。あわせて、このコーディネート上の留意点からも、コーディネーターには基本的な対話や情報整理の技能、さらには適切な対処方法を導きだし、選択できるような技能が求められることを明らかにした。

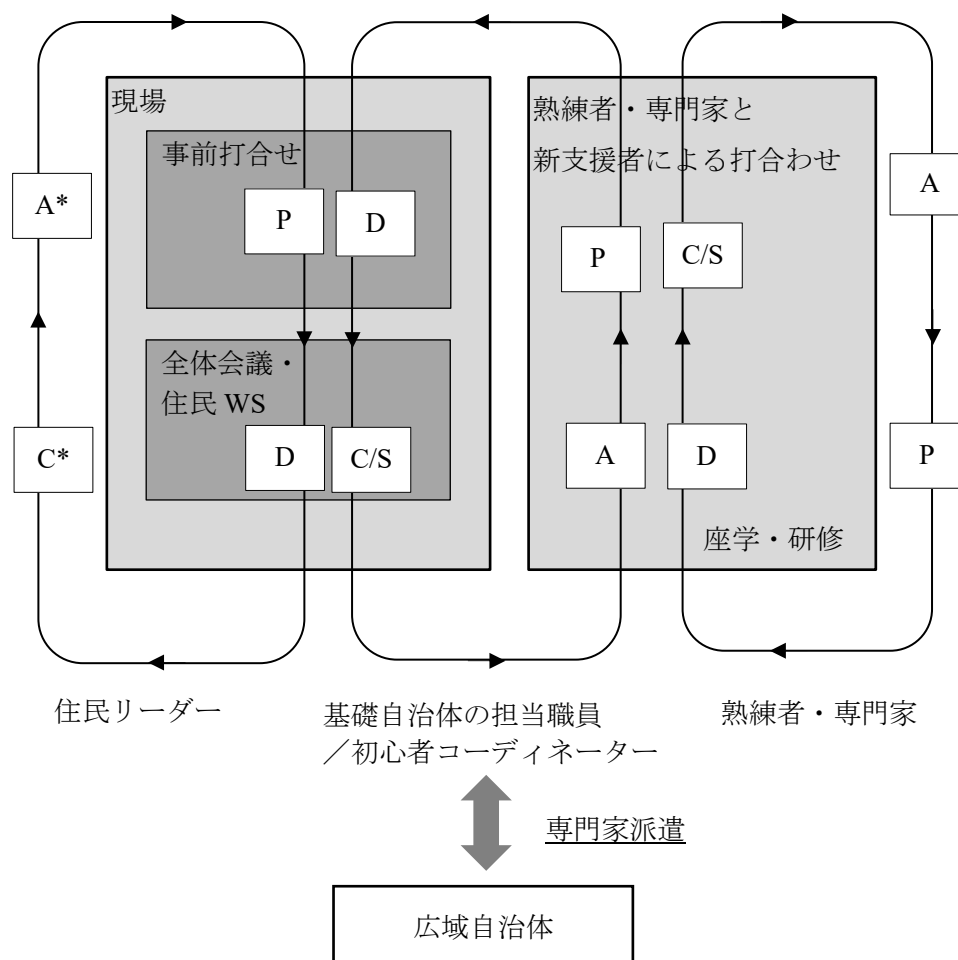
第2節 期待される地域運営組織の設立支援と支援者育成の両立モデル

以上により、本論文で問題意識とした地域運営組織設立に関わる新たな支援者となりうる市町村側の担当職員や、コーディネーターといった専門性を持つ人材の育成と、同時に、地域運営組織の設立支援の両立が可能となる、新たなモデルを明示することと、そのモデルの要点を、仕組みとして総合的に考察する。

これまでの地域運営組織設立の支援は、外部の支援者が介入する際には、大学教員やコンサルタントが入るケースが多い。しかしながら、農村地域では人材が不足している課題も多くなっている。そこで、新しい人材を支援者として配置し、地域運営組織の設立に取り組むことが求められている。本論文では、新しい人材が支援者として現場に入りながらも、地域運営組織の設立に取り組む段階に焦点を当て、それらを可能とする仕組みから、新たなモデルとその要点を明らかにした。図示すると図終-1のようになる。

本モデルを可能とする仕組みとして重要な点は、地域運営組織の設立にむけて、まずは①新たな支援者となりうる人材を配置することである。一般的に支援者というと、熟練者・専門家などが直接的に地域に入り、支援をおこなうケースが多いが、本モデルでは新しい支援者として、支援経験の浅い基礎自治体の担当職員や外部人材を配置し、地域という現場で一から学びながら支援をおこなっている。これらは、図終-1の中央の「基礎自治体の担当職員／初心者コーディネーター」が、新たな支援者として位置づけられると考えられる。

次に、②支援経験の浅い支援者人材のスキルや知識習得、現場での実践経験を蓄積することである。支援者が、現場での住民WSを運営するためには、必ずスキルや知識の習得を図ることが重要であり、そのためには熟練者・専門家からの座学・研修によるインプットの機会が必要となる。また、中間支援組織内で初心者コーディネーターが支援を担う場合には、組織内の打ち合わせなどで、熟練者・専門家からの直接的な指導を受けることも必要である。これらは、図終-1の「熟練者・専門家と新支援者による打ち合わせ」といった右側の枠、その中の「座学・研修」が位置づけられる。その後、習得したスキルや知識をもとに、現場での経験学習といったアウトプットの機会も必要となる。その際には、住民に対する支援は新たな支援者が直接的におこない、熟練者・専門家は間接的な介入となる。これらは、図終-1の「現場」といった左側の枠である。



図終ー 1. 地域運営組織の設立支援と支援者育成の両立モデルの仕組み

さらに、新たな支援者による③住民WSの運営には、地域住民や支援者、または熟練者・専門家が同じ協議の場を共有すること、ただし、そこでは互いに異なる役割や、PDCAのステージとするように設計がされていることが重要である。具体的なプロセスは住民WSの運営に関して、WS準備として事前打合せを念入りにおこないながら、WS実践が、新たな支援者や住民リーダーらの経験の場として設定され、その後も、WS評価として振り返りを繰り返しおこなうというものであった。その中でも、熟練者・専門家や、新たな支援者、住民リーダーらが、同じ協議の場を共有しながらも、各主体が担う役割は異なり、相互に補完しながらプロセスが回っていた。この際には、地域住民側にも支援人材に対する理解が必要である。これらにより、WSの実践のファシリテートや事前打合せの進行を新たな支援者が主体となって運営することが可能となり、また、住民リーダーらも主体的に協議の参加、WSの実践が可能となっていたことが整理できる。これ

らは、図終―1の3つのサイクルの中で、各主体が「P→D→C→A」をずらしながら、回っていることで表されている。

そして、このように新たな支援者が設立支援に関わりながらも、設立支援と支援者の育成の両立が可能となる土台には、④広域自治体の支援制度の体制整備が必要である。基礎自治体単独では、このモデルを確立することは困難であり、都道府県などの広域自治体レベルでの政策と体制整備が重要である。具体的には、地域運営組織設立支援の一環として、新たな支援者の確保、育成に向けた熟練者・専門家などの派遣、伴走支援などが広域自治体レベルで組み込まれることが必要と考えられる。これは、図終―1の外枠の広域自治体からの「専門家派遣支援」として位置づけられる。

以上により、地域運営組織の設立支援に取り組む中で、自治体の担当職員や中間支援組織内の初心者コーディネーターが支援者として自らも成長しながら、地域の現場においてWSを実践しながら、組織設立までを可能とする両立モデルの仕組みが明らかとなった。まずは、広域自治体レベルでみると、序章でも述べた通り、地域運営組織が都道府県に期待する支援としても専門的人材の紹介や派遣が求められ（総務省地域力創造グループ地域振興室，2022）、実際に中間支援組織などの専門的な支援者を確保するためにも、広域自治体は支援体制を整備することが必要である。また、市町村などの基礎自治体レベルでみると、市役所内に地域運営組織を主管とする部署を配置し、その中で担当職員が直接的に現場へ出向きながら、地域住民へと働きかけることが必要である。そのためにも基礎自治体は、戦略として地域運営組織の設立を促進するための長期的な方針決定が前提としてあることも必要である。よって、このような仕組みが全体として組み込まれることにより、本モデルは援用可能であると考えられる。

また、地域運営組織が設立された後にも、地域運営組織と、地域内の人材の間にコンフリクトが生じることがあるが、これらに対して、支援者に求められる能力としては、コンフリクトの内容を認識し、対処を考えながら柔軟に対応することが必要であるということも明らかにした。具体的には、コーディネーターにはコンフリクト発生の構造を紐解きながら、介入することが求められ、基本的な対話や情報整理の技能、さらには適切な対処方法を導きだし、選択できるような技能が求められる。これを図終―1にあてはめて考えると、コンフリクト発生時に対処するのは、中央のループの「基礎自治体の担当職員／初心者コーディネーター」の役割である。なお、本モデルのループは組織設立に向けたサイクルを示しているが、コンフリクト発生時の対応時にもあてはまると考

えられる。まずは、支援者が、地域という現場においてコンフリクトを認識する。その後、支援者内での打ち合わせや情報共有、または熟練者・専門家からの助言を受けながら対処法を検討する。そして、現場に戻り、その対処法を実践しながら、コンフリクト解消を目指すといったモデルとしても位置づけられる。

第3節 残された課題

最後に、本論文の成果から導出される今後の研究上の課題をまとめる。本論文では、農村地域における地域運営組織の設立支援のあり方として位置づけられ、人材不足という課題の中でも、特に、設立支援を担う支援者の確保に焦点を当て、その支援者人材がどのような仕組みであれば、自身のスキルアップを図りながら、設立支援に取り組むことができるのか、について分析し、それらのモデルと要点を明示することを目的としてきた。今回は、主に大分県内の事例から明らかにしていったが、今後はそれらの結果を踏まえ、他府県へと援用する実験的研究を進めることで、結果の妥当性を高めることも今後の研究上の課題としたい。

引用文献

- 青木和也・鎌田元弘（2017）「既存自治組織と併存するコミュニティ自治組織の運営実態に関する研究－習志野市のコミュニティ政策を事例として－」『都市計画論文集』52(3)：646-651.
- 安斎勇樹・青木翔子（2019）「ワークショップ実践者のファシリテーションにおける困難さの認識」『日本教育工学会論文誌』42(3)：231-242.
- 石井大一郎（2015）「地域住民自治の展開と中間支援組織－新たな地域づくり人材の養成に向けた中間支援組織の役割－」『宇都宮大学地域連携教育研究センター研究報告』23：31-48.
- 石本雄大・宮崎英寿・中西廣青（2020）「地域運営組織の体制づくりと人材確保－青森市浅虫まちづくり協議会の事例を中心に－」『森公立大学論纂』5(1・2)：3-13.
- 乾亨（2011）「京都市の地域組織とコミュニティ政策」『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社：125-139.
- 大分県おおいた創生推進課（2021）「地域コミュニティ組織づくりガイドブック（市町村職員向け）」、<https://www.pref.oita.jp/uploaded/life/2141361_3281774_misc.pdf>（2023年5月22日参照）.
- 小田切徳美（2003）「新しいコミュニティの形成とその課題－農山村地域を中心として－」『住民行政の窓』322：1-15.
- 小田切徳美（2004）「自立した農山漁村地域をつくる」『自立と協働によるまちづくり絵本－自治「再」発見』ぎょうせい：275-358.
- 小田切徳美（2008）「農山漁村地域再生の課題」『実践まちづくり絵本－自立の心・協働の仕掛け』公職研：307-392.
- 小田切徳美（2009）『農山村再生－「限界集落」問題を超えて』岩波書店.
- 小田切徳美・尾原浩子（2018）『農山村からの地方創生』筑波書房.
- 苅谷智大・姥浦道生・石坂公一（2011）「コミュニティ自治組織への行政による人的支援の実態と課題に関する研究」『都市計画論文集』46(3)：979-984.
- 川口友子・中塚雅也・星野敏（2010）「地域担当職員制度の運用と課題に関する一考察－兵庫県篠山市、丹波市を事例として－」『農村計画学会誌』29：263-268.
- 木原勝彬（2009）「「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査」報告『コミュニティ政策』7：77-111.
- 工藤順（2013）「コミュニティビジネス/ソーシャルビジネス支援における中間支援機関

- の実態と課題－NPO 推進青森会議のケースを中心に－』『イノベーション・マネージメント』10 : 89-105.
- 栞原良樹・中島正裕 (2017) 「地域おこし協力隊員の活動とパーソナルネットワークの関係性に関する研究：新潟県十日町市を事例として」『農村計画学会誌』36 : 223-228.
- 作野広和 (2020) 「地域運営組織の設立過程と地域的意義」『2020 年度日本地理学会春季学術大会発表要旨』.
- 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 DIO』35 (1) : 24-29.
- 柴崎浩平・中塚雅也 (2016) 「地域と継続的に関わる地域おこし協力隊出身者の特性と活用」『農林業問題研究』52(3) : 130-135.
- 柴崎浩平・中塚雅也 (2018) 「地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程」『農林業問題研究』54(2) : 25-35.
- 庄司知恵子 (2023) 「行政側の視点から捉えた地域運営組織の形成の意味－広島県東広島市における「住民自治協議会」の事例より－」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』25 : 27-36.
- 図司直也 (2013) 「農山村地域に向かう若者移住の広がりを持続性に関する一考察－地域サポート人材導入策に求められる視点－」『現代福祉研究』13 : 127-145.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2018) 「平成 29 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」, <https://www.soumu.go.jp/main_content/000820871.pdf> (2023 年 12 月 10 日参照) .
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2020) 「地域運営組織の形成及び運営に向けた「ワークショップ手法」を活用した話し合いのすすめ」, <https://www.soumu.go.jp/main_content/000820867.pdf> (2023 年 1 月 28 日参照) .
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2023) 「令和 4 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」, <https://www.soumu.go.jp/main_content/000874295.pdf> (2023 年 11 月 26 日参照) .
- 総務省地域力創造グループ地域自立応援課 (2023) 「令和 4 年度地域おこし協力隊の隊員数等について」, <https://www.soumu.go.jp/main_content/000873869.pdf> (2023. 5. 31 参照)

- 竹田晴香・田口太郎（2019）「中山間地域における外部人材の役割変化と地域の受容・協働プロセスに関する研究－岡山県美作市上山地区の地域おこし協力隊を事例に－」『農村計画学会誌』38：273-282.
- 田中優（2007）「地方自治体職員のガバナンス能力育成研修－兵庫県自治研修所の事例－」『同志社政策科学研究』9(1)：183-195.
- 谷口功（2004）「コミュニティにおける主体形成に関する一考察」『コミュニティ政策』2：173-189.
- 中国地方知事会中山間地域振興部会（2019）「平成30年度中国地方知事会中山間地域振興部会共同研究 中間支援組織と協働した地域づくり支援手法成果報告書」, <<https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/region/kan/chusankan/chiiki/chiikishinkokyogikai/index.data/H30seikagaiyou.pdf>>（2023年6月5日参照）.
- 筒井一伸（2023）「地域運営組織と新しいコミュニティ－期待される機能と担い手の射程－」『日本地域政策研究』30：92-97.
- Thomas, K. (1992) Conflict and conflict management: Reflections and update, *Journal of Organizational Behavior*(13)：265-274.
- 内閣府地方創生推進室（2016）「国における小さな拠点づくりの取組」, <<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/h28-01-20-siryous1.pdf>>（2023年12月10日参照）.
- 内閣官房室（2014a）「まち・ひと・しごと創生総合戦略」, <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryous4.pdf>>（2023年11月12日参照）.
- 内閣官房室（2014b）「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」, <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryous2.pdf>>（2023年11月12日参照）.
- 内閣官房・内閣府総合サイト地方創生（2019）「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」」, <<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r1-12-20-senryaku.pdf>>（2023年12月10日参照）.
- 中塚雅也（2020）「小さな拠点・地域運営組織の形成と住民の「学び」」『人生100年時代の多世代共生』東京大学出版会：96-104.
- 萩原和・星野敏・橋本禪・九鬼康彰（2012）「再編後の住民自治組織に温存された既存組織の実態とその背景にある自治体行政の課題－岐阜県恵那市岩村地域のまちづくり実行組織を事例として－」『農林業問題研究』48(1)：64-70.

- 藤井誠一郎・加藤洋平・大空正弘（2012）「「住民自治組織」の実践と今後の展望－滋賀県長浜市の「地域づくり協議会」を事例として－」『自治総研』38(406)：61-81.
- 藤原瑞枝・広田純一（2018）「地域運営組織の設立に向けた初動期の取り組みの評価－岩手県雫石町を事例として－」『農村計画学会誌』37(論文特集号)：244-251.
- 役重眞喜子・広田純一（2014）「行政と地域の役割の分担に市町村合併が与える影響－岩手県花巻市東和地域を事例として－」『農村計画学会誌』33(論文特集号)：215-220.
- 三矢勝司・吉村輝彦・秀島栄三（2014）「多様な主体の協働による地域自治を推進する組織マネジメントとネットワーク形成の支援」『社会技術研究論文集』11：44-54.
- 山内俊秀・中塚雅也・布施末恵子（2015）「中山間地域行政における地域担当職員制度の導入と課題」『農林業問題研究』51(1)：13-19.
- 山浦陽一著，小田切徳美監修（2017）「地域運営組織の課題と模索」『JC 総研ブックレット No. 20』筑波書房.
- 山浦陽一（2018）「地域運営組織と地域おこし協力隊の関係と課題」『農村計画学会誌』36(4)：504-507.
- 山浦陽一（2019）「地域運営組織と自治体のかかわり方」『都市問題』110(5)：65-72.
- 山浦陽一著，筒井一伸監修（2022）「地域福祉における地域運営組織との連携」『JCA 研究ブックレット No. 29』筑波書房.
- 山本素世（2010）「地域自治組織の範域と代表性－丹波市旧柏原町の自治協議会を事例として－」『コミュニティ政策』8：138-159.
- 吉岡誠生・山本幸子（2022）「市町村合併により生じた旧市街地の振興における行政支援の手法について－つくば市周辺市街地振興における地域運営組織と外部人材との協働支援を事例として－」『都市計画報告集』21(2)：153-159.
- 吉田直史・中塚雅也（2010）「地域自治組織の規約の類型と活動展開」『農村計画学会誌』28(4)：420-425.
- 吉村彩・広田純一（2006）「地域づくりにおける地域住民の主体性形成プロセスとその要因－岩手県一関市本寺地区を事例として－」『農村計画学会誌』25(論文特集号)：305-310.
- 吉村輝彦（2013）「地域まちづくりの推進のための包括的プラットフォーム及び財源枠組みに関する一考察－高浜市におけるまちづくり協議会を中心とした取り組みを

事例に－』『都市計画論文集』48(3)：267-272.

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－岩手県および秋田県における中間支援の現場から－」『農村計画学会誌』36(4)：512-515.

謝辞

本博士論文を完成させるにあたり、多くの方からご指導、ご支援をいただきました。ここに記して御礼申し上げます。中塚雅也教授からは、指導教員として、一連の研究にすべて目を通していただき、本論文をまとめるに至るまでも、たくさんのご指導をいただきました。研究活動を進めるうえでは多くの壁にぶち当たり、悩むこともありました。研究を続けることができたのは、先生のご支援、ご指導、ご鞭撻によるものであると強く思います。心より感謝申し上げます。また、ご多忙の折に副査となっただき、親身に助言やコメントをくださった石田章教授、八木浩平准教授、高田晋史助教、小川景司助教にもあわせて感謝申し上げます。

研究を始めるにあたり、地域運営組織の方や行政の方と関わる環境にあった学生生活は、大変貴重な環境だったと思います。地域という現場の悩みを身近に感じながら、改めて何を研究しようかと考えた際に、「地域運営組織を支える支援とは？」という疑問から支援研究を始めることとなりました。研究を始めた博士前期課程から、大分県を事例に研究活動を進める中で、ご指導いただいた大分大学の山浦陽一准教授、また、ご協力いただいたコミュニティサポートおおいたの皆様や自治体職員の皆様、また地域運営組織の皆様には深く感謝をしたいと思います。

また、博士後期課程からは、大分県だけでなく他県や他市の事例をみることで、これまでみてきた事例の特異性や特徴にも目を向けることができました。兵庫県下でも特にA市をフィールドとして拮げ、地域運営組織との関わりについても一から勉強してきましたが、ここでもお世話になった協力隊コーディネート業務の受託団体の皆様、自治体職員や、地域運営組織の皆様、調査にご協力いただいた皆様に感謝をしたいと思います。

一学生が、地域運営組織という分野に興味を持ち、研究を続けることができたのは、ひとえに皆様方からのご協力によるものであります。多くの人に支えていただいたご恩を忘れずに、今後も研究を続けていきたいと考えております。引き続き、変わらぬご指導・ご鞭撻を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。

2024年1月