



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。



博士論文内容の要旨

氏 名 安部 梨杏

専攻・講座 食料共生システム学専攻・食料環境経済学講座

論文題目（外国語の場合は，その和訳を併記すること。）

農村地域における地域運営組織の設立支援と人材育成

指導教員 中塚 雅也 教授

(氏名： 安部 梨杏 NO.1)

我が国の農村地域では少子高齢化や人口減少が進み、地域内の活動の担い手や組織の人材不足が問題となっている。この課題に対応し、集落機能の維持と地域の持続的発展を担う組織として、地域運営組織が注目を集めている。地域運営組織の数は全国で年々増加し、今後もその傾向が続くことが予想される。しかしながら、住民自らだけで設立を進めることは困難であり、なんらかの支援が必要とされることが実情であるが、農村地域では人材不足が顕著であるがゆえに、その人材すら充分にいないことが課題である。この支援者になりうる人材は、自治体の担当職員や中間支援組織のようなコーディネーターが挙げられる。しかしながら、求められる支援は地域特性にあわせた柔軟性、また専門性が求められることから、その能力を身につけるのは容易ではないことも課題である。今後の地域運営組織の設立促進や活動発展においては、その支援者を確保することが喫緊の課題である。しかしながら、近年の地域運営組織の研究は支援者の必要性が言及されるに留まり、支援者の確保や育成の仕組みといった総括的な議論は充分でない。

そこで、本論文では、農村地域における地域運営組織の設立とその支援者の人材不足を問題意識として、それらの解決策として、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大きな目的とした。具体的な研究課題は大きく分けて3つである。まず、(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。次に、(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う主要な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。その上で、(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。これは、現場のコンフリクトにどのように対処しているかを分析することにより、その課題にアプローチする。最後に、以上の結果を踏まえて、地域運営組織の設立支援と支援者育成を同時に図ることができるモデルを解明し、本モデルの要点からも、今後のモデル展開の意義を示した。

本研究の方法は、大きくは事例研究であるが、定性的なデータだけでなく、質問票調査による定量データの分析も組み合わせておこなっている。また、主なフィールドは大分県下の取組であるが、一部、兵庫県A市内の取組も事例としている。調査方法としては、第1の課題については、大分県内の基礎自治体を事例として、担当職員らに質問票調査をおこなった。ここでは設立支援の実態と担当職員の経験や課題について詳しく把握した。次に、第2の課題に対応して、質問票調査の対象とした中から2つの自治体の事例を取り上げた。1つ目の事例対象は、大分県佐伯市であり、市内1地区とその支援に携わった担当職員に対する調査をおこなった。2つ目は、大分県竹田市であり、市内1地区とその支援に関わった中間支援組織のコーディネーターと、住民リーダーを対象に調査をおこなった。両事例では、

(氏名： 安部 梨杏 NO.2)

聞き取り調査や参与観察、資料分析調査などを組み合わせておこなった。最後に第3の課題については、兵庫県A市における地域運営組織と地域おこし協力隊との関わりを事例として取り上げ、担当の専門コーディネーターに対する聞き取り調査をおこなった。

本論文は、序章と1章から4章、そして終章の6章で構成されており、1, 2, 3, 4章が、先の研究課題(1), (2)-1, (2)-2, (3)に対応している。

まず、序章では、本研究の背景や目的、具体的な研究課題、方法について述べている。

次に、第1章では、自治体の支援実態や、担当職員の支援経験、支援上の課題などを明らかにした。この結果、1事例とした大分県ではほとんどの市町村で地域運営組織の設立を促しており、全域的、部分的での設立をめざす市町村が併存していることが分かった。また、特別に地域担当職員を置いている市町村は、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、担当職員は、設立管理、支援スキルに関する領域の理解度が低く、特に、WSの企画や運営などの支援スキルは低かった。そして、自治体職員が求める外部支援は「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。これらは1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壁になるという構造的問題も影響し、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。

第2章では、実際に支援者の自治体職員の成長が促された事例から、成長プロセスと仕組みを明らかにした。この結果、地域運営組織の設立に向けて、市の職員が、外部の専門機関による研修と支援を受けながら、地域運営組織の基礎的知識やワークショップ手法などを学び、実践として、主体的に住民ワークショップを運営できていることが確認された。仕組みとしての特徴は、まず、市役所内に地域運営組織を主管とする部署が設置されており、担当職員が専任として地域運営組織の設立業務に関わることができたことであった。次に、住民ワークショップを市の職員のOJTの機会として実務と研修を同時に進めることによって、経験を積むことができたことであった。そして、専門家の伴走体制、バックアップ体制があることにより、市の職員は専門家からのフィードバックを受けながら実践を進めることができたことであった。

第3章では、実際に中間支援組織の中でも若手で支援経験の浅いコーディネーターの成長と、一緒に住民リーダーらの成長が促された事例から、成長プロセスと仕組みを明らかにした。この結果、地域運営組織の設立に向けて、若手コーディネーターが、中間支援組織内の熟練コーディネーターとの入念な打ち合わせや準備により、自らも学び、成長しながら設立支援をおこなうことができ、その支援の中で、住民リーダーらは、住民協議の場に

において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。これは住民リーダー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たことがこの仕組みの特徴であった。

第4章では、コーディネーターによる地域運営組織と地域おこし協力隊の隊員の間に生じるコンフリクトへの対応の事例から、支援者に求められる対処方法を明らかにした。この結果、「住民活動への関わり方」、「隊員と地域の事業・活動の内容」、「活動拠点施設の利用」、「地域における隊員の立場」などといったコンフリクトが確認され、コーディネーターは隊員と地域の意向を把握しながら、状況に応じて、多様な対処をおこなっていた。このことから支援者には、中立の立場でそれぞれの考えや不満を聞き、コンフリクト発生の構造を紐解きながら介入することが必要であると明らかになった。

以上を受けて、終章では、まとめの章として、本研究で得られた知見から、農村における地域運営組織の設立促進において、支援者の育成と設立支援を同時に図ることができるモデルを解明すると同時に、要点をまとめ、本モデルの展開の意義を論じた。具体的には、設立支援と支援者育成の両立モデルは、熟練のコーディネーターや有識者が支援に入るのではなく、新たな支援者としての若い人材や未経験者が入ることも可能であることを明らかにした。本モデルを展開するには、まずは支援者の人材配置が重要である。基礎自治体では、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現地で直接的に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においては、戦略として地域運営組織の長期的な方針決定があることが前提として重要である。また、外部の中間支援組織のような専門家を派遣する際は、熟練者を配置することが一般的であるが、経験の浅いコーディネーターが現地に入り、地域住民と共に成長しながら支援をおこなうことも必要である。次に、新たな支援者として配置された人材が現場で支援を実践するために求められるのは、座学・研修による熟練者からの知識やスキルの習得、地域という現場での経験の蓄積である。経験の蓄積に関しては、地域住民や支援者、または熟練者が同じ協議の場を共有しながらも、互いに担う役割は異なっており、相互に補完しながら運営することが重要である。さらに、本モデルの土台としては広域自治体における専門支援者派遣のための支援体制整備が必要である。

また、地域運営組織内でコンフリクトが発生した際には、コーディネーターの基本的な対話や情報整理の技能、さらには適切な対処法を導き出し、選択する技能が必要であるが、本モデルはこの観点においても汎用可能であり、支援者が現場でコンフリクトを認識し、支援者内の打ち合わせや、熟練者からの助言を受けながら対処法を検討しながら、現場で実践するというプロセスでおこなわれることが考えられる。

(氏名： 安部 梨杏 NO.4)

本論文では、地域運営組織設立支援を担う人材確保に資するため、主に大分県内の事例から設立支援と支援者育成を可能とするモデルを明示することを目的としたが、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を今後の研究上の課題としたい。

氏名	安部 梨杏		
論文 題目	農村地域における地域運営組織の設立支援と人材育成		
審査 委員	区 分	職 名	氏 名
	主 査	教授	中塚雅也
	副 査	教授	石田 章
	副 査	准教授	八木浩平
	副 査	助教	小川景司
	副 査		
要 旨			
地域運営組織は、住民を中心とする地域の関係主体が参加し、地域の維持発展のための協議と実行をおこなう組織である。地域の自治と課題解決を担う組織として注目を集めており、その数は全国的に増加している。しかしながら、その設立運営には課題が多い。なかでも農村地域においては、そもそも、その設立を進める人材が不足しているのが実情であり、住民だけでなく、行政または外部の専門家の支援を受けながら、協働で活動を進めることが不可欠となっている。しかしながら、農村地域では人材不足が顕著であるがゆえに、その支援人材すら十分に確保できないというジレンマを抱えている。この支援者になりうる人材としては、基礎自治体の職員や中間支援組織のコーディネーター等が挙げられる。支援者として彼らには、地域特性にあわせた柔軟性、また専門性が求められるが、それを身につけるのは容易ではない。今後、さらに地域運営組織に対する期待が高まることが予想されるなか、その支援者を確保しながら設立を進めることは喫緊の課題である。しかし、近年の地域運営組織の研究においては、その必要性が言及されるに留まっている。 そこで本論文では、農村地域における地域運営組織の設立と、その支援における人材不足の課題解決策として、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大きな目的としている。具体的な研究課題は大きくは次の3つである。まず、(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。そのために、基礎自治体の担当職員の支援経験と支援上の課題について実態を把握する。次に、(2) 具体的な支援と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) 基礎自治体の職員、(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う主要な2つのセクターの支援者が、地域運営組織設立を進めながら実践の中で育成されている事例を分析する。最後は、(3) 中間支援組織の支援者に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。以上の結果を踏まえて最後に、地域運営組織の設立支援と支援者育成を同時に図りうるモデルを提示し、その要点と今後の展開課題を示している。 本研究の方法は、大きくは事例研究であるが、定性的なデータだけでなく、質問票調査に基づくデータ分析も組み合わせておこなっている。主として事例とするフィールドは大分県であり、県下の基礎自治体と、2つの市における地域運営組織設立の取組が対象であるが、一部、兵庫県A市内の取組も事例対象としている。調査方法としては、第1の課題については、大分県内の基礎自治体の担当職員らに対して質問票調査を実施している。第2の課題については、質問票調査の対象とした中から2つの自治体下の取組を事例としている。1つ目は大分県佐伯市であり、市内1地区とその支援に関わった担当職員らが主な調査対象である。2つ目は大分県竹田市であり、市内1地区とその支援に関わった中間支援組織のコーディネーターと住民リーダーが主な調査対象である。両事例研究は、聞き取り調査や参与観察、資料分析調査などを組み合わせて遂行されている。最後に第3の課題については、兵庫県A市における地域運営組織と地域おこし協力隊との関わりを事例として取り上げ、担当の専門コーディネーターに対する聞き取り調査をおこなっている。 本論文は、序章と1章から4章、そして終章の6章で構成されており、1, 2, 3, 4章が、研究課題(1)、(2-1)、(2-2)、(3)に対応している。			

氏名	安部 梨杏
序章では、上記のような本研究の背景や目的、具体的な研究課題、方法の他、先行研究のレビュー、地域運営組織をめぐる動向について述べられている。 第1章では、大分県ではほとんどの市町村で地域運営組織の設立を促しており、全域的、部分的での設立をめざす市町村が併存していることをまず確認している。また、専門の担当職員が配置されている市町村では、地域運営組織が円滑に設立されている傾向が分析され、行政の役割、基本的支援体制の整備の重要性を再認識する結果を得ている。また、担当職員の能力を領域毎に分析した結果では、設立管理、支援スキルに関する領域の理解度が低く、特に、ワークショップの企画や運営などに関する理解度は低いこと、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が大きいこと、中間支援組織などの外部専門家の協力を得たいこととして、住民の参加意欲を高める方法のニーズが高いことを明らかにしている。これらは大分県の事例ではあるが、自治体職員という立場と人事制度が、住民との関係性構築や技能習得の障害になるという構造的問題をも明らかにしており、自治体職員の異動と育成上の課題と、その対応としての中間支援組織の重要性を示している。 第2章は、自治体職員の育成に焦点を当てた分析である。地域運営組織の設立を支援する過程で自治体職員が支援者として成長し、役割を果たせるようになっていく事例をとりあげ、その成長プロセスと仕組みを明らかにしている。大分県佐伯市内の取組を分析した結果、まず、市職員が、外部の専門の中間支援組織の専門家による研修と支援を受け、実践と振り返りを繰り返すことで、主体的に住民ワークショップを運営できるようになっていることが示されている。その上で、仕組みとして、住民支援実務としてのワークショップを市の職員の OJT の機会として位置づけ実務と研修を同時に進めること、その際には、中間支援組織の伴走とバックアップ体制を組み込むことが重要であることを明らかにしている。 第3章は、中間支援組織のコーディネーター育成に焦点を当てた分析である。支援経験の浅いコーディネーターが、地域運営組織設立を進める中で、住民リーダーらとともに成長が促された事例をとりあげ、その成長プロセスと仕組みを明らかにしている。大分県竹田市内の取組を分析した結果から、まず、若手コーディネーターと住民リーダーらが、地域運営組織の設立を進める中で、熟練コーディネーターの支援を受けながら主体的な役割を果たせるように成長している実態が示されている。その上で、住民リーダーらと若手コーディネーター、さらには熟練コーディネーターが、それぞれの PDCA のサイクルをずらしながら、場を共有する仕組みが有効であることを明らかにしている。 第4章は、コーディネーターに求められる能力の解明に焦点をあてた分析である。地域運営組織を受け入れ団体とし、地域おこし協力隊制度を活用する事例をとりあげ、2者の間で発生するコンフリクトに対するコーディネーターの対応を分析している。兵庫県A市における取組を分析した結果、両者の間に発生するコンフリクトには、住民活動への関わり方、隊員と地域の事業・活動の内容、活動拠点施設の利用、地域における隊員の立場、といった領域があること、コーディネーターは、状況に応じて、順応、妥協、回避、協働など理論モデルに沿った介入をおこなっていることが明らかにされている。その上で、コーディネーターには、コンフリクト発生時の構造を紐解きながら、介入方法を選択する能力が求められることを示している。 終章では、まとめの章として、本研究で得られた知見から、農村における地域運営組織の設立において、住民に対する支援と、その支援者の育成を同時に進めるモデルを提示するとともに、その要点と展開課題を論じている。提示されている設立支援と支援者育成の両立モデルは、熟練者が間接的に関わることで経験の浅い人材であっても地域運営組織設立の支援をおこなえるものである。また、このモデルの確立においては、自治体の地域運営組織の位置づけの明確化、それに応じた長期的視点に基づく職員の人材育成や配置が重要であること、そして、地域住民側にも、支援人材育成に対する理解が必要であることも考察している。一方、行政やコーディネーターの育成に必要とされるのは、座学・研修による熟練者からの知識やスキルの習得と、現場での経験学習である。その際には、地域住民や支援者、または熟練者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することが要点であると示している。また、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、このモデルの全国的な展開においては、国や都道府県などのレベルでの政策と体制整備が重要であること、そのもとで協働者として中間支援組織の役割が重要であることも考察している。 このように、本研究は、我が国の農村地域における住民自治と課題解決の主体として重要性が高まる地域運営組織に焦点をあて、その設立時における支援課題を明らかにするとともに、設立を進めながらも、その支援人材を育成する方法をモデルとして明示した研究であり、地域運営組織を基盤とした農村の持続的発展について、重要な知見を得たものとして価値ある集積であると認める。よって、学位申請者の安部梨杏は、博士（農学）の学位を得る資格があると認める。	