

人口減少時代の地域づくりを進める ために～協働の意味と自治体職員の役割～



高崎経済大学地域政策学部 教授
櫻井 常矢

1 人口減少時代の地域づくりを考 える

いま、何が課題なのか

高齢化・人口減少が進む中で、独居高齢世帯や空き家の増加、自然災害、公共交通の空洞化等々、地域の暮らしをめぐる課題が多様化・深刻化している。そしてこうした地域課題の多くが、実は地域の力がなければ解決できないものでもある。例えば、一人暮らし高齢世帯の見守りは民生委員をはじめ近隣住民が支えている。災害直下の避難対応も子どもたちの通学路のパトロールもまた地域の力あつての取り組みである。地域の暮らしをめぐる課題とは、決して行政だけの力で解決できているわけではない。ここに地域・市民との協働が求められる理由が見出される。

他方、解決主体となるべき地域の衰退もまた現実である。総務省の調査によれば、「継続的に活動していく上での課題」を質問したところ、「活動の担い手となる人材の不足」(79.2%)が最も多く、次いで「団体の役員・スタッフの高齢化」(62.1%)、「次のリーダーとなる人材の不足」(61.8%)と続いており、地域の担い手不足が顕著^{*1}となっている。これまで比較的上位であった「活動資金の不足」(40.2%)は、それよりも下位(7番目)となっており、「お金があつても、取り組むひとがない」という実情が見てとれる。従来、補助金等の配分によって地域が動いてきたという、いわば伝統的な行政的手法が通用しない状況とも言える。新たな人材の発掘や育成という教育的課題が、持続可能な地域づくりにとって切実な課題であることが指摘できる。

自治体職員のかかわり方

地域の自立を促すためには、それなりの時間と手間がかかる。しかし、地域・人材の育成を主要事業と位置づけながらも、年度会計を基本とした行政にあっては、地域が育つことを待てないというジレンマも見え隠れする。そもそも自治体職員は、自立した地域・市民を「育てる」という行為は苦手である。しかし、それは仕事が下手なのではなく、行政サービスの名のもと、すべてを整えてあげるといふ自治体職員の仕事のやり方に要因の一つを見つけ出すことができる。

例えば、先進事例と評される地域を訪問し、地域リーダーたちにその頑張りの理由を問うとき、「市役所に言われたから」「交付金をもらったから」を理由にされることが少なくない。ふり返ってみれば、行政は地域に何らかの事業活動を促す際、そのための要綱を整え、交付金を予算化し、組織づくりや活動のマニュアルを用意し、動員をかけた説明会を開催して、地域・市民の取り組みを作り出す。事業の名称こそ異なっても、概ねこのような行政の働きかけがくり返されてきた。ここに至る一連の姿を見て、地域を行政依存と語る自治体職員もまたそこにいる。地域は、本当に自ら依存しているのだろうか。

こうした地域と行政との関係をふり返ってみると、取り組もうとする事業活動が「なぜ必要なのか」を考える機会が少ないことに気づく。「何のために(=目的)」を自ら考えることのないままに、「行政に言われたから」との理由で取り組んできた経過がある。こうした関係の蓄積を通して、地域は自らの知恵と

工夫で地域活動の内容を組み立てたり、課題解決を進めたりする主体とはなりきれずにいる状況を理解しなければならない。なぜ必要なのかを考えもしない市民がいるのではなく、考えさせない行政がいるのではないか。先に必要な事業活動（＝答え）を提示することで、地域・市民を悩ませることのないこうした自治体職員のかかわり方や仕事の仕方が、地域の自治の力を奪ってきたとは言えないだろうか。

そうした意味で地域にかかわる自治体職員に求めたいことは、「地域活動に積極的に参加する」といった前のめりの意識改革ではなく、従来から行政と地域との間に根強く存在する関係構造を率直にふり返ることである。

“脱組織化”を俯瞰する

各地では、自治会加入率の低下や婦人会等の地域団体の解散などが課題となっているが（脱組織化）、こうした動向もまた俯瞰してみることを自治体職員には求めたい。つまり、団体活動の低迷を人びとの「無関心」と単純に結びつけてしまうことを危惧している。確かに、婦人会（女性会）、老人会、子ども会等をめぐっては会員数の減少や団体の解散、あるいは形式的に組織・団体名だけが存続しているケースも少なくない。自治会・町内会について言えば、加入率の低下に加え、会長等の役員を輪番制にすることによって、リーダーとしての運営へのこだわりが希薄化していくなど質的な変化も課題である。

他方で、団体解散の理由に目を向けると、婦人会（女性会）等の場合、市町村や県単位の連合組織への関与や行政からの補助金の会計報告など、いわばそうした煩わしさが負担であるとの声をよく耳にする。現に、婦人会の解散後、別の団体名で同じような面々が楽しく活動をしていたりする。

こうした動きから気づくことは、必ずしも人びとは地域的・社会的な関係を回避しているわけではなく、むしろ地域団体の目的や運営のあり方といった従来までの「型」と人びとのニーズとの間にズレがあることである。

その意味では、こうした人びとの意識や行動を地域の方へとつなぐ回路をつくり直すことこそが求められているとは言えないだろうか。

政策としての地域づくりとその課題

各地では持続可能な地域づくりに向けた様々な施策が展開されており、地域運営組織（Region Management Organization）（以下「RMO」）もその一つである。RMOとは、主に小学校区を範域として、域内にある自治会、各種団体、学校、事業者等がフラットに横につながり、持続可能な地域の暮らしを実現する課題解決型組織である。総務省の調査によれば、2024年度末時点の全国のRMO数は8,193であり、893市区町村が「RMOがある」としている^{*2}。2016年度からは、地方財政計画にRMOの財政支援策が新たに盛り込まれ、RMOの運営支援のための経費として普通交付税措置が始まるなど、RMOは地方創生の重点政策となっている。地方自治体でもまた、独自の財政支援策や人的支援策、さらにはRMO支援に重点を置いた中間支援施設の整備などが進められてきている。

RMOの形成には高齢化・人口減少への備えとしての意味合いがある。例えば、RMOと自治会・町内会等の地縁団体との関係については、「既存の自治会・町内会を補完しつつ、住民自治を充実させるための新たな仕組みとしての役割」とされているなど^{*3}、RMOには既存の地域組織との役割分担を含めた補完機能としての立ち位置がある。従って、近隣や自治会（狭域自治）とRMO（広域自治）との関係には、相互的な役割の調整や信頼関係の構築が求められる。しかし現実には、RMOと自治会（連合会）とがイコールであったり、あるいは対立関係に陥っていたり、両者の補完的關係の実現には課題も見られる。また、従来までの高齢かつ男性中心の硬直化した役員構成から、女性や若者など多様な人材が発掘・登用されることや、新たな人材を活かす地域組織への変革もRMOへの期待としてある。すなわちRMOの組織形成には、従来の地域の担

研修紹介 研修2 地域との協働によるまちづくり

～地域の活動を支える地域担当職員を目指して～

い手の限界や軋轢を乗り越え、既存の地域組織の補完的役割を担い得る新たな人材の発掘・育成が前提となる。そのためにも自治体として性急な組織化を目指すのではなく、RMOを多様な人びとの参加を実現する“仕組み”と捉え、時間をかけた構築こそが求められる。

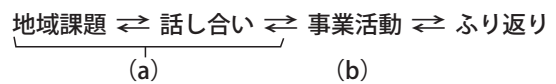
さらにマクロな視点から、こうした政策動向にはいくつかの課題が指摘できる。その一つが、類似した枠組みの組織化・重層化による弊害である。特に2015年前後から、いわゆる地域を主体とした様々な施策が進められている。例えば、医療介護総合確保推進法（2014年）に基づく地域包括ケアシステムの構築、あるいは学校運営協議会（コミュニティ・スクール）や地域学校協働活動の推進（2017年）、そして地方創生政策に位置づくRMOなど、いくつもあげることができる。それらは目的こそ異なっても、地域内外の団体や機関等が横のつながりをつくりながら、主に校区単位でのまとまりを形成するという共通項がある。縦割り行政によって自治体の担当部局は違っていても、集められる地域団体や役員は概ね同じような顔ぶれとなっている現実があり、地域の負担感は増すばかりである。そのため市町村自治体には横串を刺すための部局間連携が重要であり、当該自治体の実情に応じた合理的・効果的な枠組みを独自に追求することが求められる。

2 協働の意味と実践

プロセスとしての協働

協働とは、あくまでも地域的・社会的課題の解決に向けた手段であって目的ではない。特に地域課題の気づきや共有、課題解決に向けたパートナー間の役割分担など、一連のプロセスをともに歩むことが重要となる（図中(a)）。そのため、お互いが対等な立場で、納得を得ながら進んでいく話し合いの場こそが、このプロセスの中核となる。しかし、現実には地域課題の発見や共有をめぐる関係などは、協働というよりも一方向的な関係と言わざる

を得ない状況がある。あらかじめ行政が決めた地域課題をNPOに委託したり、逆に協働提案型事業としてNPOから提案された課題がそのまま協働事業として採択されてしまうなどのケースもある。どちらの場合にも共通することは、あらかじめ提示された課題を力を合わせて解決すること＝事業活動そのものが目的化していることである（図中(b)）。もっとも、行政からの補助金・交付金が先にくるがゆえに、その消化として事業活動が目的化することなどは往々にしてある。それらの行為のいずれにも、ともに地域社会に潜在化している課題を発掘したり、縦割り行政では捉えきれない分野横断型の課題の構造を議論したり、共有したりするフェーズが消えていることに私たちは自覚的であるべきである。



協働のプロセスの空洞化には、行政内部の課題も見えてくる。協働の制度化（条例化・計画化等）を背景にして、地方自治体に協働を所管する部署が整備されるが、これにより協働は縦割り行政の一部が担当するものという狭隘な協働理解（誤解）が行政内部に広がり、地域課題に直接かかわる原課が協働の現場から遠ざかることとなってしまったことが指摘できる。「協働の方法」の一つとされた委託についても、NPO等に委託すること自体が協働であるとの理解によって、そこに至るまでの協議等のプロセスが空洞化してしまったのではないか。これに指定管理者制度の導入も加わることで、官民双方による事業活動（事業性）への偏りが生じ、実践としての協働は次第に形骸化していくこととなる。

協働のプロセスではまた、地域・市民と行政との率直な話し合いに基づく限り、その結果はあらかじめ可視化できず、何が話し合いの結論として出るのか分からないことになる。その都度、お互いの試行錯誤がくり返されるわけだが、その際、地域・市民の歩みにしっ

かりと寄り添うことが行政の役割として重要になる。決して結論を急ぐのではなく、答えの見えない中でともに話し合い、考えることで、その先に現れるアイデアこそが当事者たちの自信とこだわり結びつく。協働のプロセスとは、そうした地域・市民のエンパワーメントをもたらす点が重要である。従って、ともに歩む自治体職員には、「何をやるか（事業活動）」ではなく「（事業活動までを）どのように進めるか」を大切にしてほしい。協働のプロセスには、そのように地域・市民の力を育むという大切な機能が内在している。

話し合いの場をつくる

そのため、行政の役割として話し合いの場をどのようにつくるのかは重要である。一般的に、ファシリテーション能力を高める必要もあるだろうが、そもそもなぜ話し合いの場が必要となるのか。あるいは、その際に何を大切にすべきなのかなど、実践マニュアルとは異なる視点からその意味を確かめることが求められる。

話し合いに大切なことは、まず何を話し合うのかである。例えば、公民館等の拠点施設を指定管理者制度等による地域運営に移行するケースを考えてみる。当然、地域・市民や行政等との間で話し合いの場が設置されるわけだが、ここで「指定管理運営が妥当かどうか」など、いわゆる二者択一の議論を持ち込むよりも、「（この先の人口減少社会の中で）どのような公民館であるべきなのか」など、その理念やあり方を話し合いのテーマにすることが重要である。それによって、この先の地域のあるべき姿、そしてそれを支える拠点施設のあり様などに様々な視点から思いを馳せ、我が事化することが可能となる。

もう一つ重要なこととして、多様な人びとが参加できる環境をつくることである。高齢化と人口減少の中では、大勢の人びとを集めることよりも、性別、年齢、職種等の点から多様な人びとの参加を実現することが求められる。そうした話し合いを通じた世代間での

共感・共有などを経て、新たな人材の発掘や登用が現実のものとなる。その際、特に人集めが最も難しい現場の課題となるが、チラシ等の広報配布では容易にひとは集まらず、直接声をかけた分だけ集まってくると捉えるべきである。その意味でも、地域内に埋もれている人材を掘り起こし、だれがだれに声をかけるべきかなどの入念な下準備（作戦会議）を重ねることを求めたい。

先述のRMOのように、近年の地域関連施策は団体間の横のつながりをもとにしているが、そもそも日本の地域づくりは何らかの地域団体への所属や民生児童委員等の役員を担っていることが「担い手」の前提となっている。例えば、公民館の貸館の対象なども「組織的な教育活動」（社会教育法第2条）と定義されるように、団体・サークル等に限定されている。しかし、そうした団体中心主義のままでは、新たな人材にアプローチすること自体が困難なことになる。こうした現実を踏まえ、地域の団体や役員というフィルターを介さない形での参集手法を固有に構築する必要がある。

3 行政支援のポイント

地域へのかかわり方を見直す

人口減少時代の地域づくりは、補助金等の財政支援によって地域の事業活動を促す従来の手法だけでは通用しない。担い手不足の中では労力の負担だけが増すため、むしろ事業費へのインセンティブよりも地域に寄り添うひとを通じた支援が意味を持ってくる。事実、地域おこし協力隊や集落支援員、公民館等の拠点施設の職員、あるいはエリア別に支援担当が配置される地域担当職員など各地の人的支援策はいくつもある。しかし、ひとがいればよいわけではなく、重要なことは地域の自治を育むそのかかわり方にある。

あらためて、地域・市民の取り組みを促す際の基本的な行政の立ち位置をふり返ってみる。説明会と称して行政からの依頼事項を提示したり、自治会等の地域リーダーからの様々

研修紹介 研修2 地域との協働によるまちづくり

～地域の活動を支える地域担当職員を目指して～

な要望や相談に応じたりするなど、行政と市民との関係はお互いが直接向き合う機会がほとんどである。例えば、地域のゴミステーションの管理をめぐるルールを守らない方への対策に関する行政への相談なども度々あり、その都度、行政（職員）が丁寧に対応してきているはずである。しかし、その管理経験のない行政が解決策を持ち合わせているのかどうか。（先述した）地域の力がないと解決できない課題が増えている実情を踏まえれば、ゴミステーションの管理をめぐるノウハウは、地域の中にこそあるはずである。そうであれば、市民と市民、地域と地域を向き合わせるによって解決の糸口は見つかることになる。むしろ行政は、地域・市民と直接向き合うよりも、地域と地域を向き合わせる場をつくることにその役割が見出せる。ちょっとした変化かもしれないが、その立ち位置を変えるだけで地域が主体となった課題解決が進むことになる。

「消費」から「生産」としての地域づくりへ

近年は、自治体のRMO政策等の推進のために公民館の重点化を図る自治体、あるいは首長部局に移管しコミュニティセンター等への施設再編を進める自治体など、公民館のあり方に対しては各地で高い関心が寄せられている。しかし、こうした動向に思うことは、なぜ従来までの公民館では地域づくりを促進する施設になり得ないのかということである。これには様々な論評があるが、ここではあえて公民館（職員）の仕事の仕方の中に課題を見出してみたい。

一言でいえば、公民館が提供する事業活動が「消費としての事業活動」となっていることが気になっている。学習講座を提供してくれたり、活動のために部屋を貸してくれたり、何かをしてくれる場所としてのイメージがそこにはある。こうしたサービス提供の場としての公民館は、人びとに一定の満足感を与えてくれる。しかしそれは、レストランで好きなメニューを選ぶだけの関係と同じであって、

自分の満足を満たせばそれで完結してしまう。そこに集まる人びとや身近な地域の課題等にも特に興味を持つことなく、新たなつながりをつくることにも結びつけられない。公民館側もまた、どうしたら多くの来館者（お客様）を集められるかという視点で自らの事業を捉えてしまう。お互いがサービス＝消費としての事業活動に傾注し、しかもそのことに慣れてしまっている。そして、たとえこれを首長部局に移管したからと言って、質的な変化がもたらされるわけではない。地域づくりを支える公民館とは、どのようなかわり方をすべきなのか。

このことに関連して、那覇市若狭公民館が取り組むパーラー公民館の実践に注目したい。同公民館は、小学校3校という広域のエリアに位置しているが、公民館から最も遠距離にある小学校区からの「身近なところに公民館が欲しい」との声をもとに誕生したのがパーラー公民館である。公園の一角に、黒板テーブルにパラソルを立てただけのシンプルなもの（移動式屋台型公民館）である。公民館職員自らが「何もしない公民館」と語るように、基本的にこのパラソルを設置するだけなのだが、徐々に近隣の人びとがこの場に集い出す。お茶を飲みながらおしゃべりを始めたかと思えば、子どもたちが黒板テーブルに落書きを始めたか、今度は大人たちが三線を手に歌い出したりと、世代を超えて交流しながら思い思いの営みが自然とくり返される。こうした手作りの活動が地域住民のこだわりを生み出し、地域の新たなつながりはもとより、公園の清掃や維持管理といった自立した活動へと結びついていく。重要なことは、人びとが自らかかわり、創造する環境づくりに公民館職員が徹していることにある。

地域づくりにとって大切なことは、消費ではなく、生産としての行為が含まれていることである。サービスとして他人から与えられるものではなく、一人ひとりが自ら関与することによって何かを創り出す行為である。地

域づくりの現場においては、そうした人びとが主体的に関与する環境の醸成が実現できているのかという視点から、自治体職員が自分たちの仕事の仕方をふり返る必要がある。

4 協働の意味と自治体職員

生産としての地域づくりとは、すぐに可視化できるものではないことも重要である。例えば、ひととひと、団体と団体のつながりをつくり出したとしても、それがすぐに成果(形)に結びつくとは限らない。ひとづくりにも同様のことが言える。ひとは、他者からの承認を得ながら自分の存在意義を見出すことを通して地域にとって大切な人材＝担い手となっていく。各地で深刻な担い手不足の改善は、この丁寧なプロセスを経ずして現実のものとはならない。そしていずれも事業・イベント(数)などの形で可視化できるものとは性格を異にする。そのように捉えれば、住民説明会の開催を通じて取り組むべき活動の内容やマニュアルをあらかじめ行政が用意し、それに従って始まる一連の流れには違和感がある。具体的な地域課題の解決を自らの知恵と工夫によって成し得たという実感こそが、さらに周囲を巻き込む力となり、面としての地域力へと結びつくはずだからである。自治の力を奪うかわりではなく、こうして地域の自立した課題解決を育むかわり＝エンパワーメント支援を自治体職員には求めたい。

協働に関する職員研修の際、「市民の協働への意識が低い」「行政に依存している」「クレマーへの対応が面倒」等を参加者からよく耳にする。なかなか自立しない、変わろうとしない地域・市民を憂える気持ちも受け取れるが、一方でそう言っている自治体職員の側は何か変わろうとしてきたのだろうか。自治体職員の地域へのかかわり方を含めた仕事のやり方に何か変化はあったのだろうか。職員数の削減、緊縮財政への対応によって多忙化していることは理解するが、そのことと仕事のやり方が変わるということは意味が異なる。

協働とは、行政の役割とは何かを問うプロセスである。地域・市民の取り組みを促す前に、まずは行政(職員)の自己変革こそが求められる。急速に進む人口減少を前に地域・市民は新たな取り組みや変化を迫られているが、従来までの行政のやり方を変えなければ、地域もまた変わりきれずにいる。そもそも自分たちの役割や仕事の仕方をそのままにしていたのでは、対等な関係と言えるのかどうか。協働とは、従来とは異なる地域へのかかわり方への試行錯誤を通して、自治体職員の自己変革を追求することなのである。

- *1 詳細は「令和6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」(2025年3月総務省地域力創造グループ地域振興室)参照
- *2 前掲*1参照
- *3 「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(2016年3月 総務省地域力創造グループ地域振興室)参照。

著者略歴

櫻井 常矢(さくらい・つねや)

山形県村山市出身。高崎経済大学地域政策学部専任講師、准教授を経て2013年より現職。2021年より同大学大学院地域政策研究科長。専門は社会教育学・地域づくり。博士(教育学)。大学での教育研究の傍ら、多くの自治体で人材育成を軸としたRMOの形成や協働によるまちづくりに実践的にアプローチ。市民向け講演や自治体職員研修を全国で重ねる。現在、総務省地域力創造アドバイザーのほか、全国各地の市町村自治体を中心に地域づくりや市民協働に関する政策アドバイザーを務める。編著書に『地域コミュニティ支援が拓く協働型社会—地方から発信する中間支援の新展開—』(2024年、学芸出版社、2025年日本NPO学会賞受賞)、その他多数。