

人口減少下で不足する地域の産業や自治の担い手確保策の一つとして国の推奨する「地域運営組織」。その先進的な実践例の一つとして全国的に注目を集める雲南省の「地域自主組織」の現地視察・調査を行い、設置の背景、制度の特徴、これまでの歩み、現下の運営体制と事業、人手不足への対策と今後の展望などをうかがってきた。

雲南省の地域自主組織の現状と地域の担い手確保への取り組み — 2024 年調査に基づき —

北海道本部／公益社団法人北海道地方自治研究所 正木 浩司

1. 雲南省の地域自主組織の概要

(1) 制度の構想

高齢化率はすでに4割を超え、全国と比較して20年先を行くとされる雲南省では、「地域自主組織」が全域に設置され、国のいう「地域運営組織」の先進事例の一つとして全国の自治体から注目を集める存在になっている。国の文書では「地域運営組織」と総称される地縁団体の一種である。地域運営組織とは、総務省の説明によれば、「高齢化による生活機能の低下、人口減少・過疎化による集落の生活支援機能の低下等が進む中、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」と定義されている。

雲南省における地域自主組織の設置は、関係6町村（大東町、加茂町、木次町、三刀屋町、吉田村、掛合町）による法定合併協議会での議論を経て、2004年11月の同市の発足後、2005年度から本格的に始まったものである。その最初の公式な設置根拠である『新市建設計画』では、重点施策の一つとして掲げた「まちづくりやコミュニティ活動の活性化による住民自治の充実強化」の方策として「地域自主組織の設立促進と機能充実」を挙げ、以下の説明を記載している。

- 地域の課題を話し合い解決するために、既存組織を活用するなどして、住民が主体的に小学校区や公民館単位等で立ち上げる地域自主組織（任意組織）の設立促進
- 公共業務を地域自主組織の希望によって委託するなど、地域自主組織と行政の連携の推進
- 地域自主組織における地域計画の策定や地域振興のための自主的な事業への支援制度の創設

あわせて、「雲南省まちづくり基本条例」（2008年制定）に、「まちづくりの原点は、主役である市民が、自らの責任により、主体的に関わること」、「雲南省におけるまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、その基本となる事項を定め、協働のまちづくりをすすめること」と明記し、地域自主組織の存在意義をより明確化している。

(2) 設置目的

地域自主組織はその名のとおりに、様々な地域課題の解決を住民自らが行うために設置されるものである。設置単位となる地域は「概ね小学校区域」、すなわち、いわゆる「昭和の大合併」（一九五〇年代）の時期まで存在していた村の単位に相当する規模である。ここに当該地域の住民の発意によって、法人格のない地縁団体として設置される。あわせて、前出の『新市建設計画』での記述内容からは、一部の行政サービスの実施主体（委託先）にも

なりうること、行政が組織の設立・運営に一定の支援を行うこと、なども読み取れる。

地域自主組織という概念もしくは呼称について、市は別の場面では「小規模多機能自治組織」の呼称を用いている。その意味について、「小規模」は「顔の見える範囲」、「多機能」は「分野横断で統合的に地域課題の解決を目指すこと」、「自治」は「参画・協働により市民一人・ひとりが考え、決定しながら地域づくりを行うこと」であるとの説明がある。

その上で、地域自主組織の活動目的としては、①地域づくり、②地域福祉、③生涯学習の「主要三本柱」が挙げられるとともに、これらの活動目的をさらに明確化するために、2013 年度以降、①持続可能性の確保、②安心安全の確保、③歴史・文化の活用の「三つの視点」をもって活動することを市として推奨している。

以上から、地域自主組織とは、人口減と高齢化の進行により、地域課題が多様化するとともに、自治会・町内会などの従来型の互助の仕組みが弱体化し、集落が住民生活を支える機能を十分に果たし得なくなるなかで、多岐に渡る地域課題を当該地域の住民自らが総合的に解決するために新たに設立された地縁組織であり、行政との連携のもと、「住民自治のプラットフォーム」として、住民同士「顔の見える範囲」で設置されるものと解される。行政資源の縮小が今後数十年にわたって継続していく見通しが持たれる状況下にあつて、公共課題の解決における行政の役割の一部を地域の住民自治に委ねるためにつくられた仕組みとも言え、現下の地域の担い手不足問題に対する自治体政策の一つに位置づけられうる。

その運用上の基本的な考え方としては、第一に、既存の民間諸団体とは協力・連携する関係にあるということである。地域自主組織が設置される区域内には地縁型組織（自治会・町内会）、目的型組織（消防団、営農組織、文化サークルなど）、属性型組織（PTA、女性グループ、高齢者の会など）があるが、地域自主組織の設置はこれらに取って代わることを意図しているのではなく、各団体の代表者が参画する協議会を形成し、これらを束ね、ともに地域課題の解決に取り組んでいく関係になる。第二に、「一人一票制」を採用している点である。これは、一世帯一票制をとる自治会・町内会の場合、世帯主の意向が優先されがちになるという問題への対応であり、世帯主以外の世帯の構成員の声にもきめ細かに対応しようとする姿勢がうかがえる。

（３） 編成プロセス

雲南市の地域自主組織は市内 30 区域すべてにそれぞれ 1 組織ずつが設立されている。したがって、その数は計 30 組織に上る。地域自主組織の所管する区域は、合併前の旧 6 町村を単位とする市内 6 地区のいずれか一つに包含されている。現行の体制が形成されたのは、市発足から 10 年を経た 2015 年 3 月以降であり、ここに辿り着くまでには以下のような変遷があった。

雲南市発足の翌年 2005 年から 2007 年までの期間は、地域自主組織の要件を満たす組織がすでに存在する地域（小学校区域）ではその登録を進め、未設置の地域では、住民の合意を得られたところから随時、地域自主組織の要件を満たす組織を新たに立ち上げ、登録を進めた時期である。市内全域での組織設置が完了したのは 2007 年 9 月末で、その当時は 44 組織が登録されていた。その後、3 地区で組織の統合や分立があり、2015 年 3 月までに現行体制が形成された。

30 区域の人口や面積の規模は一律に標準化されているわけではない。人口規模は 200 人弱から 6000 人程度まで（平均約 1350 人）、世帯数は 60 弱から 1900 程度まで（平均約 440 世帯）、面積規模は 1 ㎢弱から 73 ㎢まで（平均約 18.45 ㎢）、人口密度は 10～925（平均 193）と、区域ごとにまちまちである。

（４） 運営体制

現行の 30 組織はすべて、それぞれの拠点施設の指定管理者として、その管理・運営を行う立場にある。同施設内には組織の事務局が常設され、常勤・非常勤の職員が日々勤務する。拠点施設は「交流センター」と称される。

交流センターの大部分は公民館が前身であり、その転換に伴い、設置目的に新たに地域づくりと地域福祉を加えて拡充するとともに、市の所管課を教育委員会から市長部局に移管し、これに伴い市からの人的支援・財政支援の内容を拡充したことである。公民館を前身としない交流センターも一定数があり、具体的には、閉園・閉校になった幼稚園の建物や小学校の校舎を改修した施設や、市の総合センター（旧町村役場）の併設施設などがある。

地域自主組織の設立にあたっては、会則（規約）を自ら策定し、設置目的、活動区域、事業分野などとともに、組織体制について定めることを求められる。

組織体制については、市がモデルを提示している。モデルによれば、組織体制は、代表者である会長のもと、理

事会、監査機関（監事）、常設事務局が置かれるほか、事業分野ごとに必要な部会が置かれる構成である。理事会や部会には、地域自主組織の判断によっては、当該区域内の民間諸団体の代表者などが参画し、緩やかな連携体制が形成されている。会員は当該地区に暮らす住民全員である。今次視察で得た三つの地域自主組織の会則（規約）を見る限り、概ね市提示のモデルに則った組織体制がつくられていることがうかがえた。

全ての地域自主組織は自らが指定管理する拠点施設（交流センター）内に事務局を置く体制が整えられている。事務局には、直接雇用する常勤職員として事務局長や主事が、非常勤職員として集落支援員、生涯学習推進員、地域福祉推進員などが勤務する。この体制が整備されたのは、数回の制度変更を経た 2013 年度以降のことである。

2. 地域自主組織の事業・活動と財源

地域自主組織の行う事業は、自らの地区が抱える課題を解決・改善するための独自の事業であり、それぞれが自ら策定する 5 年程度の「地区計画」に基づいて進められる。地区計画の策定にあたっては、前段で住民アンケートを実施し、ニーズ調査が行われるという。先述の「一人一票制」の理念の実践として、この住民アンケートは多くの地域で、世帯単位ではなく、中学生以上の住民個人対象に実施されている。

その上で、事業の種類については、2016 年度以降、市との関係で一定の整理が行われている。すなわち、市と各地域自主組織が締結する「地域と行政の協働のまちづくりに関する基本協定書」（2015 年度中に全組織締結）に基づく、「必須業務」と「選択業務」の区分の明確化である。基本協定書の締結には、行政と地域自主組織の関係が、上下関係ではなく、対等なパートナーシップ関係であることをあらためて示す意味合いもある。

市策定の同協定書のひな形によると、「必須業務」は、「市域において統一して実施する必要がある業務のうち、行政が担うよりも効率的かつ効果的な業務について、乙（＝行政）が甲（＝地域自主組織）にその実施を依頼するもの」で、具体例としては、別表に以下の記載がある。

- 配布・回覧・周知
 - 1 行政連絡業務
- 地域要望
 - 2 地域要望の把握
- 各種委員等の推薦
 - 3 統計調査員の推薦に関わること（地域推薦が望ましいものに限る）
 - 4 投票立会人の推薦に関わること
 - 5 民生委員・児童委員（主任児童委員）の推薦に関わること
 - 6 農業委員・農地利用最適化推進委員の推薦に関わること

もう一方の「選択業務」は、「地域の自主性を尊重し、地域の主体性や個性を生かす業務について、甲、乙協議の上、甲が乙からその業務を受託するもの」とされる。具体的には、水道検針事業や大腸がん検査容器の販売などがこちらに分類される。

地域自主組織の活動にかかる経費の財源は、会費や施設使用料といった自主財源もあるが、現状では市からの交付金等が大部分を占めている。市から地域自主組織に交付される資金は、交流センターの指定管理料と、「地域づくり活動等交付金」の 2 つを柱とする。前者が年額百数十万円ほどにとどまるのに対し、職員の人件費および事業費として交付される後者は年額平均で 1000 万円にも上る。

同交付金の導入以降、3 年を 1 期として関係制度の改正に合わせた検証と調整を続けているといい、現行制度の大きな特徴として、交流センターの指定管理に伴う人件費を指定管理料から切り離し、同交付金の算定に反映させていることが挙げられる。地域自主組織の職員には、指定管理業務だけでなく、広く地域づくり活動全般に携わってほしいという市側の意思の表れである。

3. 地域の担い手人材の確保の取り組み

(1) 地域自主組織による労働者協同組合の活用

第一の事例は、躍動鍋山による「労働者協同組合」の活用である。従前は躍動鍋山自身が実施してきた事業の一部を切り出し、労働者協同組合に実作業を委託する方式がとられている。

労働者協働組合とは、根拠法「労働者協同組合法」第1条によれば、「組合員が出資し、それぞれの意見を反映して組合の事業が行われ、及び組合員自らが事業に従事することを基本原理とする組織」とされる。また、同法第2条により、法人とされる。同法は2022年10月1日に施行されている。

雲南省の地域自主組織の一つ「躍動と安らぎの里づくり鍋山」（以下、躍動鍋山）では、同法施行から間もない2024年2月に自らの関係団体として「労働者協同組合うんなん」を設立し、この制度を活用し始めている。これについて躍動鍋山は「地区内の諸課題については、従来通り躍動鍋山が主体的に取り組み、主に実作業面について、協同組合が受託し、相互に連携と機能分担をはかりながら、より効果的、効率的な事業運営をはかっていきます」とし、企業人が定年退職後、生きがいをもって地域の課題解決に取り組んでいくためのきっかけづくりや意識改革のツールとして活用していくことも想定されている。

労働者協同組合のメリットとしては、「地域の様々な需要に応じた事業に対応が可能」、「法人として契約が可能になることで活動の範囲や規模を広げることができる」といった点が挙げられている。活動範囲を限定され、法人格を有しない地域自主組織にとってみれば、労働者協同組合の活用には、より広範囲の地域で、多彩な事業の担い手を受け入れることが可能になるというメリットがある。

すでに躍動鍋山から労働者協同組合うんなんには定款上20事業が委託され、さらなる事業拡大に向けた交渉も着手されている。協同組合設立時には27人でスタートした組合員数は、2024年の段階で36人に増加し、年齢層は40代から80代にわたる。地域の担い手人材となる組合員数がさらに増えること、あるいは、躍動鍋山の実践も参考にしながら、地域における労働者協同組合の活用自体が市内外でさらに拡大していくことが期待される。

(2) 地域自主組織と特定地域づくり事業協同組合の連携の可能性

第二は「特定地域づくり事業協同組合」との連携の可能性の追求である。「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」（令和元年法律第六四号）、いわゆる「人口急減法」に基づいて設立される特定地域づくり事業協同組合は、個別には季節限定的で通年雇用にならない仕事をいくつか組み合わせることにより、同じ地域で通年で働ける環境の提供を目的とする制度である。協同組合が労働者を雇用し、組合員（地域の事業者）にマルチワーカーとして派遣することで、安定的な雇用環境と一定の給与水準を確保し、もって移住の促進を図ることをめざす。

特定地域づくり事業協同組合は2024年現在、全国に108団体、雲南省には1団体が設立されている。雲南省で活動する協同組合の名は「協同組合ワークアラウンドうんなん」といい、地域づくりの支援を主要なミッションとする「一般社団法人スクナヒコナ」が協同組合の事務局を担っている。

協同組合ワークアラウンドうんなんは、2023年度に活動を開始し、組合員である地元の事業者としては、農業組合法人や木材加工業者、宿泊施設管理業者など一〇団体が加入し、協同組合が雇用する職員（マルチワーカー）の派遣先になっている。

運営上の課題について関係者にうかがったところ、派遣職員の採用実績がまだ少ないこと、若年層の採用が進んでいないこと、県外出身者の移住につながっていないことが挙げられたほか、地域自主組織への職員派遣が現状では制度上不可能であることが語られた。本節冒頭でも述べたとおり、地域自主組織では、組織の役職員も、事業で実作業を担う協力員も高齢化が進行していくなかで、担い手人材の確保が最大の課題となっており、市内外・県内外からの人材確保、可能であれば若年層の人材確保が望まれている。その点では特定地域づくり事業協同組合の持つ移住促進機能が貢献する可能性もあると解するが、協同組合からの職員の派遣先となるには法人格を有することが要件の一つとされていることから、任意団体である地域自主組織は派遣先の要件を満たさない。

特定地域づくり事業協同組合と地域自主組織の連携が今後進むためには、前者の派遣先要件の改定や、後者の法人格取得をめぐる制度環境の整備が必要になろう。ここであえて理想を言えば、前者の仕組みが広く県外からも地域の担い手人材を呼び込み、地域自主組織も含め担い手人材の不足の問題を抱える地域の各団体に対し人材供給が

行われるような循環が将来的につくられることを期待したい。

4. まとめに代えて―雲南市の実践から学ぶること

以上のように見てきた雲南市の取り組みの現状から、他の地域や自治体が学ぶうことを最後にいくつか指摘したい。

第一に、地域自主組織の活動を行政がバックアップするにあたって堅持し続けている基本的な理念の重要性である。本件で見た制度運用上の基本理念としては、以下の3点が特に重要と考えている。すなわち、①一世帯一票制ではなく一人一票制を重視し、様々な住民層のニーズを集めること、②地域自主組織が様々な地域課題の解決に広くチャレンジしていけるよう、制度や資金の運用面で高い自由度を確保すること、③行政と地域自主組織は共に公共課題の解決に当たるパートナーであり、対等の関係であるという原則を遵守し続けること。あわせて、特に②に関係して、地域社会の実態や法制度の改定状況などを踏まえ、現行の運用ルールに対する検証と見直しを継続することが重要である。

第二に、地域の担い手人材の確保の方策について、活用しうる制度のベストミックスを追求することの重要性である。本稿で紹介した、地域自主組織の事業の一部を切り出して労働者協同組合に委託させる方法は、事業を実施する区域や事業規模の拡大や、担い手人材の数や層の拡大などを期待できるという意味で、一つの好事例であろう。さらに選択肢を増やそうとするならば、これまでの実践から得た知見を根拠とする自治体側からのアクションにより、本稿で紹介した特定地域づくり事業協同組合制度などの既存制度の手直しや、新たな制度創設を求めている努力も必要になるかもしれない。各自治体における今後の実践や研究の動向が注目される。

国がその導入を推奨するなか、地域運営組織はこの数年で急増し、今後も増加していくことが想定される。20年という時間をかけて地域自主組織の実践と挑戦を進めてきた雲南市の住民と行政の歩みが、後続する全国の自治体に今後も有益な検討材料として積極的に活用されていくことを期待したい。

＜まさき こうじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員＞