

持続可能なローカルマネジメント法人の確立に向けて

～第1回 ローカルマネジメント組織の持続的な運営における2つの問題～

人口減少は地域の担い手・需要・税収を同時に縮小させ、生活サービスの撤退と人口流出が連鎖する悪循環を生む。この状況下で、第三次国土形成計画は「地域生活圏」を新たな原単位とし、その形成を担う主体としてローカルマネジメント法人を位置づけた。

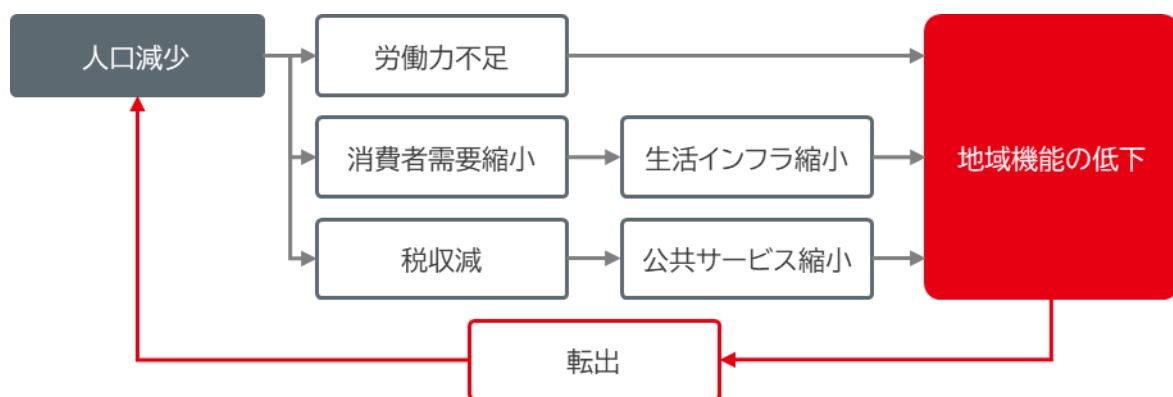
しかし、各省庁が10年以上にわたり地域のマネジメント組織を支援してきたにもかかわらず、多くの組織は資金・人員の不足に陥り、自律的に持続する事業モデルは確立されていない。本稿は、その理由を地域のマネジメント組織の支援施策と、ローカルマネジメント法人の収益構造の2点から考察する。これら2つは補助金依存と経営体力の衰退が互いに助長し合う悪循環を形成する。自律的持続には、この循環を断つ構造の構築が求められる。

1. ローカルマネジメント法人が求められている背景

(1) 人口減少による地域機能の低下と国土計画の変遷

我が国の総人口は2008年をピークに減少局面に入り、2050年には現在比で約2割の市区町村において人口が半数未満となり、高齢化率も25道県で40%を超えると推計されている¹。人口減少は図表1のとおり、地域の経営資源に直接的な影響を与える。例えば、担い手となる人材が減少し、地域の生活サービスを維持するための労働力が不足する。また、地域内の消費需要が縮小し、民間事業者が採算を維持できなくなることで、交通・医療・小売等の生活インフラが撤退・縮小する。加えて、固定資産税・住民税等の税収減少により、自治体の財政基盤が弱体化し、行政が公共サービスを単独で維持し続けることが困難になる。これらにより、地域の機能が低下することで、住民が他地域への転出を選択する。人口流出が更なる人口減少を引き起こす悪循環が形成される。

図表1 人口減少の悪循環

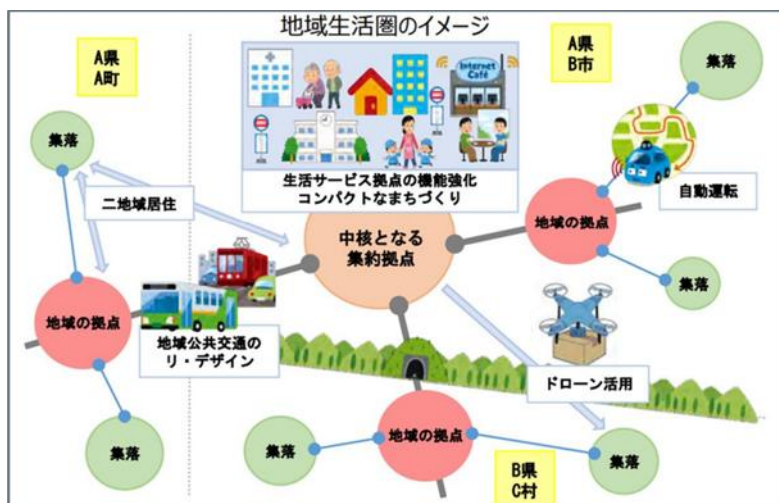


筆者作成

こうした中、我が国の国土計画は、高度経済成長期の「開発と分散」を基調とする段階から、近年の人口減少や災害リスクを見据えた「持続可能な地域の形成」へと転換してき

た。この流れを汲む 2023 年の第三次国土形成計画では、新たな地域社会の原単位として「地域生活圏」という概念が位置づけられた。地域生活圏とは、図表 2 のように「地域の文化的・自然的一体性を踏まえつつ、生活・経済の実態に即し、市町村界にとらわれず、官民のパートナーシップにより、デジタルを徹底活用しながら、地域公共交通や買い物、医療・福祉・介護、教育等の暮らしに必要なサービスが持続的に提供される」²地域であり、その形成を担う民間の事業実施主体として、ローカルマネジメント法人の必要性が示されている。

図表 2 地域生活圏のイメージ



国土交通省「地域生活圏とは」

(2) 乱立する施策と自律的持続事業モデルの不在

一方で、地域のマネジメント組織の形成支援は、各省庁により 10 年以上にわたり展開されてきた。しかし、各種調査によれば、こうした組織の多くが活動資金の不足や人員確保に窮していることが明らかになっており³、持続可能な事業モデルは確立されているとはいえない。

以上を踏まえ、本レポートは、ローカルマネジメント法人が地域に分散する生活サービス維持・中間支援等の機能を束ねる主体として、どのような条件のもと自律的に持続するかを明らかにすることを目的とする。自律的に持続した状態とは、行政や既存組織との相互関係を排除すること(自立)を目指すのではなく、その関係を自ら創り出す主体性を持ちながら、財務的、組織的、社会的に自律し、事業を継続する状態を指す。つまり、図表 3 に記載の問いに「はい」と回答ができる状態である。

図表 3 自律的持続をしている状態を確認する問いの例



筆者作成

2. 自律的持続事業モデルが確立されていない理由

各省による、地域課題を解決するための組織形成支援の施策の一部を図表 4 に整理した。施策の継続は支援の必要性を示す一方、継続的な支援なしには組織が自律的な運営ができない現状も示唆している。本章では、地域のマネジメント組織において自律的持続モデルが確立されていない理由を、(1) 従来の支援施策が抱える施策設計の問題と、(2) ローカルマネジメント法人が担う機能に関する収益構造の問題の 2 点から考察する。

図表 4 各省の支援施策

	総務省	国土交通省	環境省	農林水産省
事業名	地域運営組織(RMO)の設立・運営に関する地方財政措置	地域生活圏形成リーディング事業	地域循環共生圏づくり支援体制構築事業	農村型地域運営組織(農村RMO)形成推進事業
目的	・ RMOの形成促進 ・ 持続的な運営の後押し	・ 地域生活圏の形成 ・ 地域経営主体の育成	・ 地域循環共生圏の創造の推進 ・ 地域循環共生圏づくりに取り組む主体の育成	・ 農村RMOの形成推進 ・ 農村RMOの形成を目的とした、中間支援組織の育成
支援対象	都道府県、市町村	官民で構成される協議会	民間企業	都道府県、民間企業
開始年	2013年度	2025年度	2019年度	2022年度
期間	-	1年間	3年間	1～3年間
支援対象経費	・ 人件費 ・ 事業所の間接経費 ・ 調査・研究費 ・ ワークショップ運営費 等	・ 人件費 ・ 調査・研究費 ・ 広告宣伝費 等	・ 人件費 ・ 事業運営に係る直接経費 等	・ 人件費 ・ 事業運営に係る直接経費 ・ 事業に必要な工事費 等

各省資料より筆者作成

(1) 自律的な運営を求める施策と実態の間にギャップがあるのではないか

各省の支援策は単年度～3年の時限設計である。農林水産省の調査によると、「支援期間が限られるのが課題である。また、今後も継続した支援が必要である」⁴といった支援期間に対する懸念が中間支援組織から挙がっている。加えて、支援対象は人件費や直接経費など目先の事業執行に必要な費用が中心となりやすく、補助終了後も組織が自律的に運営していくための経営能力(財務管理・採算設計・後継者育成等)の形成にまで十分に及んでいないとは限らない。

こうした時限的な支援の構造は、補助期間中に事業主体の自律的な運営基盤が構築されることを前提としている。しかし実態として、補助に依存したまま、各省が前提とする自律的な運営基盤の構築に至らない事業主体は少なくない。つまり、自律的な運営基盤の構築を期待する各省と、事業主体の実態の間にギャップが生じており、これが持続可能な事業モデルの構築を阻む一因となっている。

(2) ローカルマネジメント法人の収益構造が脆弱ではないか

地域生活圏の形成に向け、ローカルマネジメント法人には生活サービスの提供と関係者のコーディネートという2つの機能が求められるが、いずれも収益化が困難であるという問題を抱えている。

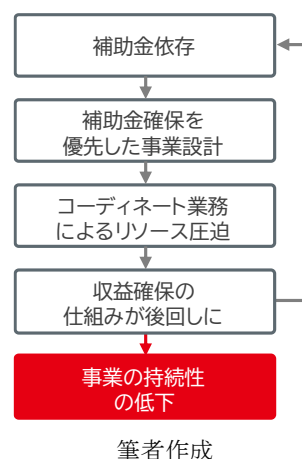
生活サービスにおいて、多くの場合、採算が見込まれる分野にはすでに民間事業者が参入しているはずである。ローカルマネジメント法人がこれらを担う必要が生じるのは、人口減少等に伴う収益性の悪化により、民間事業者の撤退と行政による供給の限界が顕在化した局面である。すなわちローカルマネジメント法人は、既存の供給主体が維持困難と判断したサービスを担うことが求められている。

コーディネートは地域全体に便益をもたらす一方、受益者が広く分散するため、対価回収の仕組みが作りにくい。例えば、中間支援組織が合意形成の場を設けて地域間の連携が実現した場合、その恩恵は参加者にとどまらず、関与しなかった住民や企業にまで波及する。受益者を特定できない以上、適正な対価を誰からどう回収するかという収益構造を作ることは困難である。

3. 2つの問題が形成する悪循環

これまでに指摘してきた施策設計の問題と収益構造の問題は、それぞれ独立して存在するのではなく、図表 5 のような悪循環を形成する。採算の取れない生活サービスを維持するため、ローカルマネジメント法人は補助金に依存せざるを得ない。その結果、同法人は収益を確保する仕組みの開発を後回しにする傾向が生じる。加えて、対価回収が困難なコーディネート業務が人的リソースを圧迫する。したがって、補助期間中は事業を継続できても自律的な運営基盤は育たず、補助終了とともに事業継続が困難となる。こうした補助金への依存と経営体力の衰退が互いに助長し合う悪循環が形成されるのである。

図表 5 ローカルマネジメント法人が抱える悪循環



ローカルマネジメント法人が自律的な運営基盤を構築していくためにはこの悪循環を打破する必要がある。求められるのは一時的な資金注入ではなく、補助金や特定の人材に依存せず、組織が自律的に機能し続けられる構造を構築することである。第2回では、「パートナーシップ」、「組織ガバナンス」、「圏域」、「経営資源のマネジメント」の4つの視点から、自律的持続条件について考察する。



**㈱中海テレビ放送 地域創造本部 Chukai トライセクター・ラボ
研究員 門脇 悠一郎**

2022年3月 株式会社中海テレビ放送入社。

入社後、2023年度まで法人営業を経て、2024年4月より、当ラボにて、地域づくりに関わる各種調査・研究に従事。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」（2023）

² 国土交通省「国土形成計画（全国計画）（令和5年）」 p. 24

³ 総務省「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その質的拡大と質的向上に向けて—」 p. 17、19（2016）

⁴ 農林水産省「農村型地域運営組織（農村RMO）形成伴走支援」 p. 2（2026）