

地域運営組織の体制に関する一考察

～ 地域の主要なアクターとなりえるか ～

Study of a system of region management organization

～ Can it be a major actor in the region ? ～

山 中 雄 次¹

要約

地域運営組織（RMO）は平成の合併の頃から、基礎自治体の大規模化に際し、近隣住民の生活機能を支援する住民主体のアクターとして、設置が進んできた。しかし、その設置と運営にあたっては、基礎自治体による制度的支援による影響が大きい。今後、形式的なRMOの形成が進む可能性のあるものの、住民主体が主体となった真のRMOが形成された基礎自治体では、地域の主要なアクターとしての一層の展開が期待される。

1. はじめに

昨今、基礎自治体を中心に、地域運営組織（Region Management Organization、以下RMO²）が注目され、議論される機会が増えている。背景には、人口減少や少子高齢化による過疎化の進展、さらには自治会や町内会等の地域コミュニティの停滞等の社会的環境の変化が要因として挙げられる³。これらの動きは、高知県大川村が全国で初めて地方自治法第94条で定める町村総会の導入を検討したことで話題となったほか、静岡県内市町では過疎地域を中心に技術吏員の確保が困難な地域が発生するなど、議会や行政の現場でも同様であり、地域を支える担い手の確保は深刻な課題となっている。

こうした中、地域を担うアクターの1つとして、RMOの仕組や取組が評価され、全国自治体職員の間で事例共有される機会が増えている。その契機となったのは、総務省の有識者研究会の開催や関連する全国調査である。さらに、2015年12月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」では、2020年までに「地域を支える住民の活

¹ 静岡県経営管理部職員局行政経営課 主査

なお、本論での議論は全て筆者個人の責によるものであり、組織としての見解を示したものではない。

² 総務省が2013年に開催した研究会の報告書である「RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査報告書」で同名称を用いたことが初出とみられる。

³ 全国町村会（2017）「町村における地域運営組織」など

動組織（地域運営組織）」の設置を3,000団体目指すこととし、重要業績評価指標として設定した。総務省によれば、2015年10月時点で1,680団体が確認されている⁴。

このようにRMOは、着目されてからの歴史が浅く、必ずしも従前の研究蓄積が十分ではないことから、本論では、その定義を明らかにするとともに、その形成プロセスに着目する。その上で、静岡県牧之原市のヒアリング調査の結果等を踏まえ、今後の自治体による支援の形態や体制を考察する。

2. RMOの定義

RMOは総務省の有識者研究会を中心にその定義づけが進んだ。2013年当時の総務省は、高齢化・人口減少の現状下において、自治会や町内会等の地縁型組織の機能低下を背景に、高齢者の見守りや買い物支援や外出支援等、住民の生活機能を支援するアクターとしての期待からRMOの研究を進めた。全国調査や実証事業の結果、RMOの多くが法人格を持たない任意団体であるが、その活動は地域に欠かせないものであり、多くの自治体が必要性を認識する実態を明らかにした。さらに、総務省は2015年の研究で一層の実態調査を進め、協議及び実行の一体型や分離型がある「組織形態」、概ね小学校区とする「活動範囲」、自治会等の地縁組織と市民団体やNPO法人等のテーマ別の組織が協働し、地域の将来ビジョンを策定するとともに、地域自らが実践する「手法」等を整理した。こうした調査を通じて、生活支援に加え、商店や公共交通等の民間事業者の撤退に伴う「民（市場）」のサービス供給不足や、市町村合併に伴う厳しい財政状況や職員の削減等を背景とした、「公（行政）」のサービスの提供機能の低下の隙間を埋めるアクターとして、RMOを捉えている。

また、こうしたRMOに対する総務省の動きに併せ、従前から先進的にRMOの推進に取り組んできた雲南市、伊賀市、名張市、朝来市の4市が「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」を形成し、約210の自治体の参画（2017年1月時点）に至っている。同会議は情報共有、全国各地でのブロック会議のほか、国への提案も積極的に行っている。

これらの国や自治体等による様々なRMOの定義を整理したのが表1であり、2015年12月の内閣府の定義以降は、大きな相違は見られない。勝山（2017）はRMOと1970年代に旧自治省が進めたコミュニティ政策である「モデル・コミュニティ」との類似点に着目し、双方との比較を通じ、表2のようにRMOの構成要件を整理した。中でも新たな視点として「7. 住民と行政の関係性の変化」をRMOの最大の特性とする。本稿の論点ともなるが、

⁴ 総務省が全国市区町村（1,741）を対象に実施した調査による。RMOの対象としたのは、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。具体的には、従来の自治・相互扶助活動から一歩踏み出し、次のような活動を行っている組織（活動の例：総合的なもの、生活支援関係、子育て支援関係、地域産業関係、財産管理関係）である。

行政主導でコミュニティの振興を進めていた1970年代当時の政策とは異なり、RMOは住民主体による取組であり、国、県、基礎自治体ともにこれらを留意した支援を要する。

表1：RMOの主な定義

定義者	公表時点	定義
総務省「RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書」	2014年4月	地域の生活・暮らしを守るために地域で暮らす人々が中心となって形成する組織を地域運営組織と扱い、これらの組織が実施する地域の生活機能を支える事業を総合生活支援サービスとして扱う。
内閣府「ひと・まち・しごと創生総合戦略(2015改訂版)」	2015年12月	持続可能な地域をつくるため、「地域デザイン」に基づき、地域住民自らが主体となって、地域住民や地元事業者の話し合いの下、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
総務省「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	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り組みを持続的に実践する組織
総務省「集落ネットワーク圏の形成に向けた地域運営組織の取扱マニュアル」	2016年3月	地域運営組織とは、地域住民が中心になって、集落ネットワーク圏において地域全体の活動を総合的に進める中心的な組織
小規模多機能自治推進ネットワーク会議（内閣府「地域の課題を解決するための地域運営組織に関する有識者会議」第3回雲南市提出資料	2016年4月	自治会、町内会、区などの基礎的コミュニティの範囲より広範囲の概ね小学校区などの範囲において、その区域内に住み、又は活動する個人、地縁型・属性型・目的型などのあらゆる団体等により構成された地域共同体が、地域実情及び地域課題に応じて住民の福祉を増進するための取組を行うことをいう。
全国町村会「町村における地域運営組織」	2017年4月	地域住民が主体となり、住民自治組織※やボランティア団体、NPO法人、社会福祉法人、学校、PTA、企業などの多様な活動団体と連携・協働のもと、生活サービスの提供や地域の経済活動など地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織 ※「地方自治法」に規定する地域自治区や「市町村の合併に関する法律」に規定する合併特例区ではなく、町村内の一定の区域（町や字など）に住所を有する方の地縁に基づいて形成された団体をいい、いわゆる自治会、町内会、区会、区など地域的な共同活動を行っているもの

筆者作成

表2：RMOの構成要件

	1970年代のコミュニティ政策との比較	構成要件
1	当時と同一の視点	活動範囲が概ね小学校区
2		住民の主体的な計画づくりによる地域課題と将来ビジョンの共有
3		活動内容が住民の交流や地域の問題解決等、多機能型の取組
4		町内会や各種団体等を構成主体にした重層的な組織構造
5	当時の評価を踏まえた視点	住民が集える拠点づくりの展開
6		様々な年齢層や性別等の属性の多様性と個人の参画
7	新たな視点	住民と行政との関係性の変化
8		市町村等からの交付金型財政支援
9		地域で暮らし続けるための生活サービスの提供
10		コミュニティビジネス等の経済活動の実施

勝山（2017）を一部加筆

3. 基礎自治体の合併とRMO

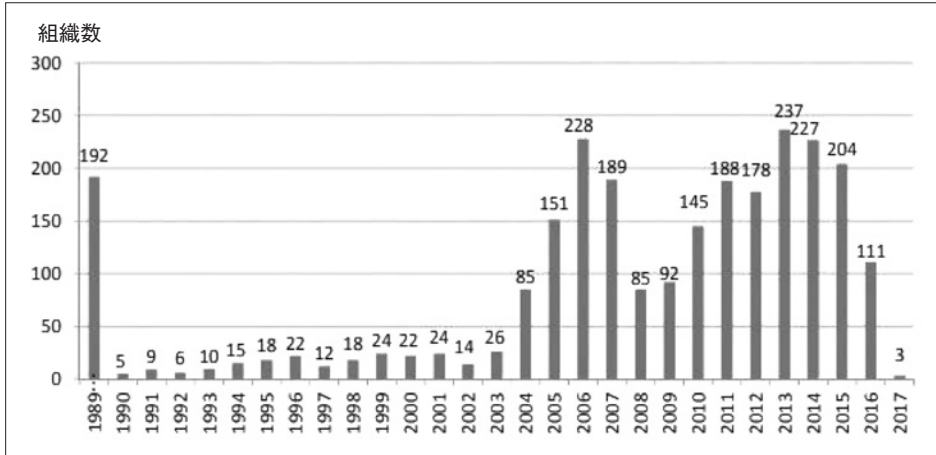
(1)基礎自治体がRMOを推進する理由

前項のように、総務省はRMOの役割を「実行性」に求め、市場や行政サービス提供機能の低下によって生じた隙間を埋めることを期待する。一方で、基礎自治体は市町村合併に伴う行政広域化によりRMOの推進を図ってきた。小規模多機能自治推進ネットワーク会議⁵によれば、調査回答した99の会員自治体のうち24自治体（約24%）が導入のきっかけを「合併」と回答した。また、総務省調査（2017）では、図1のように、RMOの設立年度が2004年度から急増していることに触れ、この時期に市町村合併が多数行われたこと⁶と重ね、基礎自治体の合併によりRMOの必要性が高まったとする。さらに、全国町村会（2016）の町村向け調査結果でも、合併町村147のうち47町村（約32%）がRMOを設置していると回答する一方、非合併町村674では128町村（約19%）の設置にとどまることを明らかにし、合併町村でも地縁型組織の活動が充実している地域や、行政と地縁型組織の協力が円滑に行われている地域は、RMOを設置していないと分析する。また、牧田・原口・上山（2016）は、静岡県内全市町を訪問し、地域における協働の取組方針をインタビューし、整理した。その結果、合併市町では、新体制によるまちづくりや地縁型組織主体のまちづくりに取り組む等、RMOの体制づくりに前向きであることが明らかになっている。

⁵ 多機能自治推進ネットワーク会議によれば、その他の要因として、「首長公約」が23自治体（23%）、「総合計画等策定に伴う措置」が20自治体（20%）と続く。

⁶ いわゆる平成の合併。平成11年（2001年）～22年（2012年）の間、基礎自治体の行財政基盤確立のため、全国的な市町村合併が進み、自治体数は3,229から1,730に約半減した。

図1：RMO設立年の分布



総務省（2017）から抜粋

表3：静岡県内市町における「平成の合併」合併市町と行政による地域協働の意識⁷

当時の合併市町数	自治体の数 (現在数)	うち新体制による まちづくり等に 取り組む市町数	市町
12→1	1	0	浜松市
5→1	1	1	磐田市
4→1	2	2	静岡市、伊豆市
3→1	3	1	島田市、掛川市、伊豆の国市、
2→1	12	5	沼津市、富士宮市、富士市、焼津市、 藤枝市※、袋井市※、湖西市、御前崎市、 菊川市、牧之原市、西伊豆町、川根本町
合併なし	16	3	熱海市、三島市、伊東市、御殿場市※、 下田市、裾野市※、東伊豆町、河津町、 南伊豆町、松崎町、函南町、清水町、 長泉町、小山町、吉田町、森町
74	35	12	

牧田・原口・上山（2016）をもとに筆者加工

⁷ 牧田・原口・上山（2016）は2015年に静岡県内全市町の担当者に対しヒアリングを行い、協働の相手先として、「新体制づくりによるまちづくり」「自治会主体のまちづくり」のいずれに重点をおいているか調査した。「新体制づくりによるまちづくり」と回答した市町を下線、「自治会主体のまちづくり」と回答した市町を「※」とした。その他は不明・未定の市町。当然のこととして、地域特性や住民意識等により、市町の判断は異なると考えられ、その是非を論じる趣旨ではない。

(2)平成の合併における基礎自治体の対応

日本都市センターが合併基礎自治体を対象に実施した調査結果（「合併要覧」⁸）によれば、自治体側は「適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化」をはじめ「専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化」や「広域的なまちづくりの形成」等の住民サービスに対する肯定的な評価を行う一方、表4のような住民からの否定的な評価も認識する。中でも、「役場が遠くなり不便になる」「中心部と周辺部の格差が増大する」「人口が増えるため、住民の声が届きにくくなる」の3つの住民意見は5割を超える自治体が認識する。このうち、「人口が増えるため、住民の声が届きにくくなる」の課題に対し、合併自治体はその解決策として「地域自治組織の設置」による対応を図るとする回答が多くを占めており、地域の組織的な対応を図る様子が見られる。

表4：合併の問題点（合併した421自治体が回答）

	合併による問題点	回答率
1	役場が遠くなり不便になる	68.5%
2	中心部と周辺部の格差が増大する	54.1%
3	人口が増えるため住民の声が届きにくくなる	52.2%
4	広域化に伴い、サービス水準が低下する	28.8%
5	各地域の歴史、文化、伝統が失われる	26.4%
6	先行的な政策や条例等を新市に引き継げるとは限らない	6.7%
7	関係市町村のうち財政状況のよい市町村に不利になる	5.3%
8	その他	10.3%
9	問題なし	7.9%

日本都市センター「合併要覧」アンケート調査から抜粋

表5：「人口が増えるため住民の声が届きにくくなる」への解決策⁹

回答のあった解決策	回答率
自治組織の設置（地域自治区、合併特例区、地域審議会、地域協議会等の設置）	41.8%
地域の自治組織・住民との協働関係の構築（市政懇談会、主体的な街づくり支援など）	29.1%
広聴業務の充実（市民ミーティング・相談、苦情の受付窓口設置など）	23.9%
議員特例の適用など	5.6%
オンライン（IT活用）整備など	3.9%

日本都市センター「合併要覧」アンケート調査から抜粋

⁸ 1998年12月から2008年3月の間に合併し、合併後一定期間を経過した421自治体を対象に実施。2010年に総務省『「平成の合併」について』の報告書で公表。なお、表4の調査では、自治体に対し、問題点を3つ求めており、その合計の回答率を示す。

⁹ 表4で「3. 人口が増えるため住民の声が届きにくくなる」を回答した自治体が対象

(3) 地方自治法に基づく地域自治区の現状

前項の日本都市センターアンケート調査の中で住民の声を行政に反映させるため、多くの自治体が対応策として検討していた「自治組織」は、地方自治法に基づく¹⁰地域自治区や合併特例法による地域自治区や地域審議会が該当する。これらの組織は、「自治会や町内会等の地縁型組織」と「自治体行政及び議会」の中間に位置づけられ、当該地域における基礎自治体の施策に公的に関与する組織であるが、合併以降に設置が進まなかった。2017年4月現在、地方自治法による地域自治区は、全国で14市町141地域自治区にとどまるほか、合併特例法に基づく地域自治区は、その多くがあらかじめ定めた期間満了後に廃止となり、地方自治法による地域自治区へ移行した事例は限られる¹¹。当時、坂口（2008）は、自治体では財源縮小に伴う事業や職員の削減等もあって、地域自治区を設置したものの、その活用と社会的価値の創出に戸惑う自治体が多いと分析していた。近年では、内海（2016）が全国で唯一、地域自治区の協議会委員の公募公選制を採用した新潟県上越市の現状を整理している。上越市は試行錯誤の中で10年以上に渡って地域住民のアドボカシー機能を確保してきたものの、2005年以降、協議会委員の応募者数が定数を下回り、充足率が低下傾向であること、また旧町村と旧上越市の間で充足率に差が出ていること、若年層及び女性の応募が少ないこと等の課題を挙げる。さらに、審議事項においては、諮問件数が非常に多い一方で、定型的な内容が多く、また市行政の事務に関する議論が中心となる結果、自主的審議事項に充てる時間が少なくなる傾向等の課題を挙げる。

また、行政の現場ではこうした組織の設置と運用には、一定の予算や人工、日常的な調整を要することから、多くの基礎自治体や地域住民は法に基づく地域自治組織ではなく、自らが自治基本条例を策定し、柔軟な体制のもとで運営できるRMOを選択したと考えられる。そもそも、地方自治法による地域自治区の機能は、住民による意思決定プロセスの1つであって、行政側からの問いに応える、いわば「受け身」による行政への参画である。このため、多くの住民（や基礎自治体）が地域のニーズや実態に合わせ、住民の意思を直接「実行」する機能を有するRMOを選択したことは大きな意義があったと考えられる¹²。

¹⁰ 2004年の地方自治法改正で創設。住民自治の観点から区を設け、住民の意見をとりまとめる地域協議会と住民の身近な事務を処理する事務所をおくもの。法人格はなく、市町村の全域への設置を要する。設置期限はなく、条例で定める区域に係る重要事項等について首長が意見聴取、首長に対する意見具申権を有する。その構成員は、区域内に住所を有する者のうちから、首長が選任し、多様な意見が反映されるよう配慮が必要。

¹¹ 2017年4月時点で12自治体、26地域自治区が残る。

¹² 内海（2016）の調査によれば、上越市の旧町村区は、住民の自治を進めていくためNPOや任意団体による住民組織が立ち上がり、「実行」機能も確保されているとする。

4. RMOの形成プロセスに関する研究

数多くの地域が形成の選択をしたRMOは、これまでどのようなプロセスを経て、設立や運営が進んできたのか。それらの研究実績等は限られるが、これまでの研究成果のレビューから検証する。

(1) 設立経緯（行政関与）による区分

山浦（2017）は、自らのRMOへの関与経験や全国事例をもとに、RMOは「設立の経緯」の時点において、行政関与に強弱があることを前提に、わが国内では「行政の関与が強いパターン」が多くを占めるとする。また、「行政の関与が弱いパターン」は、市町村行政の明確な推進方策が示されない中、地域が主体的にRMOを設立し、発展することから、独自の取組として位置づけられ、周囲への波及は多くないとし、行政による支援体制も見劣りするケースが少なくないことを指摘する。

表6：設立時における行政関与別にみるRMOの区分

区分	特徴	小分類	特徴	事例
行政関与 強	<ul style="list-style-type: none"> 行政からの呼びかけ、提案で設立 設立・運営についての行政支援 歴史が浅い 	一斉タイプ	<ul style="list-style-type: none"> 公民館のコミュニティセンター化、職員引上げ等が主な契機 	兵庫県豊岡市 山形県川西町
		順番タイプ	<ul style="list-style-type: none"> 年間の設立数を定め、それに沿って設立 	大分県宇佐市
中間	<ul style="list-style-type: none"> 行政は設立・運営支援の仕組みは整えるが、直接的な働きかけはしない 歴史が浅い 	-	-	大分県白杵市
行政関与 弱	<ul style="list-style-type: none"> 地域の主体的な判断 行政の関与弱い 周辺への波及効果弱い 歴史のある組織も存在 	陳情組織タイプ	<ul style="list-style-type: none"> 事業実施、迷惑施設、設置反対、学校存続等の活動が発展 	新潟県十日町市 浦田地区
		単独事業タイプ	<ul style="list-style-type: none"> 農業、福祉、防災、地域売店、スポーツ等単独組織の発展型 	山口県山口市 ほほえみの郷 トイトイ

山浦（2017）を抜粋

(2) 発展形態による区分

① 形成の土台となる組織による区分

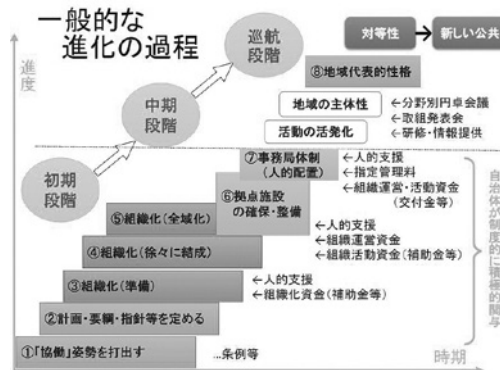
総務省（2016）は、形成の土台となる組織をもとに区分する。RMOの発展プロセスを自治会・町内会などの地縁型組織を中心に、その延長線上で共助・サービスを発展させていく「自治中心型」と、NPO法人や一般社団法人などの法人格を有する地域課題解決の

ための組織がコミュニティビジネスといった形で地域課題、社会課題に取り組む中で地域との関係を密にしていく「事業中心型」の2つを示す。さらに、全国自治体へのアンケート調査の結果、RMOの約8割が法人格を有しないことを根拠に、「自治中心型」が多いとする。

② 自治中心型における実務的な発展区分

小規模多機能自治推進ネットワーク会議（2016）¹³は、RMOの一般的な進化の形態を図2のように概ね「組織化」「拠点・事務局整備」「地域代表的性格」で構成する8つのプロセスで整理する。この区分で注目すべき点は、「協働姿勢を打ち出す」とした最初期の段階から「事務局体制の整備」の7つ目のプロセスまで、自治体が制度的な積極的関与を必要とすること。さらに、この7プロセスのうち、「組織化」に5つのプロセスを経ることである。これらは、地域の取組として設立し、軌道に乗せるためには、あくまでも住民主体としつつも、自治体が制度的な枠組みを踏まえ、相応の時間と資源を投入する必要性を示している。実際に、静岡県内でも後述する牧之原市をはじめ、住民主体の取組によるベストプラクティスとして紹介されるRMOであっても、実際はその背景に基礎自治体の職員による支援があることは事実である。

図2：小規模多機能自治推進ネットワークによる自治中心型の実務プロセスの整理



内閣府「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」第3回会議（2016年開催）
 （資料1 小規模多機能自治推進ネットワーク会議 提出資料）

③ 形式的整備と内実的整備による区分

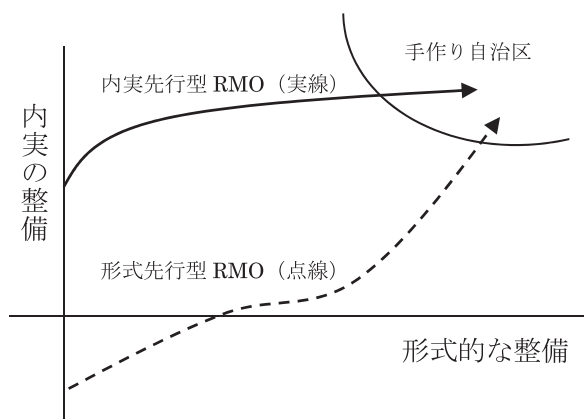
小田切（2017）は、前述の山浦（2017）による行政関与の実態を踏まえ、RMOと我が国の平成の合併の頃、中国地方の農山村で生まれていた「手作り自治区」を同一視し、そこに至るまでの発展形態を「形式的な整備」と「内実的な整備」の2軸で整理した。そして、

¹³ 内閣府「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」第3回ヒアリングで説明

行政が主導して設置したRMOには「形式先行型」が多く、住民主体で形成したRMOに「内実先行型」が多いとする。また、これまでのRMOの研究報告やレポートの多くが内実をもつ、いわば完成した組織を対象としており、形成されるプロセスに関する考察や研究が不十分であると指摘する。

実際に筆者の経験によれば、行政側が一部の関係者の要望に応じて、RMOの整備を迫られるようなケースや行政側の事情で整備を行うケースでは、住民の主体性が伴わずに「形式先行型」になりやすく、こうしたRMOが一定数存在するとみられる。

図3：RMOの形式的整備と内実的整備の整理図



小田切 (2017) を参考に筆者加工

(4) レビュー結果

表7：RMOの区分に関する研究結果のレビュー

分類	分類からの結語	引用	
設立経緯による区分	行政主導が多く、その関与に強弱がある。	山浦 (2017)	
発展プロセスによる区分	形成の土台となる組織による区分	自治会等の地縁型組織が土台となったRMOが多い。	総務省 (2017)
	自治中心型における実務的な発展区分	事務局機能の整備に至るまで、行政の制度的で積極的な支援を要する。	小規模多機能自治推進ネットワーク会議 (2016)
	形式的整備と内実的整備による区分	行政主導のRMOは「形式的な整備」が先行しがち。RMOの事例として形成プロセスの共有が必要	小田切 (2017)

筆者作成

これまでの整理から、いずれの分類でもRMOの形成では行政の関与が前提である¹⁴。RMOの中でも多いとされる「自治中心型RMO」では、実務上、事務局整備の段階に至るまで、制度的かつ積極的な関与を必要とする。しかし、小田切（2017）は、こうした行政による形式的整備が先行しつつも、住民の手による内実の整備を図ることの必要性を指摘する。ここでは事例として示すことは控えるが、実際に行政主導で地縁型組織やテーマ別組織を集約したRMOの形態や制度を先行的に整備し、関係する交付金の執行を移譲する計画を進めたものの、地域の理解を得られず、いわゆる「行政の職務放棄ではないか」「地域への丸投げではないか」との意見が表出した自治体の例もみられる。行政内部において効率性へ強い要請やその他関係者による求めがあったとしても、RMOの体制整備に当たっては、まず地域全体における住民の参画意欲を高め、自分事として捉え、実行への意欲を高めていくよう、時間をかけて地域で調整を重ねていくことが必要である。こうした調整が行われない場合、RMOの外形的形式だけが整えられ、その内実が伴わず、住民主体の地域に資する取組にはつながらない。こうした意味では、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が目標とする3,000団体のRMOは数だけを構築できればよいと意図しているのであれば、中身のない形だけの地域創生となることは想像に難くない。

5. 事例：牧之原市「地域の絆づくり事業」

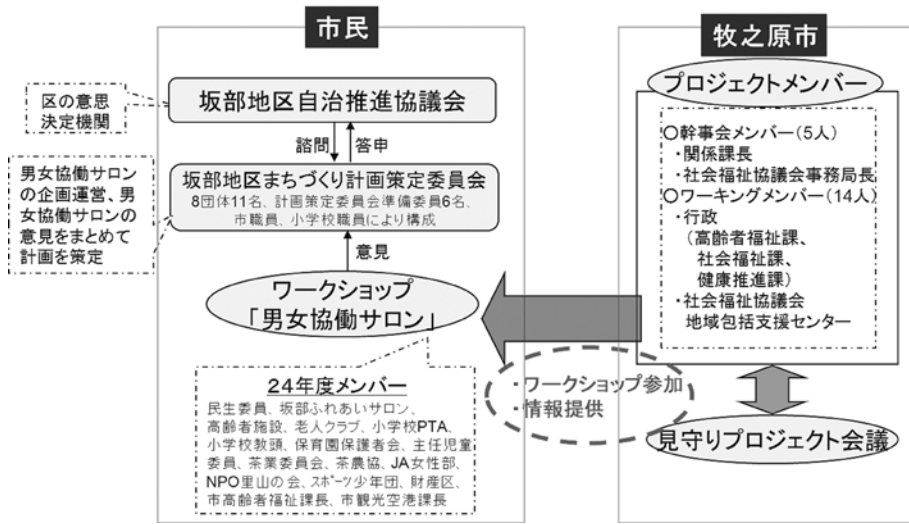
ここでは合併を契機として、首長のマニフェストによるトップダウンで、行政が地域との調整を重ね、住民主体によるRMOの形成や行政参画に必要な土台を整備し、現在、市内10小学校区でRMOの展開が進む牧之原市の事例から、前項の考察を適用する。

(1) 牧之原市における取組の概要

牧之原市は、2005年10月に旧相良町と旧榛原町の合併によって生まれた人口約46,000人の自治体であり、必ずしも合併以前から協働やRMOに類した活動が盛んな地域であったとは考えにくい。こうした中、合併市の新市長に就任した西原茂樹氏が3期12年にわたり、住民や市職員とともに試行錯誤を繰り返す中で、「対話」によるまちづくりに熱心に取り組み、成果をあげた。現在、その取組は自治体対象とした賞を受ける等の評価を受け、広く知られている。同市が「地域の絆づくり事業」と呼ぶのは、10の小学校区ごとに自治体等の地縁型組織をベースに、PTAや社会福祉協議会、NPO等のテーマ別組織が参画する「地域まちづくり協議会」が「地域まちづくり計画」の策定と実践を行う事業である。

¹⁴ その他のRMO区分の考え方として、組織の現状によるものがある。総務省（2016）は協議組織と実行組織の一体型・分離型で整理する。また、山浦（2017）は、自らがRMOに参与観察する中で、「組織の活性度」と「活動の活発さ」を分類軸として整理する。

図4：牧之原市坂部地区RMOによる地域まちづくり計画策定の体制



牧之原市からのヒアリングをもとに筆者作成

牧之原市の取組の特徴は手法にあり、計画の策定及び実践にあたって、積極的に「男女協働サロン」と呼ぶワークショップの機会をもつ。その場には希望する市民の中から養成した「市民ファシリテーター」がいる。彼ら、彼女らがグループのとりまとめを行うことで、日頃は行政や地域に対して意見を述べるのが少ない、いわゆるサイレントマジョリティからの意見を表明しやすくする工夫を施すとともに、会場飾り付け等による柔らかな雰囲気づくりやハーベスティングと呼ばれるイラスト表現で「楽しい」「参加しやすい」雰囲気を作り出すことができる。さらに、計画の実践段階にあたって、これまで世帯単位で参加を求めてきた自治会活動に関心を示さなかった若者や女性が主体的に参加する等の動きをみせている¹⁵。

(2) 牧之原市のRMOの制度的枠組など

「地域の絆づくり事業」を実践するために、牧之原市行政は長い時間をかけて、住民が主体的に地域の課題を自分事として捉え、自らが課題に向けた取組を進めていくため、表8の制度的枠組を整備した。牧之原市では、行政が前面に出ることを控え、住民が不得手とする多くの事務作業をサポートする等、住民主体の取組を促す体制が特徴的である。ま

¹⁵ 筆者は、静岡県と県内市町で構成する静岡県行政経営研究会業務協働ワーキンググループで牧之原市の「地域の絆づくり事業」を取り上げた際の事務局担当者として、牧之原市行政のRMO担当者や地縁型組織の代表者及び個別事業に参画する市民にインタビューの機会を得たことから、その一部を引用するものである。そこで得た成果等は、静岡県行政経営研究会業務協働ワーキンググループ(2017)を参照。

表8：牧之原市におけるRMO運営の制度的枠組など

取組の根拠	<ul style="list-style-type: none"> ・ 牧之原市自治基本条例 ・ 牧之原市政への市民参加に関する条例
活動の範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・ 10小学校区（旧相良町、旧榛原町の28区を再編）の区域内
組織形態	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地縁型組織を土台に、NPOやPTA、業界団体等の様々なテーマ別組織、行政や学校が参画する協議会形式 ・ 法人格は有さない ・ 地域別計画に基づくプロジェクトには世帯でなく、個人として参加
行政による支援手法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各地区が策定した「地域まちづくり計画」の実践のために必要なソフト事業に対する交付金。その他、施設やインフラ等のハード事業は、それぞれの所管課と個別協議 ・ 「議事録作成」「会場設営」「スケジュールリング」「市民ファシリテーターとの事前打ち合わせ」等の事務局機能を市職員が裏方としてサポート ・ 各区のコミュニティセンターに駐在する職員のほか、RMO担当課の職員を10地区別に担当者を定め、日常的にサポート ・ 住民同士の対話には担当職員のほか、首長も数多く参加
地域の代表性	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各地区の協議会の設置を、自治会の組織等を定めた規則の中に位置づけ。 ・ ワークショップ等の手法を用いた、住民の対話の結果をとりまとめ、各地区の理事会に答申し、最終的な意思決定は各地区が行う。 ・ 対話に参画する住民メンバーは行政や自治会で選出するが、幅広く関係組織からメンバーを招聘することに留意している。
具体的な取組	<ul style="list-style-type: none"> ・ 坂部地区では、高齢者の見守りや集い、価格下落が大きい緑茶に代わる新たな農作物の可能性を検討するため実験農場を展開する「坂部区農援隊」、ゆるキャラの作成と活用等の取組が進む。

筆者作成

た、あくまでも住民の意見は答申とし、最終的な判断は自治会（各小学校区）が行うことで一定の「地域の代表性」を確保している。

(3) 牧之原市行政が住民主体の取組とすべく構築した6つのインフラ

牧之原市職員へのヒアリングの結果、こうした制度的枠組に加え、住民が主体となってRMOが運営できるよう、行政が6つのインフラを構築し、サポートを徹底していることが明らかになった。一部は前項で示した制度的枠組みと重複するが、これらは牧之原市職員が長年にわたって住民との対話や協働への取組のプロセスや経験を経る中で、構築されたものであり、すぐに他の自治体が模倣することができない内容も含まれる。

① 基本的な考え方

地域における協働のあり方を地域全体で共有するため、自治基本条例やそれに類する要綱等の理念的な根拠が必要である。そして、その制定にあたって、住民と行政、関係者の間で十分な対話を重ね、住民が納得することが必要である。このために、牧之原市は、条例の制定のために検討開始から4年、約3,800人余りの住民が関与する大規模な検討を重ねた。

②目的（現状を踏まえた明確化と共有）

まずは、住民や関係者が一堂に会し、自らが住む地域や市全体の現状を正確に知り、共有すること、そして、RMOが検討する地域計画の策定にあたって、将来どのような地域になりたいと考えるのか、その将来像を明確にした上で、地域の住民全体が共有することである。

③プロセスデザイン

牧之原市職員が「プロセスデザイン」と呼ぶのは、いわゆる段取りである。その目的を達成するため、住民主体による意思決定事項や実践活動を行う際、どのようなタイミングで、どのようなメンバーが参画するワークショップや意思決定会議を開催するのか。また、各段階で何を決定し、オーソライズさせるかを判断し、スケジュールを組むことである。これを正確に策定し、実践するためには市職員が日常的に各小学校区に入り、その実態や人間関係、そしてキーパーソンと顔を合わせ、信頼関係を築くことが前提となる。その上で、はじめて正確な段取りが可能になる。こうした地域での調整は外部の者が画一的・単純にできるものではなく、また一方で住民単独では緻密なスケジュールリングや事務調整は困難な面もあることから、こうした調整を得意とするのは行政の職員の活躍が期待される。

④市民ファシリテーター

牧之原市は、「地域の絆づくり事業」を開始する前段階で、対話によるまちづくりの推進の中で2008年から2年間にわたって、希望する市民を対象に「市民ファシリテーター養成講座」を開催し、37人をワークショップの進行やとりまとめ役として養成した。彼らは2016年時点でも17人が継続してワークショップで活躍中である。こうした市民ファシリテーターが会議の場を取り仕切ることで、行政による「結論ありき」の形式的対話ではなく住民の立場に立った対話の場を持つことができる。こうしたファシリテーターを大学教員やコンサルタント等が担うケースもあるが、継続的な参加が得られるケースばかりではなく、また住民自身が会議の取りまとめを行うことで、住民の意識も大きく異なる。

⑤人と課題を集める仕組

住民自身が地域の課題を明らかにし、その解決を図るためには、対話や課題解決のための実践活動に際し、課題に関係する者を住民自身が集めてくる仕組が必要である。これは特に、多くの自治体が直面する課題であり、住民自身が高い意欲をもち、地域課題を自分事として捉えない限り容易に実現しない。実際に、多くの自治体ではイベント開催の際に職員が必要に応じて住民に参加依頼して回る機会もみられる¹⁶。こうした中であっても、

¹⁶ 筆者もヒアリングの場で年配の住民から、「どうして住民が動かなくてはならないのか。行政の職務放棄である」と詰められた経験があるが、年配の住民の中には、地域課題が限られていた高度成長期の時代や、行政に豊富な財源や人員を有していた時代の記憶が根強く、当時とは社会環境が異なることを理解いただけないことが多い。

牧之原市では住民自身が主体的に「地域まちづくり計画」を策定と実践を行う仕組みを構築していることから、その参加者も町内会や各種会合、知人等を通じて、住民自身が声をかけあい、地域課題の解決に向けた実践活動に参加する動きがみられる¹⁷。

⑥対話の場としての空間

RMOが地域の課題を解決するためには、住民同士が顔を合わせる身近な場が必要である。しかも開放感あふれ、明るい雰囲気的空間であれば、RMOの前向きな活動に繋がっていく。とりわけ、日中は仕事や子育て等で忙しい若者や女性が、夜間や週末に話し合いや活動に参加しやすいよう、身近な小学校区に1つ拠点があることが望ましい。こうした施設の設置自体は行政が行うことが基本となると考えられるが、維持管理等は指定管理や委託等で住民に任せるケースも多い。

このように、住民主体の取組である牧之原市「地域の絆づくり事業」にも、行政による「6つのインフラ」による支援があることが明らかとなったが、これらをRMOの設置と展開には行政の支援を要することを前提とした前述のRMOの区分に関するレビューへの適用を合わせて検討したのが、表9である。現状ではRMOに関する研究の蓄積が少ないものの、牧之原市によるRMOの成功事例においても適用が可能であり、小田切（2017）が指摘するように、RMOへの行政支援のためには、結果よりもプロセス研究が重要であるとしたことがあらためて確認される。

そして、牧之原市の事例を踏まえても、RMO形成や運営には基礎自治体の支援が極めて重要であることが分かる。今後、全国の基礎自治体がRMOの形成に関する際、行政が効率化のみを意識し、十分な財源措置もなく、一方的に住民に対してサービス提供を任せることがないよう留意が必要である。

表9：RMOの区分に関する研究結果に対する牧之原市の取組の考察

分類		牧之原市の取組
設立経緯による区分		・ 行政は設立・運営支援の仕組みを整えるが、直接的働きかけはしていないため、行政関与は「中間」にあたると思われる。
発展プロセスによる区分	形成の土台となる組織による区分	・ RMOの土台は10の小学校区における自治会である。 ・ 「地域まちづくり計画」や実践活動の意思決定は各小学校区の理事会に置く。
	自治中心型における実務的な発展区分	・ 住民主体の取組に対し、行政の制度的で「側面的」な支援がみられる。
	形式的整備と内実的整備による区分	・ 「形式的な整備」と「内実的な整備」がバランスよく進んでいる様子がみられる。

筆者作成

¹⁷ 静岡県行政経営研究会業務協働ワーキンググループ（2017）参照

6. おわりに

本稿では、基礎自治体の合併を契機として拡大してきたRMOの形成プロセスに着目し、レビュー及び牧之原市関係者へのヒアリング結果をもとに、その体制構築には、住民の主体性を重視しつつも、行政の組織整備や運営支援を要することを明らかにした。

現在、先述の小規模多機能自治推進ネットワーク会議が、RMOを対象とした新たな法人格の創設を提案し、総務省等での検討が進んでいる。その実現の有無に関わらず、こうした議論を経ることで、RMOが一層の知名度を得ていくことが想定されよう。

しかし、2つの視点がある。1つは、形式先行型RMOの形成が進む可能性である。一部の関係者の要望や各種地縁組織の運営合理化を目的として一方的な組織の整備を進めても、地域創生に全くつながらないばかりか、行政から地域への「丸投げ」であるとの誤解から、住民が地域活動への意欲を損ない、行政への信頼感を損なうことになりかねない。もう1つが、その対極にある、住民主体のRMOを展開する先進自治体における更なる展開である。RMOは住民サービスの取組等をはじめとした現在の定義にとどまることなく、一層の可能性が広がる。中でも、自治会等の地縁組織を土台に、PTA、老人クラブ、学校やNPO等、様々な地域の団体・関係者が集う場となることから、行政学における「都市内分権」で議論される「代表制」について再検討するきっかけとなることが考えられる。とりわけ、新たに法人格を有し、一定の財産的な裏付けをもつ組織となった際には、RMOが公募公選の形態をとることで、住民からの信託を受け、大規模化した基礎自治体に対する住民意見を伝え、政策に反映することも視野に入れることができよう。いずれにしても、住民主体のRMOを形成が進んだ地域にとっては、RMOは主要なセクターとなりうることから、行政学の分野では都市内分権の議論の新たなテーマとして、英国イングランドのパリッシュ等の海外比較を含め、一層の研究が期待される。

【参考文献】

- 伊賀市・名張市・朝来市・雲南市(2014)「小規模多機能自治の法人格取得方策に関する協働研究報告書」
内海巖(2016)「上越市における地域自治区の取組み」(日本都市センター(2016)『都市内分権の未来を創る－全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察－』所収)
大杉覚(2016)「都市内分権の現状と今後の方向性」(日本都市センター(2016)『都市内分権の未来を創る－全国市区アンケート・事例調査を踏まえた多角的考察－』所収)
小田切徳美(2017)「地域運営組織の発展プロセスとその課題」(山浦陽一(2017)『地域運営組織の課題と模索』所収)
勝山亨(2017)「住民自治と協働のまちづくりの検証」(京都府立大学京都政策研究センター(2017)『「みんな」でつくる地域の未来』所収)
静岡県行政経営研究会業務協働ワーキンググループ(2017)『パートナーシップが創るこれからの地方自治』ぎょうせい
全国町村会(2017)『町村における地域運営組織』
総務省(2017)「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」

- 総務省（2016）「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」
総務省（2010）「『平成大合併』について」
坂田正治（2008）「ローカル・ガバナンスと自治体内分権」（山本肇（2008）『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』所収）
武岡明子（2017）「イングランドのパリッシュをめぐる制度改革と現状」
牧田博之・原口佐知子・上山肇（2016）「静岡県における協働のあり方に関する研究～静岡県35市町を事例として～」
山浦陽一（2017）『地域運営組織の課題と模索』