

第Ⅲ部 活動転換期を迎えた RMO 支援に関する分析

第7章 地域運営組織の持続的運営における 中間支援組織の役割

—活動転換期にあるRMOを事例として—

平形和世・佐藤真弓・小柴有理江・新田直人・法理樹里

1. 研究の背景と目的

地方創生政策の一環として、地域住民自らが主体となって地域課題の解決に取り組む地域運営組織（RMO）の形成が推進され、その動きは全国的に広がっている。総務省地域力創造グループ地域振興室（2025）によれば、RMO設立の目的・きっかけは、「行政からの働きかけによる設立」（68.1%）が最も多く（総務省地域力創造グループ地域振興室，2025：p.44）、RMOの全国的な展開の要因として、市町村行政の積極的な設立推進があることが推察される。一方、RMOの現場では、人材確保、組織の運営に様々な課題を抱える（総務省地域力創造グループ地域振興室，2025：p.69；山浦，2017：p.3）。特に人口減少や高齢化が深刻化する地域のRMOは、従来の活動内容や組織体制の維持が困難となり、地域の実情に合った活動や組織運営の見直しが課題となる（総務省地域力創造グループ地域振興室，2025：p.68）。RMOは地域に根差した組織である一方、地域が抱える課題は複雑に絡み合うなど高度化し、十分に対処しきれない状況に直面する。

そうした中、RMOの持続的な運営のため、行政と地域社会との間で様々な活動を支援する中間支援組織への期待が高まりつつある。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（2016：pp.22-25）では、行政による支援とともに中間支援組織による支援への期待、中間支援組織の経営コンサルタント機能・研修機能や育成・ネットワーク化の重要性を指摘している。総務省地域力創造グループ地域振興室（2019）では、自治体によっては、行政が中間支援的な機能を担う場合もあるが、RMOの「形成期」⁽¹⁾には、住民のみでの議論や自治体職員の支援だけでは十分な議論ができない場合に、中間支援機能の活用が考えられると言及している（総務省地域力創造グループ地域振興室，2019：p.100；p.117）⁽²⁾。このような中間支援については、市民活動支援⁽³⁾の文脈との対比から、住民自治支援とも表現される（若菜，2018：p.513；櫻井，2025：p.5）。そこで、本研究では、中間支援組織を、行政と地域社会との間で、住民自治組織やRMOの活動等を支援する組織と定義する。

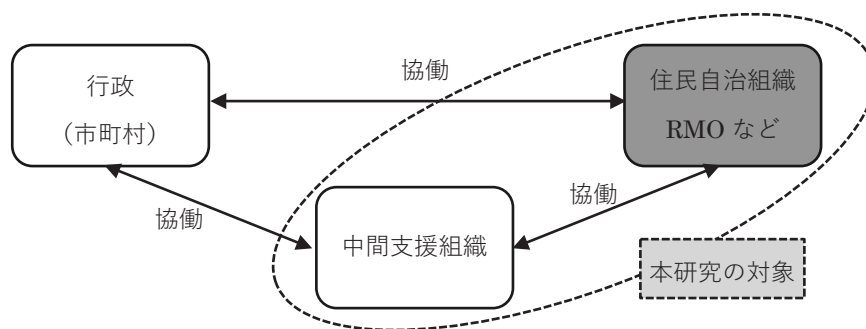
住民自治支援に取り組む中間支援組織の役割や機能について、既往研究では、中間支援組織はステークホルダーのひとつとして、行政や企業、住民自治組織等と協働の関係性を

構築し、意識の醸成から組織づくり、組織運営まで幅広い伴走的な支援や市町村行政に対する人材育成サポートや政策提言能力も求められる(若菜, 2018), 媒介・伴走・先導機能を果たすが, これらに尽きるわけではなく, 固定化すべきでもない(大杉, 2020 : pp.129-130)。櫻井(2025 : pp.8-9)は, 2010年以降の(住民自治支援に取り組む)中間支援組織に関する検証は不十分と指摘するが, 地域課題への対応には, 地域課題の顕在化・共有化, 対話や参加の機会の確保, 地域団体のエンパワーメントの3つの機能を特性として挙げている。

他方, 竹ヶ原(2023)は, 地域づくりのステージによって必要とされる機能が異なり, RMOの立ち上げ期の中間支援組織の媒介機能について, 事例を通じて具体的な支援を考察している。加えて, 前述のとおり, 総務省地域力創造グループ地域振興室(2019)は, 持続的な運営に向けてRMOの「形成期」における中間支援機能の活用について, 地域住民とのコミュニケーションの円滑化や技術的アドバイスを想定して詳述しているが, 「運営期」⁽⁴⁾については, 評価や点検, 計画の見直し方法について, 中間支援機能を活用しアドバイスをもらう, 客観的に評価してもらうことも有効と述べているにすぎない。RMOの「形成期」は, 地域住民や関係団体とのコミュニケーションや理解の醸成といった課題が前提となるため, 中間支援組織に求められる役割が比較的明確である一方, RMOの「運営期」では, 持続的な運営に向けての課題がRMOによって異なり, RMOの置かれた状況に合わせた総合的, 本質的な役割が中間支援組織に求められることが想定される。

さらに, 総務省地域力創造グループ地域振興室(2025)によれば, RMOの活性化に向けての「第三者による支援」を利用していないRMOは64.7%, 「第三者による支援」を実施していない市区町村は76.5%にのぼり, 中間支援が十分活用されているとは言いがたい状況にある(総務省地域力創造グループ地域振興室, 2025 : p.63 ; p.88)。このことは, 支援活用に関する知見の不足が, RMOの持続的な運営に支障をきたしている可能性を示唆する。今後RMOの形成が増加する中, 「運営期」における中間支援の必要性が一層高まると考えられるが, 中間支援組織が, 活動が順調に進まなくなるRMOの組織運営をどのように支え, その持続性向上に寄与しているのかについての事例研究は, 十分に蓄積されていない。

そこで, 本研究では, 「運営期」にあるRMOが, 活動転換期を迎え, 中間支援組織とともに組織や活動の見直しをする過程と, 中間支援組織の役割を明らかにし, RMOの持続的な運営に向けた支援のあり方に関する知見を提示することを目的とする。第1図に示すとおり, 行政と地域社会との間に位置づけられる「中間支援組織」は, 「行政」, 「住民自治組織やRMOなど」とそれぞれ協働関係にあり, そして「行政」と「住民自治組織やRMOなど」の間も協働関係にある。行政主導で組織が形成されたRMOが, 徐々に活動が低調となり, 活動や組織を見直して持続的な運営を目指す過程において, 行政との関係なく論じることができないが, 本研究では, 中間支援組織の役割を明らかにする観点から, 主に, 図中の点線囲み部分の「中間支援組織」と「住民自治組織やRMO」との関係に焦点を当てる。



第1図 「行政」「住民自治組織・RMO」「中間支援組織」の関係と本研究の対象

資料：筆者ら作成。

2. 研究の方法と事例の位置づけ

(1) 研究の対象

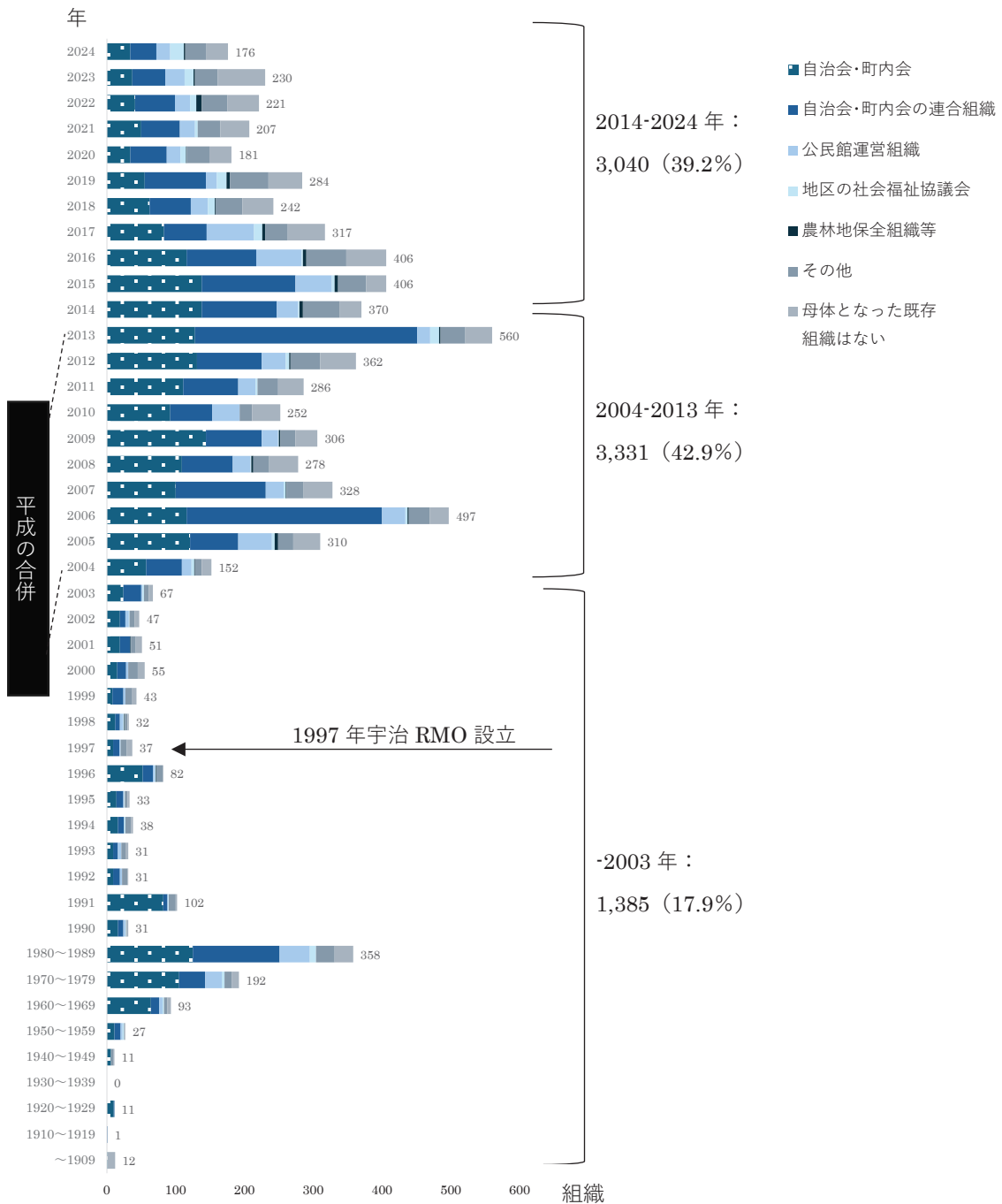
本研究では、事業開始後に活動が低調になるRMOが、中間支援組織とともに、組織や活動の見直しをする過程を把握することを通して、RMOの持続的運営に向けた支援のあり方に関する示唆を得る。そのためには事例として、①一定期間順調に運営してきたが、人口減少や少子高齢化に歯止めがかからず、活動転換期を迎え、NPO法人からの中間支援を受け、立て直しを試み、過疎化が進展するなか、現在も持続的な運営をしている、岡山県高梁市宇治地域まちづくり推進委員会（以下、宇治RMO）を取り上げる、また②宇治RMOが支援を受けた中間支援組織、NPO法人みんなの集落研究所（以下、みんな）を取り上げる。みんなは岡山県内で住民自治支援やRMO支援に取り組む中間支援組織である。

(2) 地域運営組織の設立状況

RMOという用語は、2014年3月に公表された「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」（総務省地域力創造グループ地域振興室、2014）においてはじめて明記された（作野、2020）⁽⁵⁾。しかし、これ以前においても、RMOの定義に当てはまる組織は存在しており、宇治RMOもそのひとつで、コミュニティ組織や町内会を母体として設立している。また、公民館活動を母体として地域活動を行う組織や、平成の合併の際に施策が講じられていた「地域自治組織」と呼ばれる組織もある⁽⁶⁾。

総務省地域力創造グループ地域振興室（2025）は、RMOの設立時期と母体となった組織を把握しており、これを基にRMOの設立年別RMO数の推移を第2図に示す。2004年に大きく伸び、2013年がピークとなる。平成の合併での合併件数が2003年度から増え始めることから、平成の合併を機に設立されたRMOが多いことが推察される。市町村行政が広域化し、住民主体の活動の必要性がRMO設立に影響していることが考えられる。また、冒頭に述べたとおり、地方創生法に基づき策定されるまち・ひと・しごと創生総合戦

略（2015年以降）において、RMOの形成がKPIとして定められた⁽⁷⁾ことも影響していると考えられる。他方、2003年以前に設立されたRMOも約2割存在する。宇治RMOは1997年設立なので、全体で見れば早い段階で設立されたRMOに位置づけられる。



第2図 設立年別地域運営組織数の推移（母体組織別内訳）（n=7,756（有効値のみ））

資料：総務省地域力創造グループ地域振興室（2025）を基に、筆者ら作成。

(3) 研究方法と構成

宇治 RMO の組織や活動の展開過程とみんなの関与の実態を明らかにするため、2023年9月と2025年2月、宇治 RMO とみんな各々にヒアリング調査を行い、提供していただいた資料の文献調査を行った。また、2017年に高梁市に対して行った地方創生に関するヒアリング調査結果や高梁市 Web サイトからの情報収集、そして、2025年2月には補足のため高梁市担当者へのヒアリング（電話）も行った。

続く3節では、調査に基づき宇治 RMO のまちづくりの過程を整理し、中間支援組織みんなの宇治 RMO に対する支援を明らかにする。4節で、宇治 RMO の活動見直しの成果とみんなの中間支援組織としての役割、持続的運営に向けた支援のあり方等を考察し、5節で考察結果をまとめる。

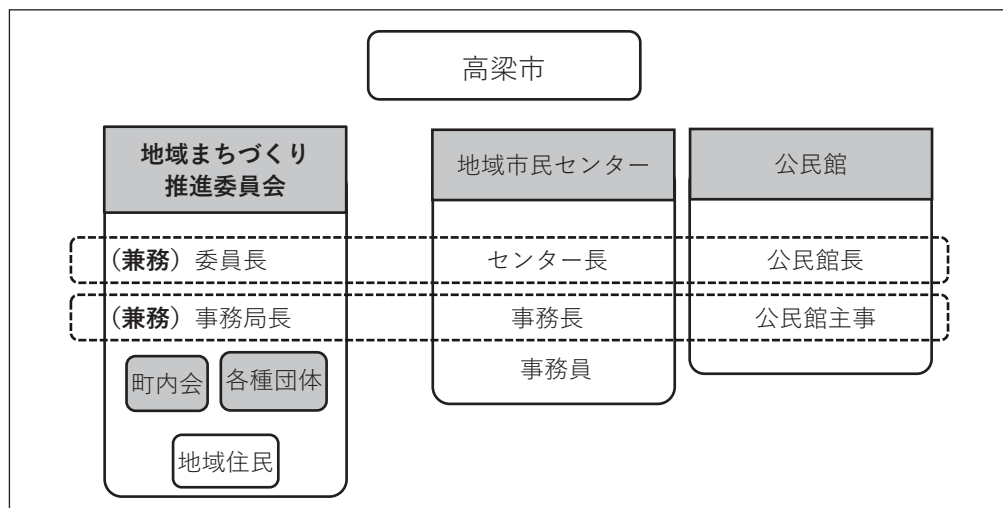
3. 宇治 RMO のまちづくりの過程とみんなの集落研究所による支援

(1) 岡山県高梁市宇治まちづくり推進委員会（宇治 RMO）の設立経緯

高梁市は、岡山県の中西部に位置しており、市内を流れる高梁川や成羽川沿いの一部は平坦地であるが、その他は標高300m～500mの山間地帯で、過疎地域として指定されている。高梁市は、1954年、昭和の大合併で1町8村が合併し誕生、そして、平成の合併で、2004年に1市4町が合併し、新しい高梁市が誕生した。

宇治 RMO が所在する宇治地域は、市の北西部に位置する山村地域で、昭和の大合併で合併された村のひとつ、旧宇治村に当たる。2025年12月末の人口は451人、242世帯、高齢化率63.4%で、基幹産業は農業、主な作物は水稻や果樹（ピオーネ、桃）である。

機構改革の一環として、1995年度、高梁市（当時）は市内9地域に設置されていた出張所を、地域における市民活動の拠点として重視し、窓口業務を中心とした事務連絡機能のほか、公民館活動を中心とする教育文化活動やコミュニティ活動、福祉及び健康保健活動、地域振興活動の総合拠点として、「地域市民センター」を位置づけ、充実強化を図ることにした（第3図）。



第3図 高梁市の地域まちづくり推進体制

資料：高梁市ヒアリングおよび宇治 RMO ヒアリングを基に、筆者ら作成。

注．1997～1998 年度に本体制が整備。2004 年の合併後の新市制の下，同様に体制整備。

1997～1998 年度，各地域の出張所は順次地域市民センターに移行した。また，住民の自主的な活動の充実・強化を図るため，地域市民センターへの移行と併せて，コミュニティ組織を，地域住民の意思を反映し，独自のまちづくり活動ができる組織として，「地域まちづくり推進委員会」に名称変更し，順次設置した⁽⁸⁾。新市制後も，同制度は継続しており，現在は，9 地域市民センターと高梁市街地周辺に 10 のまちづくり推進委員会，それらの上層組織のまちづくり協議会，4 地域局⁽⁹⁾には 4 のまちづくり協議会が設置されている。各地域の地域市民センター，公民館，地域まちづくり推進委員会の組織体制は，第3図のとおり。地域市民センター長が公民館長と地域まちづくり推進委員会委員長を，地域市民センター事務長が公民館主事と地域まちづくり推進委員会事務局長を兼務している。地域市民センターには勤務する3名の人件費が，まちづくり推進委員会には運営・活動費（定額）（運動会，文化祭，健康づくり，広報誌作成，ふれあい行事等）が交付されるほか，委員会は，交通安全活動，防犯活動，環境美化活動等のための補助金，地域の歴史・文化の発掘・活用，特産まつりの開催等のための市の補助金を活用することができる⁽⁸⁾。

本研究の対象である宇治 RMO は，市内でもいち早く，1997 年に設立した。地域の 37 の各種団体と各町内会代表者（30 町内会）で組織し，住民総出のまちづくり体制が整えられた。4 部会（総務，地域振興，福祉，文化）とリゾート施設管理委員会が設置され，基礎的なコミュニティ活動とともに，交流活動にも取り組んだ。

（2）NPO 法人みんなの集落研究所（みんなけん）の概要

みんなけんは，岡山市に拠点を置き，2013 年，中山間地域などの人口減少や少子高齢化等に起因する課題を抱える地域や集落に対して，その維持と発展に関する調査研究や提言，マッチング，コンサルティング，人材育成等を行うことを目的に設立された。業務内容は，個人・家族の課題解決の仕組みづくり支援事業，集落・組織の課題解決の仕組みづくり支

援事業、地域を支える人材の支援・育成事業である。また、対象地域は、当初県北地域に限られていたが、組織体制が強化された現在では、岡山県内のほぼすべての市町村に拡大している。

2013年度～2022年度の事業実績は、住民ヒアリング調査（集落・生活課題の把握）9,785人、支援した地域自治づくり89地域、地域が行う住民アンケートサポート37地域、地域支援の制度づくりに向けた実態調査（自治体・企業等）141回、行政・支援者向けの研修会306回などで、地域や自治体が持つ課題に応じて多様なテーマ（RMO 設立支援だけでなく、空き家・交通・農地維持・生活支援・買い物支援等）で事業を行っている⁽¹⁰⁾。

組織体制は、設立12年を機に、2025年度から次世代への継承と広域展開を目的として再編が行われ、2025年度現在、役員3名、職員（調査員）7名。2024年度までは代表執行役・首席研究員を主とした戦略立案のもと執行役会で方針が決定されたが、新体制では、代表・上級研究員の複数の戦略立案者により方針決定が可能になった。旧執行役は客員研究員として専門分野に特化した助言や参画を行う役職へ移行し、首席研究員による調査員の教育体制も整えられた。また岡山県内だけでなく、中国四国圏域での連携拡大を目指している⁽¹¹⁾。

以下でみるように、宇治 RMO がみんけんと最初にコンタクトをとったのは2012年で、正式な発足前であった。当時別の NPO 法人で NPO 支援や地域づくりに携わり、現在執行役の一人が担当し、みんけん設立後から現在まで宇治 RMO に関わっている。

（3）宇治 RMO のまちづくりの過程（第1表）

1）1980年代～2000年代

宇治地域におけるまちづくりの流れは平成の始まりに遡る。生徒数減少を理由に中学校の統合が市から提案され、地域住民は反対運動を積極的に行ったが、1989年地元の中学校の廃校が決定となった。地域住民は、これを機に、市に頼るのではなく、自分たちでこの町を何とかしようとの思いが芽生え、意見を出し合い、議論が重ねられた。そして、その結果、多くの活動団体が結成され、住民自治の活動が始まった。特に、当時はグリーン・ツーリズムが注目を集めるようになった時期でもあり、1992年岡山県の農村型リゾート施設整備事業に着手した。住民主体の組織が施設管理運営に取り組み、都市住民との交流を盛んに行った。まちづくりが大きく展開した時期である。

1995年、市の機構改革が行われたが、すでに住民自治活動も始まっていたので、1997年には、まちづくり組織として、37団体と30町内会で構成される、宇治 RMO が設立し、住民総出のまちづくり体制が整えられた。

2004年には新高梁市が発足し、合併を機に、2005年には高原地帯の3地域が交流を深め、観光・産業資源・人的ネットワークを活用し、広域まちづくり活動、広域連携した農業体験の農家民泊を受け入れたりしていた。

2) 2010 年代前半

しかしながら、2010 年代に入ると、次第に交流事業が地域にとって重荷になってきた。取組を拡大していた 1990 年と比べると、2010 年の人口は約半分、高齢化率も 29.0%から 48.7%へと上昇し、人口減少と少子高齢化に歯止めがきかず、RMO の担い手不足、参加者の疲弊や若い世代の無関心など活動停滞の兆し、組織離れが表面化した。そこで、2012 年、宇治 RMO は、宇治地域出身の市職員を介してみんなに相談し、協力を得ながら事業の見直しに着手することとなる。

その第一歩として、みんなの支援の下、2012 年、中学生以上のすべての住民を対象にアンケート調査を実施し、その結果から重点課題を 3 つに絞り込んだ。2013 年には住民 16 名から成る「宇治の明日を考える会」は重点課題について議論をし、事業の見直しを検討した。そして 2014 年は充電期間とし、2015 年リスタート事業に着手し、アクションプラン「宇治町を次世代につなぐために」を作成した。

3) 2010 年代後半～現在

2016 年以降、新たな方針に即してまちづくり活動は実施されている。近年の新たな動きとしては、まず、2019 年に移送サービスが開始された。移送サービスの実施については、2012 年に実施したアンケート調査において地域の声として「移動の不便・不安」は上がっていて検討したが、十分な賛同が得られず見送られていた。今回、RMO の福祉部会において移送支援の必要性が議題に上がり、30 名超から協力の申し出を受け、実現に至ったという経緯がある。

また、2022 年には、1990 年代から行ってきたリゾート施設の管理事務を市に移管した。ただし、都市住民との交流機会として、特産品、農産物の拡販と地域を PR する「ふるさと物産まつり」は毎年 10 月に開催されており、現在も続いている。

この他に、宇治地域では、耕作放棄地解消のため、もち麦の栽培、加工品の製造等を行う宇治雑穀研究会が 2012 年に発足した。これは、RMO の活動には位置づけられていないものの住民主体による地域資源活用の取組として現在も継続している⁽¹²⁾。

なお、宇治 RMO は、地域としての活動を地道に継続しながら、意識的に次のステージに展開させ、住民総出のまちづくりを次世代につなごうと挑戦する姿勢を評価され、2016 年過疎地域優良事例総務大臣賞を受賞した。

第1表 宇治地域のまちづくりの過程

人口/高齢化率	年	高梁市行政	宇治RMO	みんなの集落研究所
54人口 2,434人	1954	54 宇治村から高梁市へ		
80人口 1,141人	1980		(92 住民組織結成 94 リゾート施設管理運営)	
90人口 1,048人 高齢化率 29.0%	1990	89 宇治中学校閉校		
		96 市の機構改革		97 宇治RMO発足
00人口 876人 高齢化率 42.2%	2000	04 新高梁市発足		
10人口 655人 高齢化率 48.7%	2010		12 おかやま元気集落登録 12 住民アンケート実施 13 宇治の明日を考える会検討 14 (充電期間) 15 宇治リスタート事業	11 前身任意団体集落支援 ヒビサト結成 12-13 宇治地域調査分析・ ワークショップ 13 みんなけん設立
15人口 581人 高齢化率 51.4%		事業見直し	15 宇治リスタート事業	15 リスタート事業支援
	2016		16 過疎地域優良事例総務大臣賞 19 移送支援サービス	
20人口 503人 高齢化率 55.9%	2020	25 宇治小学校閉校	22 リゾート施設事務移管 25 大学生ハンズオン支援事業	25 左事業運営サポート

資料：宇治RMOヒアリングを基に、筆者ら作成。

注：項目初めの2桁の数字は、その年の西暦の下2桁を示す。

(4) 事業見直しとみんなの支援(第2表)

2012年から2015年までが事業の見直し期間となる。2012年、宇治RMOは市職員を通じてみんな(正確には前身の任意団体)に相談する。そして、みんなの協力を得て、現状把握・課題抽出、方針策定(2012・2013年度)、計画策定・推進(2015年度)を行う。2012年、岡山県の「おかやま元気!集落」の登録を申請し、助成を受けて、みんなへの支援依頼の資金とした。また、2014年1年の充電期間を経て、2015年「彩りの山里宇治リスタート事業」を実施するが、これは、高梁市の市民提案型まちづくり支援事業を活用し、支援をみんなに依頼している。

1) 現状把握・課題抽出：住民意識アンケート

宇治地域では、以前、独自で住民アンケートを実施したことがあったが、今回はみんなと設計して実施した。しかし、そもそもアンケートありきではなく、みんなとの話し合いを重ねてからアンケートを実施している。みんなからの助言を受けて、広く住民の声を拾いあげるため、対象を世帯代表者ではなく中学生以上の全住民としたが、アンケート内容や項目については、宇治RMOが自ら考えつつみんなと相談しながら、半年位か

けて作成し、今後も宇治に住み続けたいか、RMOの活動に協力したいか、移住者の受入れを考えた方がよいか、などを聞いた。アンケートは町内会経由で配布し、500人近く、約8割の回答を得、集計・分析はみんなが実施した。アンケート結果を受け、3つの重点課題に絞り、重要課題や事業見直すための組織を作り、検討することになった。

2) 方針策定：宇治の明日を考える会（明日を考える会）での検討

事業見直し等検討のための組織（明日を考える会）の形成に当たり、みんなから、年代や立場を超えて言い合える場作りが必要との助言を受けて、20～80歳代の男女合わせて16名の住民を参加メンバーとして人選した。人選は宇治RMOが行い、団体の役員などは避け、さまざまな職業から選び、女性は5名含まれた。会には、住民メンバーの他に、宇治RMO委員長、宇治出身の市職員、そしてみんな（1名）も参加した。アンケート結果を踏まえた重点課題（①移住者対策、②高齢者生活基盤、③行事見直し）ごとに分科会が設置され、住民メンバーはいずれかの分科会に所属した。

また、行事見直しの分科会では、評価シートを行事ごと作成して検討した。評価シートは、市職員が用意したものを基にみなで話し合いながら作成して、各行事の経費や人的コスト、地域への効果、公共性などの検証、それに基づく行事の廃止、縮小、統合、ルールの変更を決めるものだった。分科会での意見を整理したり、共有したりは、みんなが行った。

明日を考える会での協議の結果は、宇治RMOの地域総会で提案され、既存事業の見直しのため評価シートを作成し、ゼロベースでの協議を通じて、行事参加による若い人たちの負担の可視化、行事を行うことでのメリット・デメリットの検証、行事の内容が5段階で評価されたことなどが報告された。

3) 計画策定・推進：宇治リスタート事業と事業見直し

宇治RMOは、明日を考える会での協議結果や評価シートを基に効率性を重視して事業や行事の廃止を判断し、すぐに実行にすることもできたが、2014年の1年間は充電期間を置いてみんなとの話し合いも休止した。ただ、その間に、地域の中で再度話し合いを始める必要性などが浸透し、宇治RMOは、2015年高梁市の市民提案型まちづくり支援事業を活用して宇治リスタート事業を実施し、みんながそれを支援した。計画策定までは、みんなが話し合いの意見をまとめながら案を作成、そして案を話し合い修正、それが繰り返された。例えば、行事の見直しに関して、イベントはあった方がいいが手伝えないという人が多く、イベントを簡素化すれば継続できるのではないかと、できるだけ住民の意見に沿う形で、そして、無理のない範囲で方向性が考えられ、一つひとつ地域にとって何が必要なのかを検討して、新しい計画が作成された。

①移住者対策については、空き家調査・紹介、また片付けなど移住定住支援のための会を設置、全国雑煮サミット（移住者方が出身地の雑煮をふるまう）の開催、②高齢者生活基盤対策として、災害時対応電話帳の刷新、高齢者の居場所づくり（宇治カフェ）など、

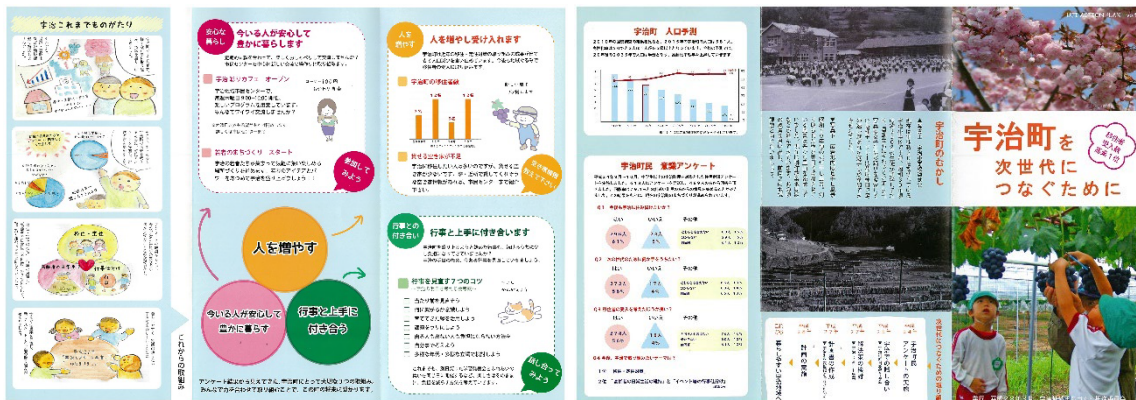
③行事の見直しについては、結局、廃止行事は2件、他は簡素化（納涼祭のやぐら廃止、児童と町民の運動会や発表会の同日開催等）。

アンケート結果と事業見直しの検討結果を示したアクションプラン（リーフレット）（第4図）は、地域全体で意識を共有するため全戸に配布され、計画は2016年から実施された。

第2表 見直し・検討過程におけるみんなの支援

年	見直し・検討の過程	●宇治RMOが実施 ○みんなが実施	みんなの貢献
2012	おかやま元気集落登録 住民意識アンケート実施 ↓ アンケート結果（重点課題） ①移住者の受入れ体制の整備（1位） ②高齢者の生活基盤確保（2位） ③行事の見直し（2位）	●○アンケート設計 ●○アンケート項目 ●アンケート実施 ○集計分析	・アンケート実施前に、地域状況等を共有、声を十分拾えてなかったことに気づいてもらう ・地域自ら問う内容を考えてもらう ・意識を年代や性別で集計
2013	宇治の明日を考える会で検討 重点課題ごとに分科会	●○見直しのための組織形成 ●参加メンバーの人選 ●○事業の見直しを検討	・年代や立場を超えて、言い合える場を作る ・様々な意見を整理し、共有
2014	（定期的な話し合い休止）	（宇治RMO：充電期間）	
2015	宇治リスタート事業	●○計画策定 ●○アンケート結果、今後の方針を住民と共有	・話し合いの意見をまとめながら案を作成し、話し合いで修正を繰り返す

資料：宇治RMOヒアリングを基に、筆者ら作成。



第4図 アンケート結果や事業見直しの検討結果を示したアクションプラン

資料：宇治地域まちづくり推進委員会資料。

4. 考察

(1) 宇治 RMO の活動見直しの成果

宇治 RMO における 2012～2015 年の活動見直しは、単なる事業の再編にとどまらず、地域運営における事業や意思決定のあり方そのものを再構築した点に本質的な成果がある。人口減少と高齢化の進行により、それまで拡大路線で進められてきた事業や行事は、担い手不足や参加者の疲弊を招き、結果として地域にとって維持すること自体が負担となる局面を迎えていた。こうした状況において実施された全住民アンケートは、住民意識を可視化する役割を果たし、また、対象を中学生以上としたことで、将来世代を含む地域全体の意思を把握でき、その後の重点課題の絞り込みや合意形成の基盤となった。

また、事業見直し等検討のための組織（明日を考える会）の設置は、従来の役員中心の議論に、多様な主体による話し合いの場が意思決定プロセスに導入されたことも重要な点である。これにより、合意形成が難しい「活動の縮小や整理」といった判断が可能となった。宇治 RMO は、事業の拡大・維持を前提とする運営から、自らの担い手や力量を踏まえて事業を選択・整理する運営へと転換したといえる。

さらに、見直し期間後の展開として、2019 年に開始された移送支援サービスは、2012 年のアンケートの時点で地域の声として把握していたが実現しなかった取組である。この課題をいったん寝かせ、地域内の受容力や協力体制の成熟度をまっぴら再度取り上げ、実現に至った点は、RMO が状況に応じて課題を再評価する力を獲得したことを示している。また 2022 年のリゾート施設事業の市への移管は、事業の撤退という側面はあるが、結果として RMO の負担軽減と役割の明確化につながっており、持続的運営に向けた合理的な判断として評価できる。

(2) 中間支援組織・行政の役割

宇治 RMO の見直し過程において、みんなが果たした役割は、地域の主体性を代替するのではなく、意思形成や合意形成のプロセスを支える中間支援機能としての関与であった。アンケート集計・分析や話し合いの場をファシリテートするなど、専門性をいかした先導的な支援として位置づけられ、RMO 単独では難しいことを支援した点に意義がある。一方、住民アンケートの設計や項目作成、見直しのための議論の場づくりなどは、地域住民や RMO とともに検討を進める伴走的な支援で、RMO に気づきを与えたり、意思決定を後押ししたりする役割を果たした。これらの支援は、解決策を外部から提示するのではなく、地域が自ら判断するための材料と環境を整えている点に特徴がある。

その結果、RMO は見直し過程を通じて、自律性や持続的な運営能力を高めていった。その背景には、中間支援組織が、①地域側の主体性を損なわず、判断材料とそれを基に議論する場を設けたこと、②専門性と地域性のバランスをとった支援設計、③住民間の意欲や意見の違いにも配慮しつつ合意形成を支える客観的助言などが考えられる。櫻井（2025：pp.8-9）が指摘する、地域課題の顕在化・共有化、対話や参加機会の確保、地域団体のエン

パワーメントといった中間支援の特性とも共通しており、本事例において中間支援の本質的役割が発揮されていたといえよう。

さらに、本事例では、高梁市も見直し過程に関与しており、中間支援組織との役割分担がなされていた点も重要である。高梁市は、事務局体制等の整備や住民自治を念頭においた施策の展開、県との調整などを適時行っており、行政と中間支援組織が補完関係にあったことが、見直しの円滑な進行を支えたと考えられる。

なお、宇治 RMO とみんけんとの情報共有や相談関係は現在も維持されており、みんけんは、必要な時にアクセスできる見守り型の中間支援としても機能している。

(3) RMO の自律性と持続的運営に向けた支援のあり方

RMO の活動が低調になりつつある局面では、外部支援の有無にかかわらず、地域が自ら判断しつづける自律性をいかに形成できるかが、持続的運営の鍵となる。

本事例で注目すべきは、宇治 RMO が外部支援を受けながらも、主体性を弱めることなく、むしろ強化していった点であり、みんけんも、様々な情報を提供しながら話し合いをしつつも、解決策を提示するのではなく、地域自身が判断し、選択するためのプロセスを支えた点に特徴がある。

事業見直し等検討のための組織（明日を考える会）での意見の整理などはみんけんが主導したが、評価シートで廃止（候補）となった行事について、行事の由来や関わってきた高齢世代の想いを若い世代が丁寧に聞き取り、また若い世代の考えに高齢世代が耳を傾けるといった話し合いが重ねられた。その結果、最終的には行事数は大きく減らさず、参加しやすい仕組みに再編され、参加者の増加や活動の活発化につながった。これは、RMO が地域にとって何が望ましいのかを住民本位で考える姿勢を獲得していたことを示している。

また、2014 年宇治 RMO は地域の話し合いを休み、充電期間に充て、2015 年に再開した。みんけんの担当研究員は、「これまでだと行かなくなったら元通りで変わらないままということも多かったけど、この時の宇治は違っていました。(中略) 地域づくりへの参加の仕方が変わり、新しい人でも新しい改善策を提案できる土壌ができてきた」(みんなの集落研究所, 2023 : p.16) と述べている。RMO 職員は、この期間を「充電期間」と表現していることから、拙速を避けたことがうかがえるが、休んでいる 1 年間で、それまで進めてきた地域づくりの意識が地域に浸透し、話し合いの必要性が実感されたのではないかと察する。

さらに、アンケートを通じ住民の声を把握し、ゼロベースで事業を見直す姿勢が内部に定着していった点も重要である。RMO 職員の「いつまでもみんけんに頼ってられない。自分たちも考えていかないと」「以前のアンケートから 10 年経ち、だいぶ変わってきた。またアンケートをしてもよいのかも」(2025 年宇治 RMO ヒアリングより) といった言葉は、住民の声を拾いあげる手法そのものが運営文化として内在化していることを示している。また、宇治 RMO は、さらなる過疎化や小学校の廃校に直面しながらも、現在も地域の実情に応じた活動を継続しているが、住民の声を聞く文化や客観的根拠に基づく意思決定が継承されている。

以上から、宇治 RMO の事例は、RMO の持続的運営において、外部支援をいかに受け止め、それを自らの判断につなげていくかという自律性の形成が重要であることを示している。本事例は、中間支援組織の関与が、単なる技術的支援や業務の補完ではなく、RMO の主体性を育み、持続的な運営能力の向上に寄与する支援であったと評価できる。

5. おわりに

本研究は、人口減少や少子高齢化に歯止めがかからず、活動が低調にさしかかる RMO が、どのようにそれを乗り越えたのか、そして、その際に関与した中間支援組織がどのような機能を果たし、地域の主体性や自律性の向上にどのように寄与したのか、岡山県高梁市宇治地域の事例を通じて明らかにし、RMO の持続的運営に向けた支援のあり方について考察をした。

宇治 RMO における 2012～2015 年の活動見直しは、単なる事業再編ではなく、地域が自らの担い手や力量を踏まえ、何を続け、何を手放すのかを主体的に判断する運営への転換点であったことが明らかとなった。全住民アンケートの実施や、「宇治の明日を考える会」による話し合いの場の形成は、住民意識の可視化と合意形成の基盤を整え、活動の縮小や整理といった困難な判断を可能にした。さらに、移送支援の実現や事業の市への移管といった判断は、RMO が状況に応じて役割を見直す能力を獲得していった過程として位置づけられる。

また、本事例では、中間支援組織であるみんなが、専門性に基づく先導的支援と、地域に寄り添い、ともに考える伴走的支援の双方を適切に組み合わせることで、住民の意思の再醸成、事業の最適化、活動目標の再設定、新規事業の形成といった多様な成果を導いていたことが確認された。解決策を外部から提示するのではなく、地域が判断するための材料と場を整える支援は、RMO の主体性を損なうことなく、自律性や持続的運営能力の向上に寄与していた。加えて、高梁市が行政として事務局機能の確保や関係機関との調整を担い、中間支援組織と補完的な役割分担を行っていたことも、見直しを円滑に進める要因であった。

本研究は一事例に基づく分析であり、他の RMO において同様の支援関係や運営転換が成立するか、また RMO と中間支援組織と行政との協働関係や、中間支援組織と行政の補完関係等について、さらなる事例の蓄積や比較分析が必要である。今後は、RMO の設立経緯や活動内容や範囲の違いに着目して、中間支援の関与のあり方を検討するなど、RMO の持続的な運営と支援のあり方に資する知見を深めていくことが求められる。

しかしながら、本研究は、活動転換期を迎えた RMO の持続的運営に向けての中間支援組織の役割が、単なる技術的支援や業務補完にとどまらず、地域の主体性を育むプロセスにおける支援として機能しうることを示している点で意義を持つ。中山間地域における RMO の持続的な地域運営のあり方を考える上で、示唆となれば幸いである。

謝辞

本研究の調査に当たっては、岡山県高梁市宇治地域まちづくり推進委員会・一般社団法人宇治雑穀研究会の皆様、NPO 法人みんなの集落研究所の阿部典子首席研究員はじめ職員の皆様、岡山県高梁市協働定住課はじめ関係課職員の皆様には、多大なる御協力と御助言をいただきました。心より感謝申し上げます。

- 注 (1) 形成期とは、地域において、話し合いを通じて地域運営組織の運営方針や組織運営・事業展開のあり方を決定・共有する段階。また事務局や活動拠点など運営体制を整備するとともに、関係団体との連携関係を構築することにより、試行的な活動を展開しつつ本格展開に向けた準備を行う段階（総務省地域力創造グループ地域振興室，2019：p.88）。
- (2) 大杉（2020）は、総務省研究会，内閣府有識者会議報告書，中国地方知事会中山間地域振興部会報告書におけるRMO運営の中間支援組織の議論を詳しく解説している。
- (3) 特定非営利活動促進法（NPO法）の制定により活発化した市民活動へのサポートや運営等に関する支援。
- (4) 運営期とは、運営体制の整備が完了し、地域住民の理解・参画意識が浸透した上で、人材や資金を確保しながら、運営方針に従い組織運営と事業展開を行う段階（総務省地域力創造グループ地域振興室，2019：p.88）。
- (5) 総務省（2014）では、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々を中心となって形成するコミュニティ組織により生活機能を支える事業（総合生活支援サービス）の事業主体」を地域運営組織（Regional Management Organization, RMO）と定義していた。最新の研究報告書である総務省地域力創造グループ地域振興室（2025）では、地域運営組織を、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々を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」と定義している。
- (6) 2003年の第27次地方制度調査会では、基礎自治体（市町村）における住民自治充実や、行政と住民との協働推進のための新しい仕組みとして、地域自治組織を制度化した。
- (7) まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）において、「住民の活動組織（地域運営組織）の形成数：3,000団体を目指す」とされたが、2017年には5,000団体と引き上げられ、2019年には2024年までに7,000団体（収入確保に取り組むRMOの割合60%）と定められた。
- (8) 高梁市へのヒアリング資料（2017年実施）。
- (9) 地域局は、平成の合併前の旧町の地域を管轄しており、市民センター同様、地域振興や窓口に関する事務や、まちづくりに関する業務を行う。
- (10) みんなの集落研究所（2023）。
- (11) みんなの集落研究所研究員に対するメール聞き取り（2026年1月）に基づく。
- (12) 2008年頃から高齢化や後継者不足などから農地管理が難しくなっていた。そこで、2012年宇治雑穀研究会を立ち上げ、もち麦の栽培を始めた。2014年からは学校給食へのもち麦の導入、高校と協働で特産品の開発、大学や醸造所との協力のもと、もち麦ビールの試作品づくりに取り組んだ。また、ビール販売と地域活性化の活動を広げるため、2017年には法人化し、酒類販売許可を取得、2018年に六次産業化・地産地消法に基づく総合化計画認定も受けた。さらに、地域外の人を招いて行っていた麦踏みイベントを発展させ、2019年、旧JA店舗を活用してカフェ麦をオープンした。週1日営業であるが、住民の集いの場としてにぎわっている。2024年現在、

構成員は26名で、栽培面積は2ha、主な加工品はもち麦、もち麦ビール、ねじり菓子など。こうした活動が評価され、2018年、ディスカバー農山漁村の宝の中国・四国ブロックの選定地区に、2020年には、農林水産祭むらづくり部門農林水産大臣賞を受賞した。

[引用文献]

- 阿部典子 (2022) 「地域の主体形成に中間支援組織が果たす役割」『中山間地域ハンドブック』(佐藤洋平 監修・生源寺真一監修・中山間地域フォーラム編) 農山漁村文化協会.
- 大杉寛 (2020) 「地域コミュニティと中間支援組織」一般財団法人自治研修協会『ローカルガバナンス新時代における地域コミュニティの役割及び研修に係る研究会報告書 (令和元年度)』: 129-138.
- 作野広和 (2020) 「地域運営組織の設立過程と地域的意義」2020年度日本地理学会春季学術大会発表要旨.
- 櫻井常矢 (2025) 「RMOをめぐる中間支援組織機能と自治体政策の課題」地域政策研究 27-4.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2014) 「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」.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2019) 「平成30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」.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 (2025) 「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」.
- 竹ヶ原公 (2024) 「中間支援による地域運営組織育成過程での具体的支援の考察—青森県十和田市一本松地区むらづくり会議を事例として」地域社会研究 17: 53-59
- 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 (2016) 「地域の課題解決を目指す地域運営組織 —その量的拡大と質的向上に向けて— 最終報告」.
- 野邊政雄 (2023) 「中山間地域に住む高齢者の暮らし—岡山県高梁市宇治町の事例(その1)—」安田学術研究論集 52: 23-30.
- みんなの集落研究所 (2020) 「集落大図鑑 8」.
- みんなの集落研究所 (2023) 「みんなの集落研究所設立10周年記念誌」.
- 山浦陽一 (2017) 『JC 総研ブックレット No.20 地域運営組織の課題と模索』筑波書房.
- 若菜千穂 (2018) 「中間支援に期待される役割と中間支援組織の実態—岩手県および秋田県における中間支援の現場から—」農村計画学会誌 36-4.