

令和 5 年 6 月 21 日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K02453

研究課題名（和文）RMOの組織形成と自治体社会教育・中間支援機能の構造に関する研究

研究課題名（英文）A Study on the relationship between social education of local governments and intermediary support functions on RMO's organization formation

研究代表者

櫻井 常矢（Sakurai, Tsuneya）

高崎経済大学・地域政策学部・教授

研究者番号：40363775

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究の成果として、第一にRMOの組織形成を支援する中間支援機能には、地域担当制等のアウトリーチ型の支援が各地に誕生していること。第二にRMO等の地域コミュニティが含み持つ公益性、閉鎖性に対して、公民館がより地域社会に開かれた課題解決型組織へと結びつけるコーディネート機能を果たすケースがあること。第三にRMOの組織形成や再構築を契機に、地域人材の不足を打開するための新たな人材の発掘・育成を促進する動きがあること。そして第四に海外の動向として、中間支援組織が運営資金調達や教育プログラムの開発、地域人材の育成などRMO等への補完機能を通じてパートナーシップを促進していることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

高齢化・人口減少に伴い、地方自治体では地域運営組織（RMO）の導入が政策的に進みつつある。同時に、このことはその拠点施設となる公民館を所管する社会教育行政、並びにRMOの支援活動に取り組む中間支援組織・施設等の展開と相互関係をめぐる課題を顕在化させる。こうした動向をめぐっては、社会学、政治学、経営学等からの調査研究は進みつつあるものの、教育学、とりわけ社会教育学の見地からのアプローチはこれからの課題である。RMOの組織形成、その担い手となる地域リーダーを含む人材育成等の教育・学習の視点から自治体社会教育と中間支援機能の可能性と課題を明らかにした点に本研究の学術的、社会的意義があるといえる。

研究成果の概要（英文）：As a result of this study, the following four points were clarified. First, the intermediate support function to support the formation of RMO organizations includes outreach-type support such as regional responsibility systems in various regions. Second, kominkans fulfill the coordination function of making local communities, such as RMOs, open to society, problem-solving organizations. Third, the formation and restructuring of RMO organizations has led to a movement to promote the discovery and development of new human resources in order to overcome the shortage of human resources in community. Fourth, as an overseas trend, intermediary support organizations are promoting partnerships within the region through complementary functions to RMOs, such as financing operations, developing educational programs, and fostering local human resources.

研究分野：社会教育学

キーワード：RMO 地域運営組織 自治体社会教育 中間支援機能 人材育成

1. 研究開始当初の背景

本研究が課題とする中間支援機能に関する研究は多分野に及ぶが、NPO の教育研究もそのひとつである。特に社会教育学においては「NPO の教育力」として研究の蓄積があり、NPO の組織運営や事業活動の特性をもとにその教育方法や人材、専門性等の様々な視点から明らかにしてきている。本研究代表者も NPO 組織の参加機能によって、クライアントが課題解決主体として形成されていく道筋などをこれまで取り上げてきている。しかし NPO の教育研究は、NPO それ自体の組織特性には着目してきたものの、従来の自治体社会教育との関係について踏み込んだ検討が行われたのかについては疑問が残る。社会教育施設への指定管理者制度導入が進みつつある中で、運営主体としての NPO とその可能性が主張されることはあっても、NPO が有する公益性がややもすれば地縁的性格や閉鎖性を含み持つ自治体社会教育に対してどのような影響を与えるのかについては不明なままである。現状を鑑みれば、この両者は相互に影響し合うどころか、むしろ公益性と（特定の利用者のみに応じる）共益性の棲み分けをしつつ、従来の枠組みを変えないままに存続している状況さえある。高齢化・人口減少社会に向かうなかで、地域内外の連携・交流の促進と一層の多様性が求められる地域社会に、開放性を有した関係性を作り出せるのかどうか自治体社会教育の課題ともいえる。NPO の教育力の一形態としての中間支援機能が、その公益性をもって自治体社会教育に新たな展開を作り出せるのかどうか研究開始当初の背景となる。

2. 研究の目的

各地では、特に平成大合併以降、主に小学校区域を範域とした広域コミュニティ（住民自治組織）の設立と推進、それと並行して拠点施設となる公民館等の再編が一体的に図られてきた市町村自治体が少なくない。高齢化・人口減少社会に向かう中で、多様な人びとの参加と地域の課題解決力を高める枠組みづくりが官民双方から高まっている。本研究では、こうした自治組織を「地域運営組織（Region Management Organization：RMO）」と一括して表現する。RMO の形成をめくっては、首長トップダウン型の政策展開に基づく場合が多いがゆえに、そのスピード感や市民的合意を確保するため自治会等の地縁組織を中核とした形態をとるケースが見られる。しかしその場合、従来型の地域コミュニティの枠組みや地域運営のあり方を踏襲してしまうことから、課題解決力の高まりや地域人材（担い手）の不足の解消には結びつかず、新たな展開を作り出せずにいる現実がある。他方 RMO には、地縁組織だけではなく各種団体、NPO、企業、大学など多様な団体、機関等の水平的な横のつながりによる多様性を有した組織形成も求められる。あるいは地縁組織を含まずに、実践力のある NPO や団体（志縁組織）だけで構成される RMO も存在する。つまり、地縁組織もしくは志縁組織のいずれかを基盤とした RMO なのか。それともそれらを両輪とした組織なのか。RMO はその組織構成によって分類することができる。

RMO の組織を機能面からさらに分析すれば、その構造は大きく次の2つの側面から成り立っている。地域課題・資源の発掘と整理に基づく地域計画の策定や組織としての方針決定など構成員による話し合いの場＝「協議機能」、そして実際の課題解決や事業活動の推進を担う「実行機能」である。これら2つの機能が有機的に連携することによって RMO の活力は維持・展開できるケースが多い（『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、2018年3月）。先の地縁組織が一般的に任期付きの役職によって担われること考えれば、RMO の継続性や実践力の観点からみて地縁組織が「実行機能」を担うことには限界がある。また RMO の機能性を高めるためには、地縁組織と志縁組織それぞれへの働きかけやサポート機能が重要な意味を持つてくることが分かる。そして、その役割を社会教育施設や中間支援機能それぞれがどのように果たしていくのかが本研究の着目点であり、その中心課題は RMO の組織形成に関与する学習支援の構造の解明にある。なお中間支援機能については、自治体が公共施設＝中間支援施設として整備する場合と民間独自の取り組みとして展開する場合＝中間支援組織とがあることから、あえて「中間支援機能」の表現を本研究では用いることにする。

本研究の基本的スタンスは、「地域に根ざす」社会教育施設を批判的に捉えようとする点にある。その拠点性や地域に根ざした位置にあるがゆえに、地域コミュニティの硬直性に自らを埋没させ、むしろ社会教育施設が存在自体が RMO の新たな展開を阻む要因になってはいないか。公民館等の社会教育施設を単に RMO の「拠点施設」という曖昧な表現で捉えるのではなく、教育・学習を通して RMO にどのような影響を与えているのかに着目しようとする。こうしたアプローチを踏まえつつ、社会教育が固有に持つ教育力とは RMO を含むこれからの地域社会にどのようなインパクトを持っているのか（持っていないのか）。そして RMO へのサポート役として官民双方から展開している中間支援機能とどのような関係にあるのか。両者はともに地域・住民の学習活動と無縁ではないが、自治体の中間支援施設の重点化によってむしろ社会教育施設（機能）の再編がかえって進む現状すらある。両者の連携・協働関係の構築によって新たな学習活動の展開を作り出すことができるのだろうか。こうした課題意識のもと RMO の組織形成に視点を置き、分権時代の自治体社会教育の展開可能性を明らかにすることが本研究の目的である。

本研究では、RMOの組織構造とその形成プロセスの検証、RMOに対する自治体社会教育及び中間支援施設・組織による教育・学習の分析、RMO組織の変容と機能性の検証を通じて、RMOの組織形成をめぐる学習支援の構造について明らかにする。については、複数の事例を取り上げつつも全国調査による既存データ等の分析を行う。本研究の重要なポイントとなるについては、セミナーや連続講座の形態も想定されるため、特定の事例について年間を通じた訪問調査が必要となる。また海外の事例から地域コミュニティ支援やコミュニティ施設運営をサポートする中間支援機能として英国におけるRCC(Rural Community Council)、及び近年東南アジアに広がりつつあるCLC(Community Learning Center)を取り上げる、特にRCCをめぐる行政、企業、コミュニティとのパートナーシップ形成、あるいは州、地方、全国というそれぞれの段階で地域コミュニティ支援を展開するRCC間のネットワーク構造についても明らかにする。RMOの自治的性格を前提とすれば、の検討も含め一定期間の経過観察が必要となるため、特定のRMOに着目したケーススタディを複数取り上げることになる。

4 . 研究成果

RMO の組織形成をめぐる自治体社会教育と中間支援機能の学習構造に着眼した本研究からは、主に次の 4 点がその成果として整理できる。第一に RMO の組織形成を支援する中間支援機能には、従来までの NPO/市民活動支援の手法とは異なる地域担当制等のアウトリーチ型の支援が各地に誕生していることである。中間支援機能をめぐることは、法制度等の NPO の活動環境を整備する（インフラストラクチャー・オーガニゼーション）そしてサポートを求める個人、団体に対して必要な資源をつなぐ機能（インターメディアリー）の大きく二つに分けられる。前者は、日本 NPO センター等の全国型組織が主に該当し、後者については地方の中間支援組織・施設が主たる機能として事業を展開している（但し、この二つの機能が全国型組織と地方組織とに明確に二分されるという意味ではない）。とりわけ、高齢化・人口減少に直面する地方の中間支援機能の中にこうした新たな事業展開が見られた。地方都市の中間支援機能の多くは、官設民営の運営形態による中間支援施設がその役割を果たしてきたが、それらは貸館やセミナー、相談業務等の施設内での事業（場合によっては施設管理を含む）だけでは、RMO 等の地域コミュニティへの支援は効果的な展開が果たせない実情がある。相談や活動へのニーズから自ら施設を利用（訪問）するミッション型 NPO の担い手と異なり、地域コミュニティの担い手は中間支援施設側からアプローチする必要がある。岩手県一関市にあるいちのせき市民活動センターでは、センタースタッフが担当エリアを持ち（地域担当制）日常から地域をまわる取り組みを進めている。その中では、RMO や自治会、各種団体等はもとより、公民館等の社会教育施設とも接点を持つことになる。アウトリーチ型の中間支援機能の発揮は、従来にも増して自治体社会教育とのかかわりが顕著であることもまた特徴といえる。

第二に RMO の組織形成に対して自治体社会教育がどのような役割を果たしているのかである。本研究では、特に RMO 等の地域コミュニティが含み持つ共益性、閉鎖性に対して、公民館がより地域社会に開かれた課題解決型組織へと結びつけるコーディネート機能を果たしていることが明らかとなっている。本研究では、公民館の具体的事例として、当該地域設立型法人（那覇市若狭公民館）、当該地域外法人・地域連携型（那覇市繁多川公民館）をもとに検討している。それぞれ、地域課題や地域資源への着目、あるいは丁寧な課題解決に至るプロセスづくりを通して巧みな事業展開を進めていた。これら 2 つの事例の特徴として、地域課題や社会問題を発掘、あるいはそれらを可視化したことである。特にこうした課題が地縁していたりするものに着眼している点が重民館）などは、当該地域とは離れた別の地を取り上げることへの地域内からの疑問はないシングルマザーたちの生活支援に努めることもまた、全国的に見てもそれほど多いに公民館として正面から向き合うことは音楽等の文化や人びととの関係構築といふ組む姿にもまた新たな社会教育の展開を！アプローチが困難な課題解決を公民館が実現して、地域内外に開かれた施設運営が足元の

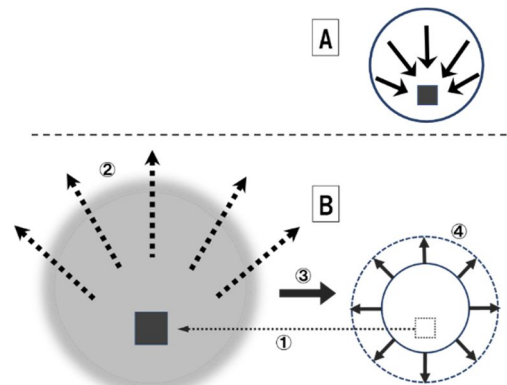


図1：公民館機能と地域コミュニティの関係図（：公民館）

参照)。いずれの事例も、地域外とのつながりを重視している点は共通であり、その目的は当該地域の学習活動を通じた地域の暮らしの実現にある。その手法は、当該地域（住民）のみに向かう従来型の社会教育施設（図 A）から地域を俯瞰した立ち位置に抜け出し（図 B）、むしろ地域の枠を越えた外部との連携・交流（図 B）によって当該地域住民の気づきや学びを促し（図 B）、具体的な課題解決を進めるというやり方である。こうしたなかで、地縁団体に関する地域の理解が広まるなかで新たな自治会加入者も現れたり、深刻化する地域課題の解決力が醸成されたりするなど現実のものとなっている（図 B）。公民館事業を通じた社会的ベクトルのあり様や巧みさが、RMO に対する公民館の教育・学習機能の可能性と捉えることができる。

第三に RMO の組織形成や再構築を契機として、新たな人材の発掘・育成を促進する動きがあることである。そもそも RMO とは、自治会等の既存の地域組織の補完としての機能を持ち合わせるため、従来の地域の担い手とは異なる新たな人材の発掘・育成が前提となる。本研究では、RMO 組織の再構築に取り組む自治体（岩手県北上市）の取組みから、そうした動向が見出された。同市の RMO 政策は約 20 年が経過しているが、行政区長（非常勤特別職）制度の廃止をきっかけに、大胆な RMO に対する財政支援策の見直しによって様々な課題を抱える RMO の再活性化に取り組もうとしていた。新たな財政支援策では、RMO の総合交付金枠を拡大し、RMO の裁量による柔軟な運用を可能にしている。とりわけ RMO の拠点施設スタッフ以外の新たな人材については、有償ボランティアとして地域活動に参加することを促している。RMO 事務局員の人件費を財政支援策に盛り込む自治体が少なくないが、近年はこれに加え、地域のコーディネート力や担い手不足を背景に地域の担い手への一定の経済的負担を求める動きが現れてきており、有償ボランティアの推進もまたその流れにあると言える。同市の取組みのポイントは、RMO の総合交付金の運用裁量枠の拡大を通じて RMO の地域内での補完機能を強化し、自治会等の地縁団体の支援役という位置と役割を定着させようとしていることである。具体的には、行政区長業務であった広報配布業務を自治会に対する「事務委託費」と改め、自治会活動の底上げを図りつつ、またその一部を RMO の「地域づくり推進のための事業費」に加算し総合交付金に組み入れてもいる（図 2「加算額」）。行政区長制度廃止に伴い役割が分散された自治会に対して、広報配布や情報集約等をめぐる RMO がその支援機能を果たす形をとっており、自治会の補完という RMO の役割の再定位が見てとれる。

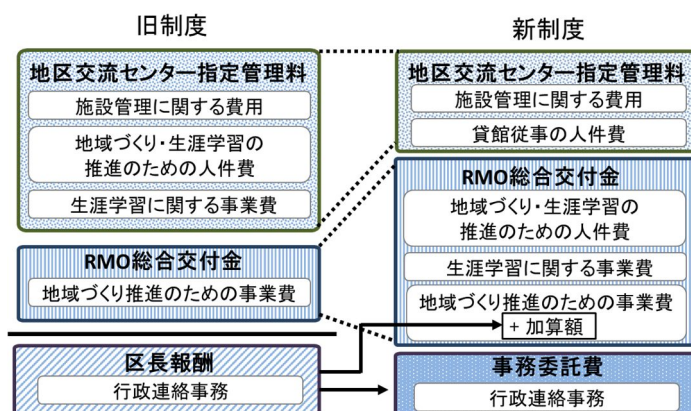


図 2 財政支援策の内訳変更

そして第四に海外の動向から、中間支援組織が運営資金調達や教育プログラムの開発、地域人材の育成など RMO 等への補完機能を通じてパートナーシップを促進していることを見出すことができた。これらの動向は、本研究の初年度においてアプローチできた事例であるものの、新型コロナウイルス感染の拡大によってその後の詳細な追調査が進まないままとなった。当初、海外の事例としては、地域コミュニティ支援やコミュニティ施設運営をサポートする中間支援機能として英国における RCC（Rural Community Council、及び近年東南アジアに広がりつつある CLC（Community Learning Center）と中間支援機能との関係を取り上げる予定であった。（「3. 研究の方法」でも述べたように）とりわけ RCC をめぐるのは、行政、企業、コミュニティとのパートナーシップ形成、あるいは州、地方、全国というそれぞれの段階で地域コミュニティ支援を展開する RCC 間のネットワーク構造があることが各種の資料から事前に明らかとなっている。日本でも RMO に対する中間支援機能の役割発揮が近年は顕著であるものの、県域や県を越えた広域でのネットワーク形成などは今後の課題ともいえる。しかしながら、新型コロナウイルス感染の拡大によって、十分な海外調査を実現することができず、今後の課題として残すこととなった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 櫻井常矢	4. 巻 第22巻第2号
2. 論文標題 社会教育施設と地域コミュニティとの関係構造	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 地域政策研究	6. 最初と最後の頁 1-14
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 櫻井常矢	4. 巻 第25巻第2号
2. 論文標題 RMOの組織形成と地域政策 - 人材の発掘・育成の視点から -	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 地域政策研究	6. 最初と最後の頁 57-72
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 櫻井常矢
2. 発表標題 RMOの組織形成と地域政策（2） - 人材発掘・登用の視点から -
3. 学会等名 日本地域政策学会第20回全国研究大会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 櫻井常矢
2. 発表標題 RMOの組織形成と地域政策 - 地縁団体との関係を中心に -
3. 学会等名 日本地域政策学会第19回全国研究大会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

高崎経済大学
<https://www.tcue.ac.jp/>
高崎経済大学
<https://www.tcue.ac.jp/>
公立大学法人 高崎経済大学
<https://www.tcue.ac.jp/index.html>

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------