

一般社団法人 JA共済総合研究所
常任監事

ふる たに きみ お
古 谷 公 生



1. はじめに

日本の人口は2008年をピークとして減少局面に入った。また、そのペースは当然のことながら全国一様ではなく、地方ではより速いものとなっている。人口の減少は地域社会に種々の影響を及ぼすと考えられるが、例えば、行政サービスの低下や生活インフラ関連産業の撤退による地域の利便性の悪化などが考えられる。

一方で、こうした状況に対応するため、住民が主体となった取組が登場しており、これは地域運営組織（Region Management Organization、以下「RMO」）と呼ばれる。このうち農村固有の活動を行っているものは特に「農村RMO」と呼ばれている。本稿では地域社会でRMOが必要となっている背景

について改めて振り返った上で、現状では形成数がまだ少ない農村RMOの今後について、国の政策動向も踏まえて展望を述べることにしたい。

2. 人口減少における地域間格差

総務省「人口推計（2022年8月確定値）」によれば、日本の総人口の減少率は、2011～19年までは年平均0.1%であったが、20年、21年はそれぞれ0.3%、0.5%とその減少が加速しているようだ（日本人人口でも傾向は同じ）。また、地方での人口減少はより深刻なものとなっており、例えば、2015～20年の平均人口増減率をみると、上位5都道府県は+2.2%であるのに対し、下位5県は-5.4%となっている。

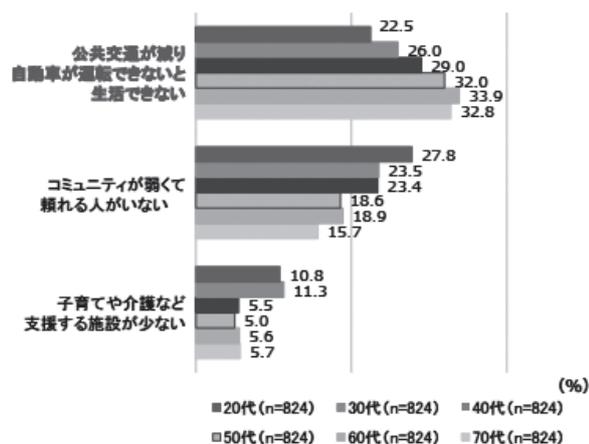
こうした格差は将来的にさらに広がり、また、市町村レベルではより大きなものとなることが予想される。国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（2018年推計）」のデータによれば、東京都区部の2045年の推計人口は2015年比で+5%とされているのに対し、人口5万人以下の市町村では同-34%と見込まれている。都区部でも14歳までの年少人口や15～64歳の生産年齢人口は減少が見込まれているが、65歳以上の老

年人口が増加するため、全体の人口は維持される見通しとなっている。一方、人口5万人以下の市町村では年少人口、生産年齢人口、老年人口のいずれも減少すると見込まれている点が対照的である。

3. 人口減少の地域社会への影響

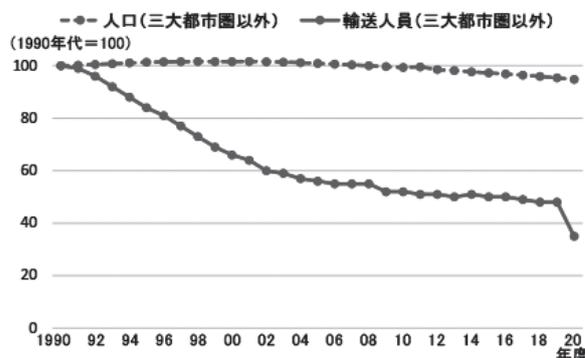
人口減少が地域社会に及ぼす影響としては種々のものが考えられる。例えば、一定の人口規模を前提としていた公共交通機関やサービス産業などの存続が困難になるかもしれない。役場の職員削減や小中学校の統廃合、公共施設の廃止、医療機関の縮小も行われるだろう。また、地域の祭りやその他伝統行事の継続も担い手不足から難しくなるかもしれない。この結果、地域の利便性が悪化するため（図表1）、若年層を中心に住民の離脱を招き、人口減少がさらに進むというスパイラル

（図表1）居住地域に対する不安（年代別割合）



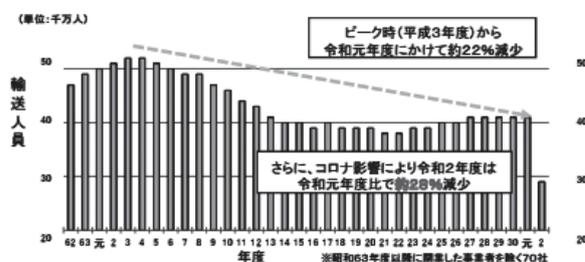
（出典）デジタル田園都市国家構想総合戦略＜参考資料（データ集）＞

（図表2）人口と乗合バスの輸送人員の推移



（出典）デジタル田園都市国家構想総合戦略＜参考資料（データ集）＞

（図表3）地域鉄道の輸送人員の推移



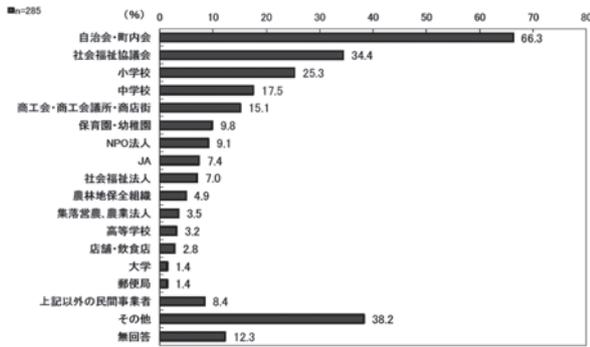
（出典）デジタル田園都市国家構想総合戦略＜参考資料（データ集）＞

に陥る可能性もあるだろう。なお、コロナ禍の下で人々が外出を抑制した結果、公共交通機関の輸送人員が減少したが（図表2、3）、これは一段の路線廃止を招き、地域のにぎわい喪失を加速する要因になるかもしれない。

4. 増加する地域運営組織

こうした状況下、「RMO」という枠組みのもと、地域住民を中心に、自治会・町内会、社会福祉協議会、学校、JAを含めた民間事業者等が参画し、生活、福祉、防災などの諸活動を支えあう取組が進んでいる（図表4）。RMOとは、総務省によれば、「地域の暮ら

(図表4) 「協議組織」として設立されている地域運営組織とともに活動する実行組織の類型



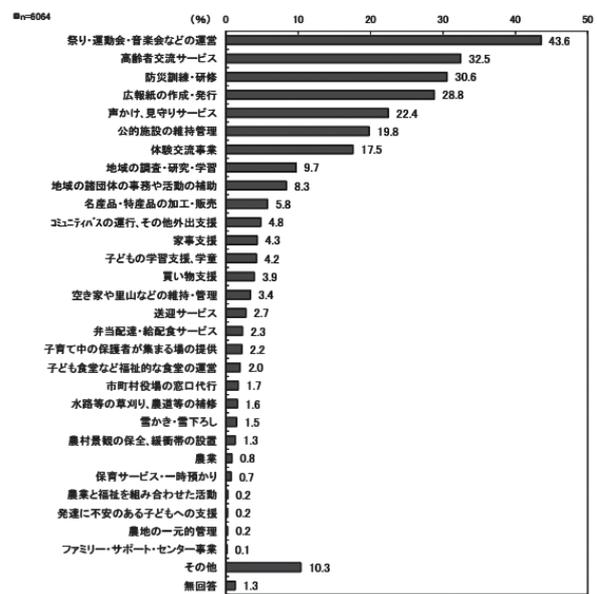
(出典) 「令和3年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業 報告書」(総務省)

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」であるという。従来の地域コミュニティが担ってきた共助・互助的機能を明確に組織化したもの、ともいえるかもしれない。町内会などの住民自治組織への人々の関心や参加意識が低下するなか、新たな枠組みが必要になってきたということであろう。

それではRMOは具体的にどのような活動を行っているのだろうか。図表5にみるように、上位に並んでいるのはイベントの運営や福祉、防災関連などである。また、より下位までみれば、生活支援的なサービスを手掛けるところもあるようだ。

RMOの増加の背景には国の政策的な支援もあるように思われる。2015年度を初年度として開始された「地方創生」において、地域課題の解決のための持続的な取組体制の確立

(図表5) RMOが実施している活動のうち、主要な活動であると考えているもの



(出典) 「令和3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)

に向け、RMOを形成することが重要であるとの方針が示された。2020年12月に閣議決定された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版)では、2024年までに達成すべき重要業績評価指標(KPI)の一つとして、「住民の活動組織(RMO)の形成数:7,000団体」を目指すとされたが、2021年度の時点で814市区町村6,064団体が様々な活動を行っている(図表6)。

(図表6) 地域運営組織の形成数の推移

単位: 組織、市区町村

	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
地域運営組織の形成数	3,071	4,177	4,787	5,236	5,783	6,064
地域運営組織が形成されている市区町村数	609	675	711	742	802	814

(出典) 「令和3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)

5. RMOが地域社会にもたらす効果

RMOの活動は地域社会にどのような効果をもたらすのだろうか。内閣府のまとめによれば、生活利便性向上、雇用創出・所得向上をはじめ、様々な効果が生み出されるという(図表7)。これらの効果が実際に発現すれば、その多くは地域活性化にも資すると考えられ、行政や地域住民自身にとっても取り組む価値があるということだろう。

(図表7) 小さな拠点・地域運営組織の形成による効果例

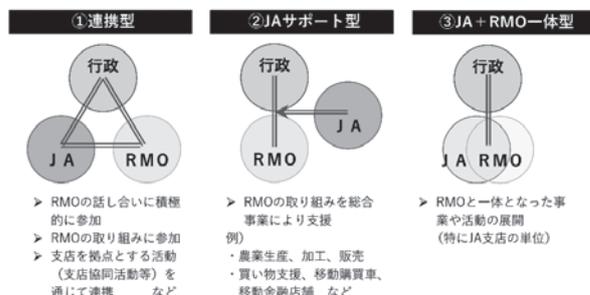
①生活利便性向上	・地域住民組織がマイクロスーパーを運営し買物利便性を改善
②雇用創出・所得向上	・山間部の道の駅が特産品で集客し雇用を創出 ・地域住民が「ミニ道の駅」を運営し主婦の所得向上に貢献
③地域の経済循環	・地産地消を実践する農村レストランが地域経済を活性化
④交流人口の拡大・移住促進	・地域住民が6次産業化に取り組み宿泊施設と農家レストランに集客 ・山間地の廃校を活用した宿泊施設が年間1,000人の宿泊客を集客 ・里山体験や農業体験を通じて地域の魅力を発信し交流人口が増加
⑤高齢者の外出促進・見守り、高齢者の体力維持	・食料品店と移動サービスが高齢者の外出を促進 ・住民が運営する高齢者交流施設での体操が高齢者の体力向上に貢献
⑥行政コストの削減	・地域運営組織が窓口業務を受託し支所機能の維持と行政コストを削減

(出典) 「小さな拠点及び地域運営組織形成による効果」(平成29年3月)(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局内閣府地方創生推進事務局) から抜粋

6. J AとRMOの連携

このような状況のもと、J A・J Aグループも地域活性化への貢献という観点から、RMOなど地域の多様な組織との連携を行う方針を打ち出している。第28回J A全国大会決議においては、「取組事項」の一つに「地域の活性化」を掲げ、実践方策として「地域の多様な組織との連携強化による役割発揮」を行うとしている。J A全中のまとめによれば、2018年度に97J A・518組織、2019年度には106J A・614組織が連携しているという。内容としては、高齢者交流・声かけ・見守りサービス、特産品の加工・販売、家事支援、コミュニティバスの運行等外出支援サービス、買い物支援、弁当配達・給配食サービスなどがあげられる。また、J AとRMOの連携パターンは3つに類型化できるという(図表8)。

(図表8) J Aと地域運営組織の連携パターン



(出典) J Aグループにおける「小さな拠点・地域運営組織との連携について」(令和2年3月全国農業協同組合中央会)

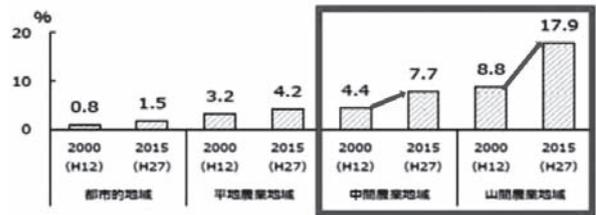
7. 農村RMO形成の必要性和政策対応

現状RMOが実施している活動は4. で述べたとおり、地域イベントの運営、福祉、防災、生活支援的なものが多い。一方、割合は少ないものの、農村固有の活動を行っているRMOも存在しており、これは農村型地域運営組織（農村RMO）と呼ばれる。農林水産省によれば、「複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織」と定義されるという。

こうした農村RMOの必要性は中山間部において高まっているとみられる。同省によれば、山間部においては総戸数9戸以下の小規模集落が17.9%を占めているが（2015年）（図表9）、総戸数が10戸を下回ると、農地の維持管理などの集落活動の実施率が急速に低下するという（図表10）。

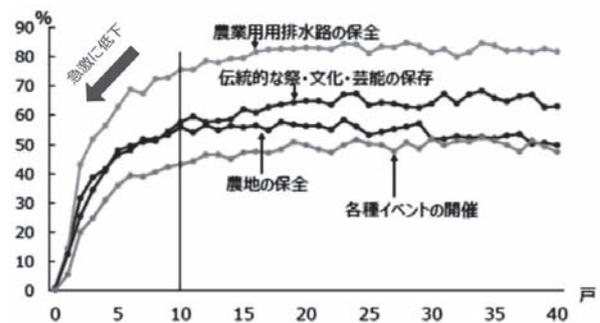
こうした中、同省は農村振興策の一環として、2022年度より「農村RMO形成推進事業」を開始し、「農用地の保全」「地域資源を活用した経済活動」「生活支援活動」の3つを実施する農村RMOの形成を支援している。また、2022年12月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想総合戦略」においても「農村RMO形成支援」が取り入れられた。このなかでは、地域資源やデジタル技術を活用

（図表9）総戸数が9戸以下の農業集落の割合



（出典）「農村型地域運営組織（農村RMO）の形成 令和4年12月」（農林水産省）

（図表10）集落活動の実施率と総戸数の関係



（出典）「農村型地域運営組織（農村RMO）の形成 令和4年12月」（農林水産省）

しながら、農村RMOが中心となって、集落生活圏内の複数集落の農用地保全等の課題解決に取り組む地域を「デジ活」中山間地域として登録し、様々な優遇措置や専門人材の現地派遣等の支援を行うとしている。

8. 農村RMOへの期待

先述の通り、一般的なRMOは地方創生以来の政策的後押しもあり、これまでのところ順調に増加してきているようである。一方、農村RMOは政策メニューとして導入されたばかりであり、実践事例も少ないのが現状であるが、それだけ増加余地があるともいえよ

う。今後、上述の政策的支援を活用し、農村RMOを形成し普及させることができれば、従来から取り組まれている地域イベントの運営や高齢者の生活支援活動に加え、地域の優れた資源（地元農産物、人材）を活用した商品・役務の開発等、地域内外からの担い手の呼び込み、水路清掃・除草等の農地保全に関する様々な活動を行うことで、農業の持続的な発展と地域住民の豊かな暮らしの両方の実現につなげていくことが期待できる。その意味で、当研究所としても、農村RMOの今後の展開については関心をもってみたいと考えている。

(参考文献)

- ・総務省ウェブサイト・地域運営組織
(URL : https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichigyousei/c-gyousei/chiiki_unneisosiki.html、2023年2月7日閲覧)
- ・農林水産省ウェブサイト・農村型地域運営組織（農村RMO）の推進～地域で支え合うむらづくり～
(URL : <https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/>、2023年2月7日閲覧)
- ・第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2020改訂版）
(URL : <https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r02-12-21-senryaku2020.pdf>、2023年2月7日閲覧)
- ・デジタル田園都市国家構想総合戦略
(URL : https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digitaldenen/pdf/20221223_honbun.pdf、2023年2月7日閲覧)
- ・第28回JA全国大会決議資料
- ・JAグループにおける地域運営組織・小さな拠点との連携について（令和2年3月 全国農業協同組合中央会）
(URL : https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/r01_booth_02.pdf、2023年2月7日閲覧)
- ・小室文昭（2020）「地域の多様な組織との連携によるJAの地域の活性化への貢献の取組みについて」、共済総研レポート171号

(参考) 農村RMOに関する各府省の施策

	制度	農村RMOとの関わり	
寄り添い	集落支援員	● 集落支援員が参画することにより、集落間の調整が円滑化	総務省
	生活支援コーディネーター	● 生活支援サービスについて、計画策定や事業活動をサポート	厚労省
	公民館主事、社会教育士	● 住民の学習ニーズや地域の実情に応じた多様な学習機会の提供、地域課題の解決など、住民の学びを多様な主体と連携しながら支援	文科省
上立ち	農村漁村振興交付金（農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業）	● 農村RMOを目指す地域協議会等が行う調査、計画作成、実証事業等の取組を支援 ● 都道府県単位の伴走支援体制構築や全国プラットフォームの整備に対して支援	農水省
	中山間地等直接支払交付金	● 中山間地域等において将来の農業生産活動を維持するための活動を支援	
下支え	多面的機能支払交付金	● 地域共同で行う、多面的機能を支える活動や地域資源の質的向上を図る活動を支援	
	地域活性化伝道師	● 地域課題の解決に向けた取組に対して、市町村職員や地域リーダーに指導・助言を行い、地域人材力の強化を支援	内閣府
伴走	地域力創造アドバイザー	● 地域資源を活用した地場産品発掘・ブランド化・観光振興等の取組を支援	総務省
	農村プロデューサー養成講座	● 地域の将来像やそこで暮らす人々の希望の実現に向けてサポートする人材を育成	農水省
メンバー候補	地域おこし協力隊	● 地域おこし協力隊が参画することにより、活動が活性化、経済事業を運営する法人へ就職	総務省
	地域プロジェクトマネージャー	● 地域プロジェクトマネージャーが、行政や民間等との橋渡しをしながら、活動等を支援	
	地域活性化起業人	● 地域活性化起業人がノウハウや知見を生かし、経済事業等を支援	
	特定地域づくり事業協同組合	● 特定地域づくり事業協同組合からの人材派遣	
活用	過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	● 新たな事業に取り組む場合に活用	
	重層的支援体制整備事業	● 重層的支援体制整備事業における地域づくり事業（介護、障害、子ども、生活困窮の各分野）等について、農業関連の取組の受け皿となり実施 (例：一般介護予防事業を活用した高齢者の農的活動において、高齢者への農作業の指導や農園の管理等を実施)	厚労省
	小さな拠点を核としたふるさと集落生活圏形成推進事業	● 廃校舎等を活動拠点（地域コミュニティの拠点、交流の場）等として改修する場合に活用	国土交通省
具現化	地域管理構想（国土の管理構想）	● 地域管理構想の検討・実行にあたり、地域の核となる主体として参画	

(出典) 「農村型地域運営組織（農村RMO）の取組について 令和4年9月5日」（農林水産省）