

過疎化の進む農村での 新たな地域運営の取組み ―農村RMOを中心に―

東海大学 文理融合学部 経営学科 教授

濱田 健司



東海大学の濱田です。今まで農福連携を研究してきましたが、その先には、地域づくり、まちづくりがあります。

農福連携を発展させていくことについて、農林水産省の部長とはよく話をしました。農福連携の先には色々な地域の多様な主体が一緒に連携し、地域の生活・産業を支えることが必要だという話をしておりましたら、後からその

部長さんから「実は農村RMOというものをつくった」といわれました。新しい生活と産業を支えるものができてよかったなと思いました。

私はこの約3年、農村RMO推進研究会のアドバイザーを務めております。^(*)今日はその話をさせていただきます。

(*) 農村RMO推進研究会の開催状況については、農林水産省ウェブサイトを参照。
<https://www.maff.go.jp/rousin/rmo/event.html>

1. 地域運営組織(RMO)の背景

RMOはRegion Management Organizationの略称で、総務省は「地域運営組織」と日本語訳しています。

「農村RMO」は「農村型地域運営組織」、RMOの一形態です。協同組合とは異なり、地域内のような関係主体による取組みです。

その昔、農村だけでなく、東京でも地域の相互扶助がありました。それらはやがて消えていきました。そのなかで、地方自治体が代わって支援するのですが、人がいなくなり、予算が足りないという限界を迎えるなかで、支援するにしても中央集権型の行政支援になりがちでした。

あるいは、縦割りの行政で地域を支援、人ではなく物に対する支援となるが多かったわけです。

こう考えていくと、地域の方たちが実際に自

分達でやっていかなければならない。柔軟に動いていけるような地域運営組織として、RMOが登場しました。

さらに近年では、行政さえも職員がいなくなり、予算が取れなくなるなかで、行政自体が縮小しています。そうになると、誰が支えるのかという問題になっていくわけです。

総務省では平成25年度より「総合生活支援サービス」事業を始めました。これは地域で暮らす人々を中心となってコミュニティを形成し、生活機能の維持を目指したものです。

現在もモデル事業として継続していますが、実は「研究」なんです。いくつかの団体がどんな取組みをしているか、また他地域の取組みや、既存の地域運営組織の運営手法などを調査研究、また実証研究し、毎年報告が行われてきました。^(**)

(*) これまでの報告については、総務省ウェブサイト
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/chiki_uneisosi.html

2. 地域運営組織（RMO）の現状

総務省によれば、地域運営組織は全国で7710団体あり、874市区町村で取り組まれています（図1）。

構成員としては、自治会や町内会、福祉団体、民生委員や児童委員、消防団や交通安全にかかわる団体などです。

つまり地域の自治組織、福祉関係者、防災や交通安全に関する団体が主な担い手ということになります。

（図1）を見ていただくと、平成28年度から令和5年度まで急速に増えています。自治体数は609から874ですが、取組み組織数を見ると、この間に約3000から約7700団体まで、急速に増えていることがわかります。

地域運営組織について、総務省は大きく2つのタイプがあるとしています。

一つは「一体型」、地域の多様な団体や人々が集まり、地域づくり協議会として協議・実施するタイプです（図2）。協議体自体が、地域の困りごとに取り組むものです。

もう一つは「分離型」です。協議会を作って、協議会とは別に、地域の色々な団体に実行してもらうタイプです（図3）。

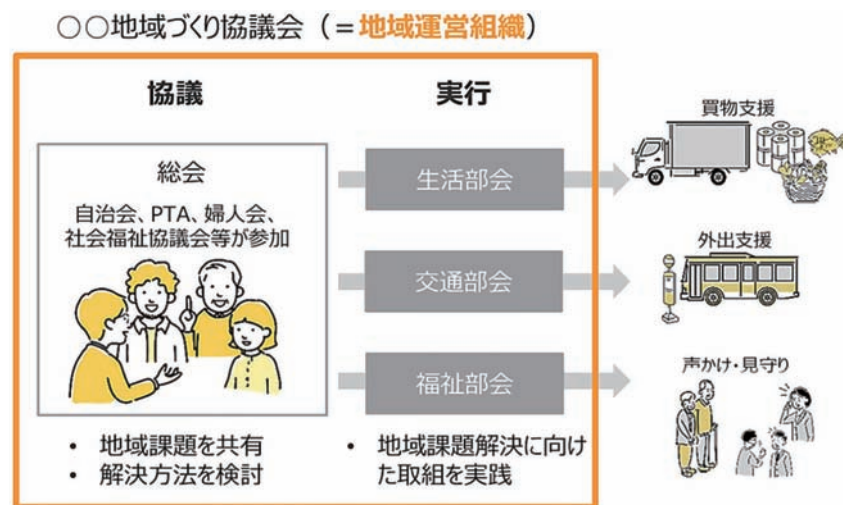
主な活動内容としては、お祭りや運動会、音楽会などのイベントが69・6%。次いで人々が一緒に集まって何か交流する場をつくる事業が68・5%、そして健康づくりや防災活動がそれぞれ約6割です。

つまり地域活動や健康福祉、防災に関する活動が主ということがわかるかと思います。

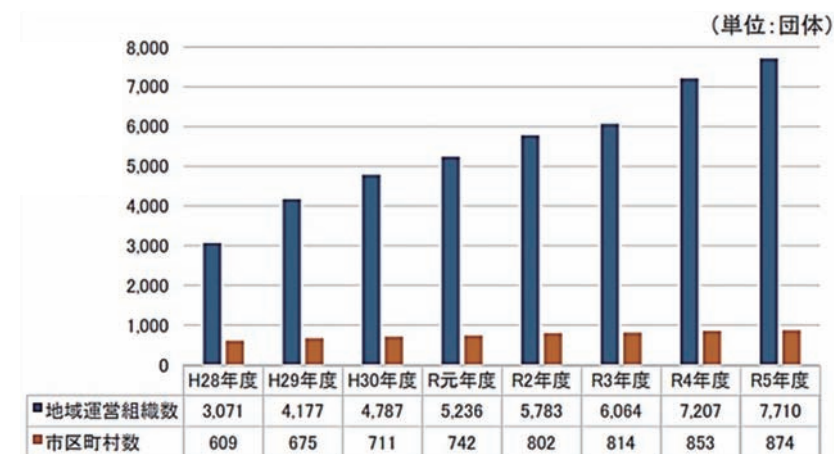
主な収入源は何かというところ、行政からの補助金や交付金が約85%で、ほとんどです。

課題としては、実際に現場で協議をするだけでなく、実行してくれる人がいない。あるいは

（図2）地域運営組織のタイプ：「一体型」のイメージ

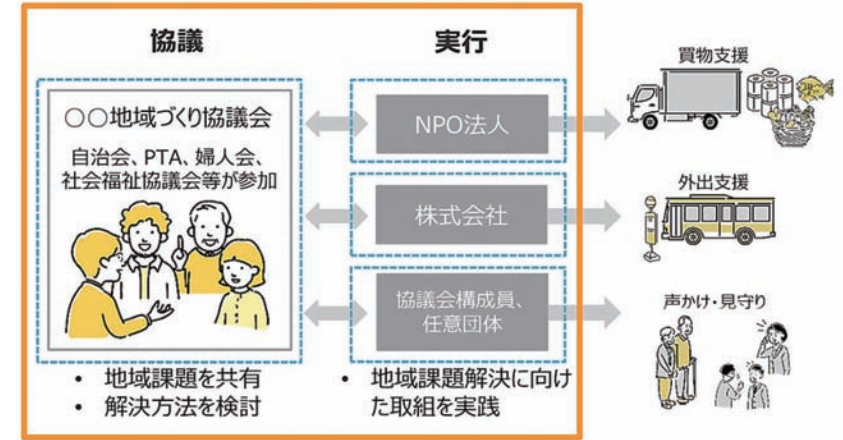


（図1）地域運営組織（RMO）の数とRMOが活動している市区町村数



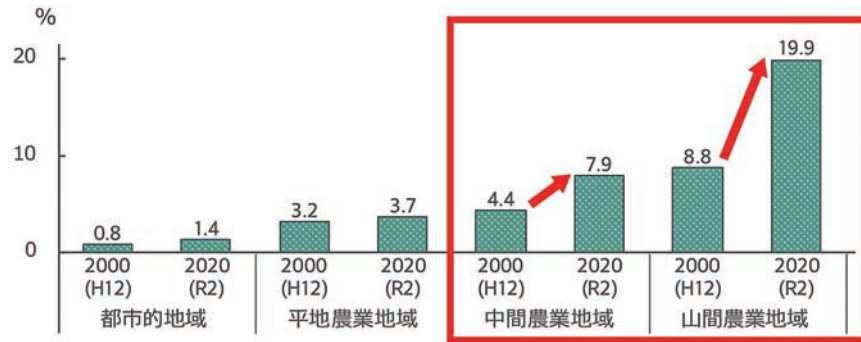
（出典）令和5年度 総務省調査（市区町村：1,741団体、地域運営組織：7,710団体が回答）
総務省ウェブサイト https://www.soumu.go.jp/main_content/000990626.pdf

(図3) 地域運営組織のタイプ：「分離型」のイメージ



(出典) (図2・3) とも総務省ウェブサイト
https://www.soumu.go.jp/main_content/000820862.pdf

(図4) 総戸数が9戸以下の農業集落の割合



(出典) 農林水産省「農林業センサス」

はその人たちが高齢化している、次世代の担い手がいないということが挙がっております。

3. 農村RMOにかかる事業

農村RMOは農林水産省の事業ですが、令和4年度より農村型地域運営組織形成推進事業としてスタートしました。

事業の背景についてお話しします。日本の中山間地域で戸数が9戸以下の農業集落はすごい勢いで増えています。今から25年前、2000年には13・2%でしたが、2020年には27・8%まで達しています(図4)。

中間地域が4・4%から7・9%、山間地域が8・8%から19・9%で、ほぼ倍に増えている。同時に人口がどんどん減っていることも分かります。と思います。

一方で耕作地の数もどんどん減っています。面積規模でいうと、平成12年は483万haあつ

たものが、令和3年には435万haと、ずっと下がり続けています(図5)。

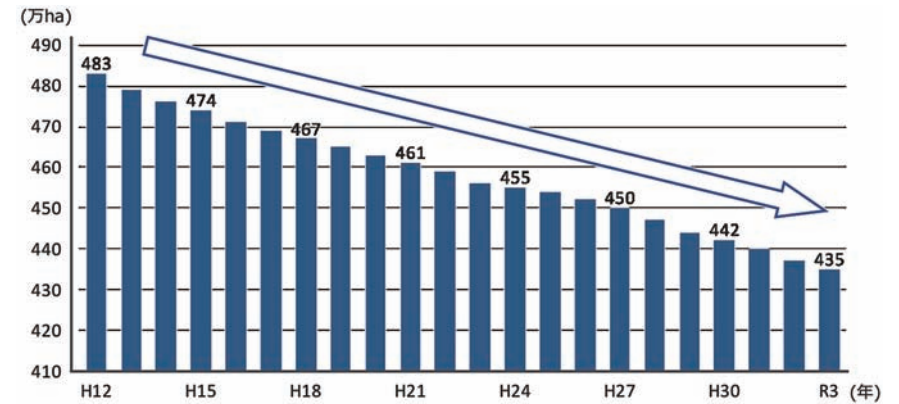
そういうなかで、集落機能が維持できなくなっているのです。

(図6)に農村RMOの3つの楕円形があります。総務省と違い、これまで農林水産省は、どちらかというと生活扶助的なことより、従来の資源管理や農地管理、共同施設の運営や草刈りなど、農業のために協働で行っていたことを支援してきました。

農村RMOでは、農業に関する支援に加え、日常生活も支援する仕組みになっています。

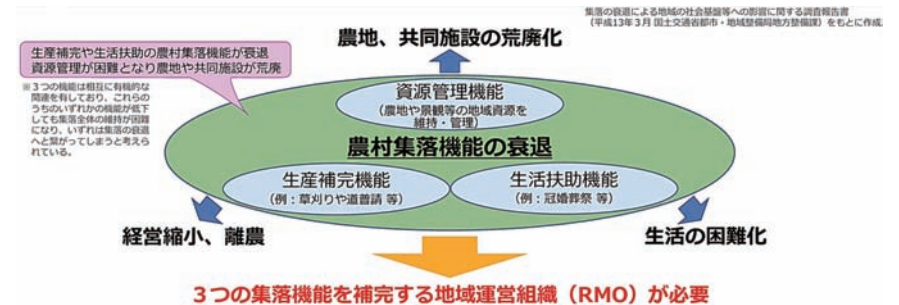
今申しあげたように、中山間地域等の条件不利地域では、農業生産活動のみならず、地域資源、農地や水路の保全、そして生活、子育てや買い物などといった集落に必要な機能がどんどん弱体化している。弱体化する危惧がある。それを乗り越えていくためには、農家だけが

(図5) 耕地面積の推移



(出典) 農林水産省「耕地及び作物面積統計」

(図6) 農村地域での集落機能の低下と地域運営組織（RMO）の必要性



(出典) 農林水産省農村振興局農村政策部「中山間地域の農用地の保全と農村型地域運営組織（農村RMO）の形成について」2025年4月
農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/index-142.pdf>

行うのではなく、非農家も一体となり、さまざまな人たちが連携し、地域コミュニティの機能を維持・強化することが必要だとしています。

令和7年度は73億円の予算が決定されています。その一部をご紹介します。

農林水産省の農村RMOに関していうと、協議会のみなどで話しあい、実際に運営・実施する場合は分かれて行う場合もあります。農林水産省の場合は「一般型」、「活動着手支援型」に分かれます（図7）。

農村RMOをつくるにあたり、大きく分けると三段階に分かれます（図8）。最初は体制づくりを行う「立ち上げ期」です。次は、実際に計画を策定するために調査や実証事業を行う「形成期」。そして実際に取り組んで形にしておく「定着期」で、様々な世代や地域内外の人など、多様な参画者を募っていきます。

推進体制としては、全国・県域・地域レベルの三段階に分かれています（図9）。

全国レベルで実施しているのは、研修会や勉強会、情報交換です。県域レベルでは、実際の地域での農村RMOに、例えば専門の人に支援してもらおうようにするとか、マッチングするコーディネーターを配置するといったことを実施したり、あるいは県段階でも勉強会やツアーを実施しています。

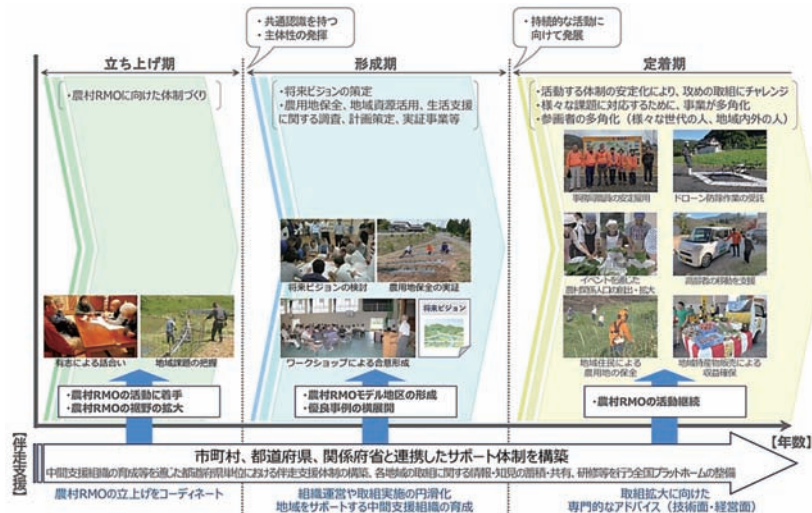
そして実際に、それぞれの地域で協議会をつくって取り組んでいくことになります。

特徴的なのは「伴走型支援」です。県域から色々な専門の支援者を連れてきて、地域の現場で伴走して一緒に支援してもらいます。

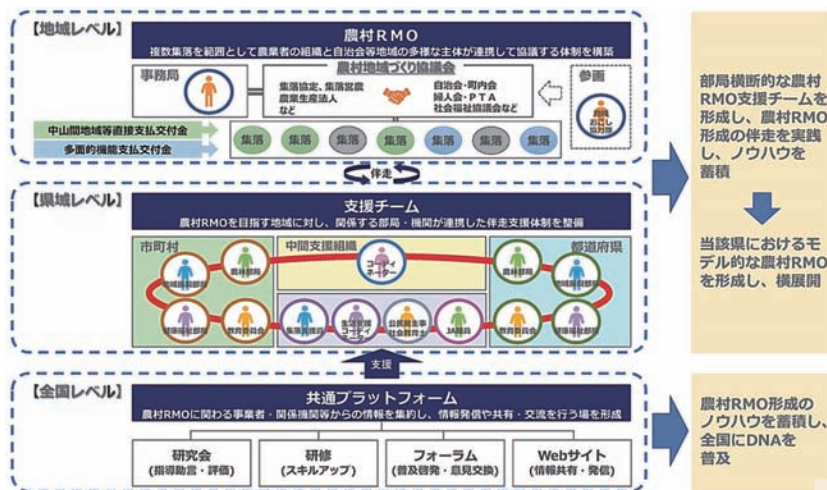
4. 各府省連携は初の取組み

面白いのは、例えば今まで総務省が主にRMOに取り組んでいたのですが、農村RMOの1回

(図8) 農村RMOの形成段階



(図9) 農村RMO形成推進に関する推進体制



(出典) (図7～9) はいずれも、農林水産省農村振興局農村政策部「中山間地域の農用地の保全と農村型地域運営組織（農村RMO）の形成について」2025年4月農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/index-142.pdf>

(図7) 農村型地域運営組織（農村RMO）の事業イメージ



- ① 一般型：むらづくり協議会等による地域の話し合いを通じた農用地保全、地域資源活用、生活支援に係る将来ビジョン策定、ビジョンに基づく調査、計画作成、実証事業等の取組、デジタル技術の導入・定着を推進する取組を支援します。
【事業期間：上限3年間、交付率：定額（上限3,000万円（1,000万円（年基準額）×事業年数））】
※地域計画連携タイプは年基準額1,200万円
- ② 活動着手支援型：農村RMOの裾野を拓くため、遊休農地活用の開始や高齢者支援への着手など、農村RMOの形成につなげる取組を支援します。
【事業期間：1年間、交付率：定額（上限200万円）】

目の会合に行ったら、内閣府や総務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省から担当課長が来て、議論が白熱し、時間が20分くらいオーバーしました。多くの方が元々私の知り合いで熱い方達だったので、このように各府省が連携することは重要なのだとおっしゃっていました。

その様子を見て、座長の明治大学・小田切徳美教授は大変驚かれました。各府省が縦割りではなく横につながっていくことが重要という意味で、1回目から形が見えたのです。

農村RMOに関する各府省の関連施策を見ても、農林水産省だけではなく、活動の立ち上げから連携、寄り添いといった段階で、各府省の事業がそれぞれ位置づけられることを整理しています（表1・2）。

5. 農村RMOの特徴

先ほど申しあげたように、農林水産省の農村

（表1）関係府省所管の各種制度を活用
＜農村RMOとの関わりが想定される制度＞

内閣府	総務省	文部科学省	厚生労働省	国土交通省
●地域活性化伝道師	●集落支援員 ●地域おこし協力隊 ●地域プロジェクトマネージャー ●地域力創造アドバイザー ●地域活性化起業人 ●特定地域づくり事業協同組合 ●過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業 ●地方交付税措置	●社会教育施策（公民館活動、社会教育士等）	●生活支援コーディネーター ●介護予防・日常生活支援総合事業 ●重層的支援体制整備事業	●国土の管理構想（地域管理構想） ●公共ライドシェア（自家用有償旅客運送）

（表2）農村型地域運営組織（農村RMO）の活動に係る各府省の関連施策

制度		農村RMOとの関わり
上立ち	農山村振興交付金（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、実施事業等の取組を支援 ●都道府県単位の特定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
下支え	中山間地域等直接支払交付金 多面的機能支払交付金 地域活性化伝道師 地域力創造アドバイザー 集落支援員	●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 ●地域共同で行う、多面的機能を支える活動や地域資源の育育向上を図る活動を支援 ●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 ●地域資源を活用した地域産品開発・ブランド化・観光振興等の取組を支援 ●集落支援員が参画することにより、集落活動の周知が円滑化
運営	生活支援員 介護予防・日常生活支援総合事業 重層的支援体制整備事業	●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 ●地域の実情に応じ、住民等の多様な主体が、集落支援員等への介護予防・日常生活支援に資する取組を行うことを支援 ●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・子供・生活困難の各分野）等について、農林関係の取組の受け皿となり、集落支援員が活用した高齢者の集約活動において、高齢者への農作業の指導や農地の管理等を支援（例：一帯介護予防事業を活用した高齢者の集約活動において、高齢者への農作業の指導や農地の管理等を支援）
メンバー・構成役員	公民館、社会教育主事、社会教育士 農村プロジェクトマネージャー 地域おこし協力隊 地域プロジェクトマネージャー 地域活性化起業人 特定地域づくり事業協同組合	●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 ●地域おこし協力隊が参画することにより、活動の活性化、経済事業を運営する法人へ就属 ●地域プロジェクトマネージャーが、行政や民間等との連携をしながら、活動等を支援 ●地域活性化起業人がノウハウや知見をまけし、経済事業等を支援 ●特定地域づくり事業協同組合からの人材派遣
運営	地方財政措置（市町村） 住民共助による見守り・交流の場や居場所づくり等の交流 過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業 公共ライドシェア（自家用有償旅客運送）	●（1）地域協議会の運営支援として、①運営支援のための経費（事務局人件費等）について普通交付税措置を講ずるとともに、②形成推進のための経費（ワークショップ開催の経費等）について特別交付税措置。 ●（2）住民共助による見守り・交流の場や居場所づくり等への交流に要する経費（高齢者交流、声かけ・見守り、要する経費、井田設置、登下校時の見守り、交流事業（子育て、親子、多世代）、子ども食堂、学習交流、相談の場に要する経費等）について普通交付税措置。 ※（1）①及び（2）において、普通交付税措置額を上回る経費について、特別交付税による措置を講ずる。 ●自主事業の実施による収入の増収等が地域協議会の運営力強化に資する経費（研修、設備購入、販路開拓に要する経費等）について特別交付税措置。 ●新たな事業に取り組み場合に活用 ●バウ・タウニー事業が成り立たない場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合に、必要な安全上の措置をとった上で、市町村やNPO法人等が、自家用車を用いて提供する運送サービス。 （※※から必要とする対象は原則の範囲内）
関係化	地域管理構想（国土の管理構想）	●地域管理構想の検討・実行に当たり、地域の振となる主体として参画

（出典）（表1・2）ともに農林水産省農村振興局農村政策部（2025）

(図11) 複数集落を対象とした持続的な土地利用（再編）のイメージ



(出典) (図10・11) とともに、農林水産省農村振興局農村政策部「中山間地域の農用地の保全と農村型地域運営組織（農村RMO）の形成について」2025年4月
農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/index-142.pdf>

RMOの特徴は生活支援だけではありません。農地や水路を保全していく、あるいは他の地域資源を活用していくことが重要になるわけです。(図10)。

(図11) は、農地と土地利用のイメージ図です。ただ単に農地として使うだけではなく、例えば高齢者のためのユニバーサル農園や、子どもが農業体験を通じて勉強する場として使えるなど、色々なゾーニングができるのではないかと示しています。

農林水産省の事業を使って、実際に農村RMOに取り組み地域について、2023年度の公表データをもとにお話します。

長野県小谷村の「小谷村農村地域づくり協議会」は、7つの小学校校区（集落）で活動しています。構成員も、環境保全組合や社会福祉協議会、JAそしてワーカーズコープまで入っています。面白い特徴ですね。

(図10) 農村RMO（イメージ図）



富山県は積極的に農村RMOに取り組んでいます。

立山町の「東谷活性化協議会」は小学校区12集落でやっていますが、ここも構成員が非常に多様です。農業関係者だけでなく、土地改良区や公民館のほか、谷口集学校、一般企業、そして地域おこし協力隊や町役場まで、色々な人たちが入っているわけですね。

石川県七尾市の鉦打ふるさとづくり協議会事務局「美土里ネットなうち」は旧市町村単位で運営しています。興味深いのは農事組合法人のほか、女性会や老人会など非常に多様な主体と一緒に運営していることです。

京都府与謝野町の与謝地域山村活性化協議会も、農業法人や観光協会、町の農林環境課、産業観光課、社会福祉法人などが入っています。

このように、地域によって協議会の構成メンバーが違ってくるわけです。

どんなことに取り組むかという点、一年目は計画づくりで、まずは状況把握です。

生活支援では、独居老人の居住地や空き家の所在地などの情報等をGISデータ化したり、市民の交流をすすめるための調査を行いました。地域資源活用では農産物の加工に取り組むための下調べをしました。農用地保全ではIoTを活用し、より効率的な農地の活用方法を検討しました。

一年目に調査を行い計画し、二年目から実行していく取組みになっています。

島根県出雲市の佐田地域づくり協議会事務局「NPO法人スサノオの風」は面白い名前ですが、農業法人のほか、社会福祉協議会や商工会、地元企業などが入って活動しています。

みに対し、3年間で最大3000万円の支援があります。

さらに農村RMOをつくるための伴走支援、伴走支援を行う伴走者を育成するための中間支援組織づくり、農村RMOを支援する人材の育成などを目的とした予算も計上されています。県や地域の組織だけでなく、中間支援組織として実際に現場に入る人材を育てるのです。ほかに農村RMOの情報やノウハウを提供するスタディツアーや研修会を実施しています。

(※3) 一般社団法人おかり集学校（本社・埼玉県さいたま市）が運営する、廃校とTを活用した地域の交流施設。
<https://www.shugakko.or.jp/shugakko/lan/ieuchi>

6. 見えてきた課題

課題も見えてきました。まず実施する人材、それから次世代のリーダーが不足しています。そして事務運営の人的費が足りない、特に3年終わった後の事業運営費がないのです。それ

ここも一年目はどんなニーズがあるのか、調査を行いました。生活支援では特に買物弱者について実態調査をしていました。地域資源活用では、放置された竹林の管理と活用をどうするか、何か商品化できないか検討しました。農用地保全では、畔の美化を目的とした実証実験のようなことをしました。

二年目は参加団体が一緒に話しあい、生活支援のスキームをつくりました。地域資源活用では竹林だけでなく、例えばイノシシの肉を使った新しい加工食品を開発するとか、農用地保全であればスマート農業にも取り組んでいます。

農村RMOは活動着手などのための「活動着手支援型」の予算、一年間約200万円を立ちあげに活用できます。さらに「一般型」の予算として、ビジョン策定や調査・計画作成・実証事業、デジタル技術の導入・定着といった取組

から農業を支える活動はまだまだ少なく、地域支援もそうですが、単発的な活動が多く、恒常的な活動が限られているという問題が出てきています。

今、地域の生活と生産の衰退と消滅の可能性があるなかで農村RMOの形成が推進されていますが、RMOをつくっても人手が足りない。それから3年以降の恒常的な費用、特に事務局の運営費がない。ここが問題です。

地域運営組織の主な活動を見ると、冒頭申しあげたように、農業や地域資源に関する活動が少なく、どちらかというと地域の交流や生活に関するイベントのほうが多いです（図12）。農村なのだから、もともと農業や地域資源に関する活動が必要になると思います。この辺がやはり重要です。

基幹的農業従事者は2010年から2020年までにかけて205万人から136万人に減

後段は高木研究員から、JA共済総研のプロジェクトを通じて、実際に担い手として現場でどのように支えているのかということについてのお話がありますので、そちらをお聴きいただければと思います。

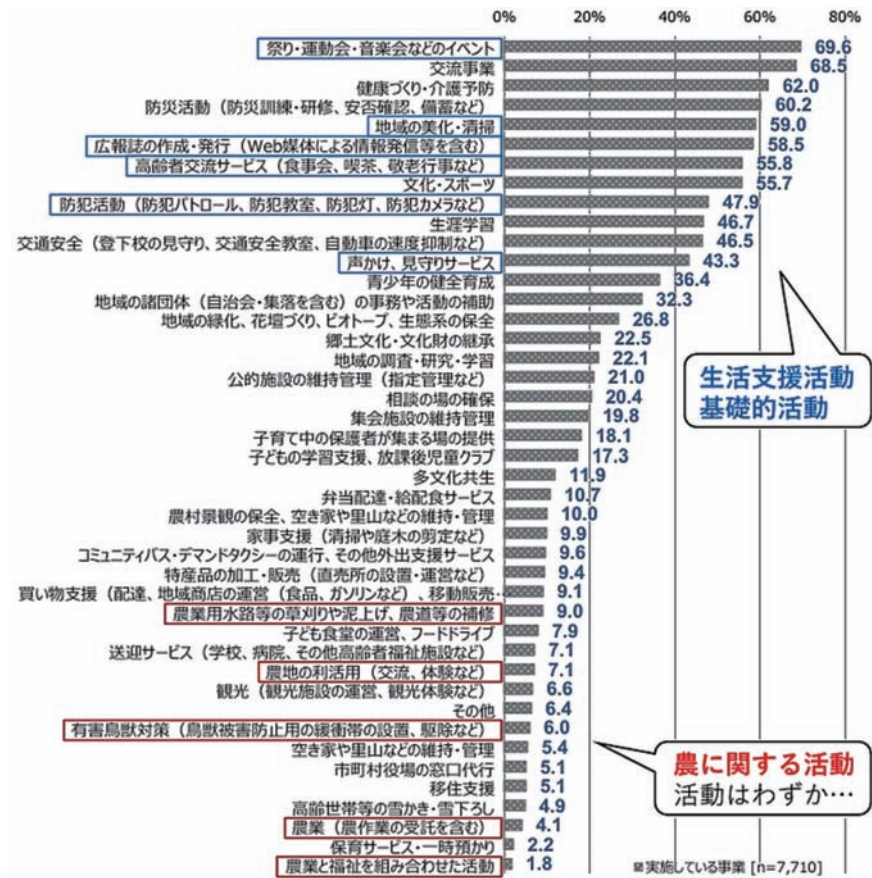
見えてきました。農業もそうですが、色々な機能が維持できなくなるなかで、農業・農村の機能をどのように維持するか、そのためのヒト、カネ、システムをどのようにつくるかが重要になると思います。これが農村RMOの推進を通じて、課題として見えてきました。

り、さらに5年経っているのです、今や100万人を切っている可能性があります。つまりあと数年で、日本の農業・農村の機能が維持できなくなると思います。

私の話はこれで終わりたいと思います。ご清聴どうもありがとうございました。



(図12) 地域運営組織の主な活動



(出典) 「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」(令和6年3月総務省地域創造グループ地域振興室)