

中山間地域活性化に貢献する農村型地域運営組織について

個人研究 吾郷秀雄

I. はじめに

従来から政府では、地方創生法（2014年）を創設するなど長年に亘り地域づくりの取り組みを支援している。地方行政においては、00年代前半の平成の市町村合併前後から、総務省の支援によって地域課題解決のための地元主体の地域運営組織（以下「RMO」と呼ぶ）¹⁾が設立され、現在、約6,000か所で継続されている。

しかしながら、RMOには中山間地域の支援において重要な農用地管理などが含まれていなかったため、農水省では22年度から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農村型地域運営組織（以下「農村RMO」と呼ぶ：Region Management Organization）の設立を支援する事業制度を設け、既に100か所近くが設立の準備活動を進めている。

農村RMOは中山間地域を活性化するために不可欠の制度と考えるが、高い高齢化率や人口減少による担い手不足の中で、住民には新たな取り組みについて積極的な対応が難しい地域が多いため、活動を持続できるかどうか問われている。

本稿ではRMOと農村RMOを比較しながら、農村RMOの実施による中山間地域支援の課題や効果について考察する。

II. 総務省支援の地域運営組織の活動状況

1. 地域運営組織(RMO)の概要¹⁾

人口減少・超高齢化という日本が直面する大きな課題に対し、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会の創生を目的としたRMOの設立が、04年頃から増加している。この時期は、市町村合併が多数なされた時期と重なっており、市町村合併を契機にRMOの重要性が高まったものと考えられる。

政府としては地域づくりを支援するため、16年に「まち・ひと・しごと総合戦略」を閣議決定し、地域課題解決のための持続的な取組体制の確立に向け、総務省によりRMOを支援する交付税措置が決められた。

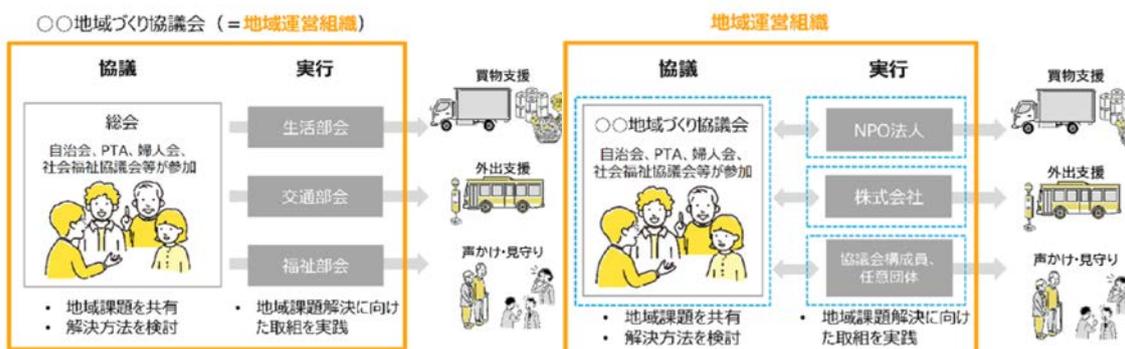
RMOの形態は、次のとおりである。

○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組を持続的に実践する組織である。

○組織形態は次図のように、協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つもの（一体型）や、協議機能を持つ組織から実行機能を切り離して別組織を形成しつつ、相互に連携しているもの（分離型）など、地域の実情に応じて様々なものがある。

(一体型のイメージ)

(分離型のイメージ)



一体型と分離型のイメージ図：総務省資料

2. 地域運営組織(RMO)に対するアンケート結果¹⁾

総務省では 21 年に、RMO の設置目的や活動範囲などについての実態調査をアンケート方式により実施した。その結果は、次のとおりである。

(1) 設立目的など

〇RMO の設立目的：「課題を住民が解決できるようにする」(77.5%) が最も多く、「自治会等の活動を補完・活性化」(57.0%)、「地域住民の意見を集約し行政に反映」(27.5%) などが続く。

〇RMO の母体：「自治会・町内会の連合組織を母体」とするものが多く、45.2% を占める。

〇RMO の活動範囲：活動範囲は、「連合自治会・町内会」が 34.7% で最も高い割合を占める。活動範囲と学区の重なりについては、「小学校区と概ね一致する」が 47.6%。

〇RMO の持続的運営に向けた課題：「活動の担い手となる人材の不足」「次のリーダーとなる人材の不足」など人材不足の課題が上位 4 項目を占めており、いずれも 5 割以上。地域住民の当事者意識の不足、活動資金の不足などを課題としている団体も比較的多い。

(2) 活動実態など

〇組織数：21 年度の組織数は次表のとおり、全国で 6,064 組織（市区町村数は 814 で全体の 47.7%）あり、20 年度から 281 組織増加（4.9% 増）し、16 年度に比べて約 2 倍に増加。



組織数の推移

〇組織形態：法人格を持たない任意団体が 88.3%、NPO 法人が 4.2%。

○活動内容：祭り・運動会・音楽会などの運営（43.6%）が最も多く、高齢者交流サービス（32.5%）、防災訓練・研修（30.6%）、広報紙の作成・発行（28.8%）などが続く。

○収入：収入源の第1位は、市区町村からの補助金等が62.1%と最も多い。また、生活支援などの自主事業の実施等による収入（会費、補助金、寄付金等以外の収入）の確保に取り組む組織の割合は53.3%。

3. 地方財政措置の概要¹⁾ (22年度の追加分を含む)

(1) 住民共助による見守・交流の場や居場所づくり等への支援経費(市町村)

○地域運営組織の運営支援

- ・運営支援（措置対象：事務局人件費等）…普通交付税：標準団体で年間700万円
- ・形成支援（措置対象：ワークショップ開催に要する経費等）…特別交付税

○住民共助による見守り・交流の場や居場所づくり等への支援

（措置対象：高齢者交流、声掛け・見守り、買い物支援、弁当配達、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、学習支援、相談の場に要する経費等）…普通交付税

(2) RMOの経営力強化支援(都道府県及び市町村)

自主事業の実施による収入の確保等地域運営組織の経営力強化に要する経費（措置対象：研修、設備導入、販路開拓に要する経費等）…特別交付税

III. 農村 RMO

1. 中山間地域の課題と農村RMO形成の必要性

(1) 中山間地域の課題と政策²⁾

中山間地域では、少子高齢化・人口減少が都市に先駆けて進行しており、今後、地域内の共同活動や保全管理活動が困難な地域が増加するのみならず、生活インフラも維持できなくなるおそれが出ている。また、存続危惧集落は、30年後には、4倍以上に増加すると予想され、これらの9割が中山間地域に所在する集落となっており、農業の生産基盤への影響が懸念されている。

これらの現状を踏まえ国では20年3月に農村政策の見直しを行い、食料・農業・農村基本法に基づく新しい食料・農業・農村基本計画では、今までの産業政策に傾斜した農政を見直し、農村政策の体系化を進め、その中で位置づけられたのが「農村RMO」である。

それは、「小学校区程度の範囲における複数集落を対象とし、①農用地の保全、②地域資源を活用した経済活動、③生活支援活動の3つを手がける組織」として定義されている。そのため、府省庁の連絡会議も作られ、政策的な連携が本格化している。

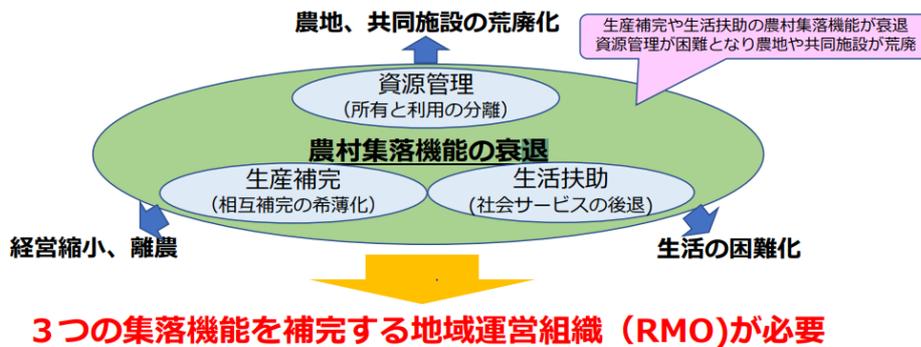
(2) 中山間地域の具体的な課題と農村RMOの必要性

中山間地域の具体的な課題と農村RMOの必要性は、次のとおりである。

○**中山間地域の農業集落の状況**：条件不利地域ほど人口減少は顕著であり、集落の総戸数が10戸を下回ると農地の保全等を含む集落活動の実施率が急激に低下。今後は中山間地域での集落活動が更に低下し、食料供給機能や多面的機能の維持・発揮に支障が生じる恐れ。

○**中山間地域等直接支払いの現状**：中山間地域等直接支払制度は、農業の生産条件が不利な地域において農業生産活動を継続するため、国及び地方自治体による支援を行う制度。20年度の交付面積は前年から約2万6千ha減少(4%)。その廃止理由は、高齢化・担い手不足、リーダー不在。今後は、地域全体で農地を維持管理する仕組みづくりが必要。

○**中山間地域での集落機能の低下と地域運営組織の必要性**：中山間地域では、高齢化・人口減少の進行により、農業生産活動のみならず、地域資源(農地・水路等)の管理や生活(買い物・子育て)など集落維持に必要な機能が弱体化。このため下図のように農家、非農家が一体となり、「資源管理」「生産扶助」「生活扶助」に取り組むことで、地域コミュニティの機能を維持・強化するような農村RMOが必要。



2. 農村RMOの概要と効果

(1) 農村 RMO の概要

農村 RMO は RMO の一形態で、RMO が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などの場合に農村 RMO と呼ぶ。具体的には次のとおりである。

○**農村 RMO のイメージ**：複数の集落による集落協定や農業法人など農業者を母体とした組織と、自治会、社会福祉協議会など多様な地域の関係者などが連携して協議会を設立し、農村 RMO の活動の基本となる農用地等の保全、地域資源の活用、農山漁村の生活支援に係る将来ビジョンを策定し、これに基づき各事業を実施。

○**農村 RMO が手がける「農用地の保全」**：農作物の生産活動に支障がでないよう、農地を適切に管理していくこと。農地周辺の草刈りや水路の掃除などのほか、条件が悪く保全することが困難な農地がある場合、保全すべき農地を明確にしたうえで、保全が困難な農地については、放牧やソバ、緑肥作物などの手のかからない作物の作付けや、鳥獣害を防止するための緩衝帯として利用するなど、地域で話し合いを行い、計画・実践。

○**農村 RMO の生活支援や他事業との連携**：子育てや高齢者支援をはじめとする地域住民サービスのこと。特に農村 RMO の場合は、農地を地域の福祉のために、高齢者、

障害者、社会教育活動などに開放し、多様な方法・人たちに使ってもらうことや、農作物の集出荷と併せた買い物支援や見回りサービスなどの活動も含む。

例えば、農村 RMO が農副連携に取り組もうとした場合、地域に寄り添った支援を行っている厚生労働省施策の生活支援コーディネーターなどと連携することで、農水省の事業である農福連携対策のソフトやハードと合わせて、高齢者の生きがい支援や介護予防サービス、障害者の就労支援等に取り組やすくなり、地域の福祉に大きく貢献することになる。

同様に、社会教育施策との関係では、農村 RMO と公民館活動との連携に加え、学びを通じて、人づくり・つながり・地域づくりの中核的な役割を担う社会教育士等とも連携することで、地域における話し合いの活性化につなげることが可能となる。

また外部からの人材確保としては、「地域おこし協力隊」や「地域活性化起業人」といった制度の活用や、例えば農村 RMO の協議会に、移住者や地域内外の若者等を雇用した「**特定地域づくり事業協同組合からの人材派遣**」が考えられる。

このように関係機関と連携・協働する活動を行い、外部から人材募集を行うなど、農村振興施策をフル活用していくことが、農村 RMO が地域で持続的に活動していくための大きなポイントといえる。

(2) 農村 RMO の期待される効果

○中山間地域等をはじめとする農村に人が住み続けるための条件整備

- ・ 地域のビジョンづくりの支援や「小さな拠点」の形成の推進等を通じ、地域コミュニティ機能の維持や強化を図る。
- ・ 日本型直接支払制度による支援を通じて農業の有する多面的機能の発揮を促進する。
- ・ 情報通信基盤等の生活インフラの確保や鳥獣被害対策の抜本的な強化に取り組む。

○地域コミュニティ機能の維持や強化

- ・ 人々が参画して行う、集落の将来像の明確化や活動計画等のビジョンづくりを支援する。
- ・ 「小さな拠点」の形成拡大を図るため、農産物販売施設等を地域づくりや観光等の面から多機能化し、地域活性化の拠点として活用していくための支援を検討する。

○農村を支える新たな動きや活力の創出

- ・ 農村 RMO の活動支援や地域の人材育成、関係人口の拡大等を通じて「地域を支える体制」及び「人材づくり」を推進する。
- ・ 「半農半 X」等の多様なライフスタイルの実現や棚田地域の振興を通じて農村の魅力を発信する。
- ・ 地域課題の解決に取り組む農村 RMO 等の地域づくり団体の設立を推進するほか、課題解決や地域活性化に資する学習を推進するなど、地域を支える体制及び人材づくりを支援する。

○農用地保全及び地域資源活用と一体的に実施する生活支援活動の例

- ・ 高齢者でも栽培管理しやすい作物の導入による農用地保全： 高齢者の生き生きとした暮らしのため、農用地保全の機会の提案、高齢者でも栽培・管理しやすい作物の試験栽培を行う。
- ・ バスの活用による高齢農家の農産物出荷： 高齢化により出荷困難となった農業者の農産物を、バスなどを活用して出荷することを試行し、農産物出荷が可能になり、農業が持続可能になる。
- ・ 農産物集出荷と買い物支援との複合： 農産物の集出荷と買い物支援の宅配サービスとの組み合わせを実証し、単体では成立しにくい事業について、複合的なサービスを導入。
- ・ 生産・消費のデータ分析により需要に応じた生産への切り替え、子ども食堂・高齢者施設における農産物の販路拡大等： 地域内の生産者・消費者の状況を調査し、需要と生産を見える化し、消費者ニーズを分析や生産データを分析することで、高齢者施設や子ども食堂の需要開拓、生産者の生産計画に反映。

3. 農水省の支援施策

農村 RMO にかかる農水省の支援施策は、次のとおりである。

○農村 RMO モデル形成支援： 地域協議会等が作成する将来ビジョンに基づく農用地保全、地域資源活用、生活支援にかかる調査、計画作成、実証事業等の取組を3年間支援する。

○農村 RMO 伴走支援体制の構築： 島根県では既に「小さな拠点事業」などの事業が実施中であるためこの分野は含まれない。

また農水省の関連施策は、中山間地域等直接支払交付金、多面的機能支払交付金、最適土地利用対策（農山漁村振興交付金）、農山漁村発イノベーション対策（農山漁村振興交付金）などがある。

4. 関係府省等の関連施策

関係府省の関連施策は、ほとんどが総務省の施策であるが、その他の省庁も施策を講じている。その範囲は生活支援関連、農村の活力創造関連（寄り添い型、伴走型、人材育成型、関係人口型など）と広く多様で、具体的には次の事業がある。

- ・ 【総務省】： 過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業、地域力創造アドバイザー、地域活性化起業人、地域おこし協力隊、集落支援員、特定地域づくり事業協同組合、関係人口創出・拡大のための対流促進事業など
- ・ 【厚生労働省】 重層的支援体制整備事業、生活支援コーディネーターなど
- ・ 【国土交通省】 地域管理構想、「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、など。

IV. 農村 RMO についての考察

筆者は近年、出雲地域を中心とした中山間地域の持続的な地域づくりに関して、調査・研究を行い、地元と一緒に地域づくり活動を行ってきた。それらの経験から、ここでは農村 RMO の主体的な活動である「**農用地の保全分野**」について考察を行う。

1. 一般 RMO に対する専門家の指摘³⁾

本分野に詳しい明治大学の小田切徳美教授は、今まで実施されてきた RMO に対して、次のような課題を指摘している。

地方行政において、RMO が再び耳目を集めている。その関心には波があり、00 年代前半の平成の市町村合併前後、10 年代中頃の国による地方創生政策の強力な推進時に続き、今回の農村 RMO が 3 度目の動きと言える。

今回の状況は、大きくは、地域コミュニティに対する社会からの期待がある。我が国だけでなく世界でも、市場原理に代わる社会的原理が模索されているおり、ここでは「コミュニティ再生」が処方箋とされている。

したがって、今後も RMO の増加が予想され、今回の波による加速化も期待される。しかし、そもそも RMO は地域住民による自主的な組織であるために、振興する行政には、特段の注意が必要である。そこでは、以前の 2 つの波による、次のような教訓を思い起こすことが必要であろう。

第 1 に、設立を急ぐため、地域住民の当事者意識を醸成し、そこから内発するという基礎的プロセスを、行政が軽視するケースも見られる。

第 2 に、早く作ろうとするために、全国的な有名事例やマニュアルに依存し、できあがる組織とその活動が地域の実情から乖離してしまう例も少なくない。

そして、第 3 に、短期間で設立するため、手っ取り早く町内会などの既存の組織を活用して、それらを形だけ束ねたり、看板を掛け替えたりすることも起こりがちである。

以上の 3 点をやや強く表現すれば、第 1 の点は「内発性の軽視」、第 2 は「(地域的)多様性の否定」、また第 3 は「革新性の欠落」と言える。こうしたことが重なると、住民は「本来は行政がやるべきことを無理に肩代わりしている」という「やらされ感」を強く意識するようになってしまう。

逆に言えば、住民の「やらされ感」による設立後の停滞を避けるためには、行政が、地域の「内発性」、「多様性」、「革新性」を意識して RMO の支援をすることが求められ、設立にかかわる時間を「コスト」と考えるのではなく、むしろ将来への「投資」だとする、発想の切り替えが必要であろう。

2. 中山間地域の農地などの現状と支援制度

中山間地域の農地は、高齢化とともに耕作放棄地が増加している。林地は、木材価格の低迷から間伐が実施されず、また放置竹林が拡大しており、獣の住処になっている。これらの農地や林地の双方に関係する大きな問題の一つは、それらの土地を活用したいとしても、不在地主を含めた地主からの協力が難しいことである。

農地の耕作放棄地対策としては農地再生事業や林地への移行事業があるが、高齢化により新たな投資は難しい。農地中間管理機構による農地集積対策があるが、条件不利地が多いため借り手が少ない実態である。

耕作放棄地対策の切り札として「放牧」が提言されているが、①小さい農地が点在していて放牧が難しい、②放牧による家畜糞尿の環境への影響を危惧される、などがある。また、農地集積への支援はあるが、放牧地の集積には行政の支援がない。

林業分野では「木の駅事業」と呼ばれる副業的自伐林業（木材価格 6,000 円/t）があり、副業的な収入が得られる良い制度であるが、地主の協力が難しいため広がりが小さい。

3. 中山間地域の持続的な振興対策の優良事例⁵⁾

耕作放棄地対策の優良事例として、集落営農組合が耕作放棄地と隣接する雑木林を含めて放牧地として有効活用している例が、島根県邑南町矢上の須磨谷にある。筆者らは 13 年度に現地調査を行った。

(1)(農)須磨谷営農組合

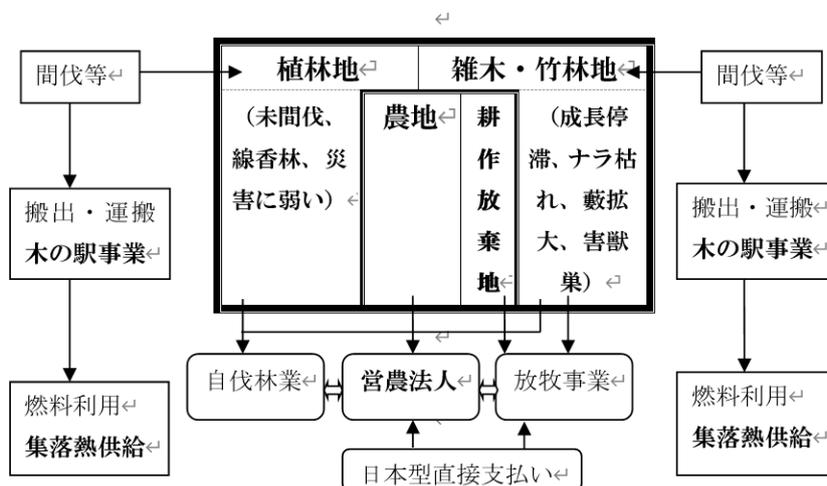
本営農組合は組合員数 27 戸で、経営水稲 85ha、WCS 用のイネ 75a、立毛放牧用のイネ 87a、野菜 60a、繁殖和牛 16 頭（親牛 13 頭、育成牛 3 頭）、女性によるユズの加工などを行っている。

全 28 戸、96 人が暮らすこの小さな集落に、営農組合が誕生したのは 05 年。高齢化率が 30% 近くなり、田んぼの維持管理が大変になってきたため、高価な機械をそれぞれの家で所有するのも大変だということで、みんなで話し合い、1 集落 1 農場方式の集落営農組織を設立した。

放牧地は不在地主からの協力が得られた土地を含めて 19ha あり、このうちの 15% は条件が悪い水田や畑であるが、85% は元林地である。

放牧後、獣害は激減した。経済的には、放牧だけではまだ収益が少ないが、「牛がいなければ地域がもたなかつたろう」、という。

中山間地域の土地の現状と持続的な農林業対策のイメージ図



(2)(農)須磨谷営農組合を事例とした中山間地域の農地管理対策

前例の事例から中山間地域の農地管理対策としては、前ページ図のような対策が考えられる。①耕作放棄地を集積し、隣接する雑木林や竹林を合わせて伐採して山地放牧地として活用する。②元林地を含めた放牧地を「日本型直接支払」の対象とする。

農業に加えて、林業、畜産業を行うことによって、農業だけでは難しい冬場の収益が確保でき、合わせ技 1 本として収入が増加する。この対策の最大の問題点は、

不在地主を含めた地主の協力が得られるかどうかである。

4. 農村 RMO を進めるために必要な支援について

前例を参考にしながら、農村 RMO 事業を進めるための計画支援としては、次のような活動が考えられる。

(1) 農村協働力(ソーシャルキャピタル)の醸成が必要

中山間地域では高齢化や人口減少が原因により、「新しいことには取り組みたくない」という「あきらめ感」が強い地域が多い。このため筆者は、農村活性化のためには目標を共有し、自ら考え、力を合わせて活動したり、自治・合意形成などを図る能力または機能で、「人々の信頼やネットワーク、参加意識を高める」といった農村協働力(ソーシャルキャピタル³⁾)の醸成が不可欠だと考えている。

(2) 20 年後の集落の将来ビジョンと土地利用計画の立案

農村協働力を醸成するためには、次のような取り組みが必要である。

今ではなく、次世代のためにという意味で「20 年後を目標」として、集落住民(男女・若者も参加)が何回もワークショップ等により話し合いを行い、将来ビジョンと、それに基づいた土地利用計画を立案する。

集落ビジョンでは「しごと」: 地域資源を活用した所得と雇用機会の確保、「くらし」: 集落に人が住み続けるための条件整備、「活力」: 農村を支える新たな動きや活力の創出、について話し合い、そして次世代も集落があり「地域を守る・農地を守る」という共通の目的を掲げ、地域が一致団結して取り組むことを確認する。

集落ビジョンに基づいた土地利用計画立案の進め方は、次のとおりである。

- ① 集落全体の土地利用計画の立案: まず集落の現在の耕作地、耕作放棄地、耕作放棄地に隣接した植林地・未利用広葉樹林地、不在地主地、害獣被害地などを明らかにした現況土地利用図を作成する。それを踏まえて、次に将来の土地利用計画を立案する。まず守るべき農地を明確にして集積する。次に獣害対策のために守るべき農地周りの耕作放棄地と、それに隣接した雑木林・竹林をできるだけ一緒にした大面積の放牧地を確保する。また未管理の林地は、自伐林業の対象地として「山を開放してもらおう」よう地主に協力を求める。
- ② 不在地主の土地の取り扱い: 不在地主地については解決策を話し合い、例えば集落協定等により不在地主の土地を集落組織へ管理委託(土地管理委託協定)してもらおう。

(3) 農村 RMO に対する運営費支援

RMO には人件費を含めた運営費の支援制度があるが、農村 RMO には運営費支援はない。農村 RMO は土地利用に係る打ち合わせや集落全体での合意形成など、RMO に比べて更に労力がかかるし調整が難しい事業であるため、運営費支援が非常に重要であると考えられる。

V. おわりに

RMO は 6000 団体を超えて、更に増加している。これは、地域コミュニティの重要

性が増大していることに原因がある。そうした中で、特に中山間地域では少子高齢化等により集落の存在が難しくなっているなど、地域コミュニティの重要性は非常に高まっている。そこでは、地域コミュニティと農用地保全は一体であることから、今後、農村 RMO の数も増大することは確実であると考えている。

農村 RMO の主目的である農用地保全を進めるには、集落住民の参加意欲を高める農村協働力の醸成が不可欠であり、それを進めるためには RMO のように運営費の人的支援が不可欠と考える。

引用文献

1) 明治大学小田切徳美教授：「自治日報」RMO をめぐる第 3 の波、2022 年 5 月 17 日

2) 地域運営組織（RMO）総務省：2022 年 4 月

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/index.html#%EF%BC%881%EF%BC%89%E8%BE%B2%E6%9D%91RMO%E3%81%AE%E5%BD%A2%E6%88%90%E6%8E%A8%E9%80%B2%E6%96%BD%E7%AD%96>

2) 農林水産省：農村型地域運営組織（農村 RMO）の形成、令和 4 年 4 月

https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/meeting/pdf/r04-0510_3-4_nourinsuisanshou.pdf

農水省：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～、2022 年 9 月

3) 農水省：農村協働力、2019 年

http://www.jsidre.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/suido_kenkyukai16-2.pdf

5) 吾郷秀雄：中山間地域対策には「地域全体を考えた包括的な支援を！」、農村振興・第 775 号（2014 年 7 月号）