

農山村の持続的発展に向けた農村RMOの役割と課題

令和8年3月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果について、主として行政での活用に資するため取りまとめた資料であり、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

まえがき

本研究は「自然資本の利活用と農山漁村づくりの構築による食料システムを支える持続可能な農山漁村の創造に関する研究（令和4～6年度）」の一環として行われた「農山村の持続的発展に向けた農村RMOの役割と課題に関する研究」の成果である。農地保全，地域資源活用，生活支援に取り組む農村RMO（Region Management Organization：地域運営組織）の調査・分析を行い，組織の設立に至る経緯や現在の活動状況を分析し，その発展条件や課題を解明することを目的としている。

当研究所では，地域運営組織や広域地域組織に関する研究が継続的に行われてきたが，令和4年度より農林水産省の事業として「農村型地域運営組織（農村RMO）形成推進事業」が開始されたことを契機として，本研究に着手した。農村RMOの事業開始とともに始まった研究であるため，政策的な経緯や当研究所で蓄積された農山村問題に関わる研究レビューをふまえた論点整理を行いつつ（第Ⅰ部），「農村RMOとは何か」ということから手探りで検討し，その取組や組織的な特徴を理論的に分析することに重きを置いている（第Ⅱ部）。また，農村RMOの長期的な活動を展望するため，先行して活動するRMOを対象とし，活動の転換期における地域での合意形成の手法や伴走する中間支援組織の関与のあり方についても調査・分析を行った（第Ⅲ部）。こうした試行錯誤の研究であるため，本研究は，農村の現場を熟知した以下の専門家の方々にご協力をいただいている（所属は刊行時）。

- 福田 竜一 宇都宮大学教授，農林水産政策研究所客員研究員
(第3章，第4章，第6章，終章)
- 平口 嘉典 女子栄養大学准教授，農林水産政策研究所客員研究員
(第3章，第4章)
- 中村 勝則 岩手大学教授，農林水産政策研究所客員研究員
(第3章，第4章，第5章)
- 若林 剛志 信州大学准教授，農林水産政策研究所客員研究員
(第3章，第6章)
- 尾中 謙治 農林中金総合研究所主任研究員，農林水産政策研究所客員研究員
(第4章，第6章)
- 寺林 暁良 北星学園大学准教授，農林水産政策研究所客員研究員
(第4章)
- 鷺尾 環 元秋田県立大学大学院
(第5章)
- 江川 章 中央大学准教授，農林水産政策研究所客員研究員
(第6章)

本報告書が農村 RMO の活動はもとより、広く地域づくりの実践や推進・支援に際しての一助となれば幸いである。

最後に、研究の実施にあたり、調査にご協力いただいた現地の農村 RMO・RMO および関連組織の方々、中間支援組織や関係諸機関の方々に心より感謝申し上げます次第である。

令和 8 年 3 月

農林水産政策研究所
農村 RMO 研究チーム

農山村の持続的発展に向けた農村 RMO の役割と課題

目 次

まえがき

第 I 部 政策的経緯と研究動向

- 第 1 章 農村型地域運営組織形成推進事業の政策的経緯……平形和世 ……1
第 2 章 農山村研究の展開と農村 RMO 研究の課題
—農林水産政策研究所プロジェクト研究資料の検討を通して— ……
……佐藤真弓 ……8

第 II 部 農村 RMO の正統性に関する分析

- 第 3 章 正統性からみた農村 RMO の組織と諸活動 ……
……福田竜一・平口嘉典・中村勝則・若林剛志 ……20
第 4 章 農村 RMO における正統性獲得プロセスに関する考察
—島根県安来市えーひだカンパニー株式会社を事例として— ……
平口嘉典・中村勝則・尾中謙治・草野拓司・福田竜一・楠戸建・寺林暁良 ……35
第 5 章 農村地域における地域自治運営の主体と正統性確保の要因
—秋田県横手市・T委員会を対象に— ……中村勝則・鷺尾環 ……45
第 6 章 農村 RMO における正統性の要件としての関係性に関する考察
—福島県二本松市東和地域の事例から— ……
……若林剛志・尾中謙治・江川章・福田竜一 ……54

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 ……64

- 終章 持続可能な農村 RMO の構築に向けた展望と課題……福田竜一 ……80

第 I 部 政策的経緯と研究動向

第 1 章 農村型地域運営組織形成推進事業の政策的経緯

平形 和世

1. はじめに

人口減少と高齢化の進行により、中山間地域を中心とする農村では、集落単位を前提とした農村の持続可能性が問い直されている。中山間地域等直接支払制度では集落協定の広域化が推進され、集落営農組織においても複数集落による取組が増加しつつある。また、地域で暮らす様々な主体が参画して課題解決に取り組む地域運営組織⁽¹⁾ (RMO) の数も、近年増加傾向にある。特に小規模な集落では、集落機能の衰退は、集落の存続にも関わるため、農家、非農家を含む多様な主体が連携して、複数集落を視野に入れた地域運営が求められている。

このような課題認識のもと、2022 年度から、農村型地域運営組織（農村 RMO⁽²⁾）形成推進事業（以下、農村 RMO 事業）が実施されている。農村 RMO（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）の形成の推進を支援する事業で、農用地保全に取り組む地域運営組織を 2026 年度までに 100 地区形成することが事業目標として定められ⁽³⁾、2024 年度まで、86 地区⁽⁴⁾において事業が実施されている。また、2025 年 4 月閣議決定の食料・農業・農村基本計画において、農村 RMO は、農村振興分野の目標の KPI の重要な構成要素となっている^{(5) (6)}。

そこで、本章では、改めて農村 RMO 事業創設の経緯、そして農村 RMO の食料・農業・農村基本法・基本計画における位置づけを、農林水産省 Web サイト掲載の行政文書を基に整理する。

2. 農村 RMO 事業創設の経緯

(1) 有識者検討会の設置

行政文書で「農村 RMO」という用語が初出したのは、農林水産省の有識者検討会「新しい農村政策の在り方に関する検討会」（以下、「農村政策検討会」と「長期的な土地利用の在り方に関する検討会」（以下、「土地利用検討会」）が 2021 年 6 月に公表した中間とりま

とめ「地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築—令和2年食料・農業・農村基本計画の具体化に向けて—」に至るまでの議論の中である。

農村政策検討会と土地利用検討会は、2020年4月に設置された検討会である。食料・農業・農村基本計画（2020年閣議決定）の「3. (2) 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 ①地域コミュニティ機能の維持・強化」において、「地域で共同した耕作・維持活動に加え、放牧や飼料生産など、少子高齢化・人口減少にも対応した多様な農地利用方策とそれを実施する仕組みについて「農村政策・土地利用の在り方プロジェクト」を設置し、総合的な議論を行い、必要な施策を実施する」（食料・農業・農村基本計画、2020：p.59）とされ、両検討会は、基本計画の下で施策を具体化するに当たって、幅広い視点から検討を行うこととなった。

また、同基本計画の「3. (3) 農村を支える新たな動きや活力の創出 ①地域を支える体制及び人材づくり」では、地域運営組織の形成等を通じた地域を持続的に支える体制づくりにおいて、「地域運営組織等の活動を農地の利用及び管理などに広げていくことに対する支援の在り方を示す」（食料・農業・農村基本計画、2020：p.61）と記している。

両検討会は、農林水産省だけでなく、関係府省がオブザーバーとして参加し、自治体や現場で活動する関係者が地域の事例や実態を紹介し、議論が行われた。農村政策検討会は、中間とりまとめまでに10回開催され、前半では主に地域づくりの人材育成について、後半では「農山漁村発イノベーション」の推進や地域運営組織の在り方等についての検討が行われた。他方、土地利用検討会は、中間とりまとめまでに8回開催され、人口減少に伴う農業の担い手の減少により、今後農地として維持困難となる可能性がある土地の利用方策についての検討が行われた。別々に始まった検討会であったが、農村において農業を含む様々な事業を展開するに当たって、土地利用の課題と密接に関連することから、土地利用検討会に、農村政策検討会座長が出席して意見交換をし、中間とりまとめ直前の検討会は、両会が合同で行われた。なお、その後の検討会も基本的に両会合同で開催され、そして最終的な検討会とりまとめも両会の連名となった。

（2）有識者検討会での議論

前述のとおり、農村政策検討会では、最初に人材育成について議論が行われた。その中で地域運営組織も取り上げられているが、農村 RMO 事業につながる議論は、後半の所得や雇用に関する議論からで、以下、その流れを示す。

1) 中間とりまとめまでの議論

まず、第6回農村政策検討会（2020年11月）で、事務局から、農村における所得と雇用機会の確保に向けた施策検討の対象として、「世帯」と「事業体」に分類した上で整理し、「事業体」については、

①農業経営と他の事業を組み合わせる採算性を有する事業を多角的に展開し、雇用機会

を創出する事業体（地域商社型），と

②地域住民にとって必要不可欠であるものの単独では必ずしも採算性を有しない事業も含め，総合的な事業を展開する事業体（地域運営組織（RMO）型）

が示された。

また論点として，

ア RMO 型事業体が農村発イノベーションによる事業を行う必要性，

イ 雇用機会の確保や新たな人の呼び込みの役割を担う観点から，RMO 型事業体に対して必要な支援（立ち上げ支援，農業支援，採算性を有する事業への多角化支援，販路の確保，金融，経営・技術指導など），

ウ 定住条件の整備の役割を担う観点から，RMO 型事業体に対して必要な支援（地域ビジョンづくり支援，必ずしも採算性を有しない事業への多角化支援，税制優遇など），

エ 定住条件の整備や新たな人を呼び込む観点から，RMO 型事業体を受け皿として都市から農村への移住を希望する者等に対して必要な支援（相談・伴走支援，人材マッチング，居住支援など）

が示された。

第 7 回農村政策検討会（2020 年 12 月）では，特に，地域運営組織を取り上げて，農業関与型 RMO の形成プロセスや安定化のための様々な制度化について議論が行われた。有識者からは，分野横断の合わせ技（連結決算）による RMO 運営の重要性，RMO の組織形態としては，実際に農業関与型の RMO が存在していて，その成り立ちは集落営農が RMO 化したり，逆に一般型の RMO が農業関与したり，多様なプロセスがあること，そして RMO への今後の支援施策に関しては，ベストプラクティスの表彰の提案や，農業関与型 RMO は政策の谷間的なところがあり，必ずしも十分制度や施策が用意されていない可能性などが指摘された。

そして，第 9 回農村政策検討会（2021 年 3 月）では，中間とりまとめのための論点案として，「集落機能の維持・強化」に関しては，

○ 農業の振興と併せて地域のコミュニティの維持に資するサービス提供等を行う RMO 型の事業体の形成支援の必要性，

○ 地域資源の保全管理がより適切に行われるよう，

ア) RMO 化に向けて集落機能の強化を後押しする施策や，イ) 集落営農の事業多角化を支援する施策の必要性，

○ 専門的な知識を有する人材活用，広域的なサポート体制等が示された。

これに対して有識者からは，集落機能の維持で手一杯，強化はしんどい（違和感がある），集落が守りの部分をキープしながら，それをうまく補完する RMO という整理，農業をベースとした RMO の立ち上げのプロセスを示すことは有益，RMO 形成には，弱体化した集落機能を補完する役割と新しいビジネスを積極的に展開していく役割の 2 つの方向性がある，人材育成施策拡充に当たり，広域的なサポートを行う中間支援組織などをどのように作り，支援していくのかという論点の議論が不十分であるなどの意見が示された。

第10回農村政策検討会及び第8回土地利用検討会（合同）（2021年5月）、さらに検討を重ね、2021年6月、中間とりまとめがまとめられた。

2) 中間とりまとめ

中間とりまとめは、しごとづくりの施策、くらしの施策、土地利用の施策、活力づくりの施策、関係府省で連携した仕組みづくりについて、基本的な考え方と今後の施策の方向性が提示された。

農村 RMO に関する今後の施策の方向性として、①しごとの施策では、集落機能の補完の意味合いだけでなく、「農山漁村発イノベーション」の主体としても農村 RMO の育成を図るべきではないか、②くらしの施策では、地域資源の保全管理・活用や農業の振興と併せて、複数集落を範囲として地域コミュニティ維持に資するサービス等を行う農村 RMO の形成に対して人材やノウハウに関する支援や、農事組合法人が事業を多角化し、農村 RMO へと発展する仕組みについて検討すべきではないかと記された。そして、農村 RMO とは、(複数の)集落の機能を補完して、農地・水路等の地域資源の保全・活用や農業振興と併せて、買い物・子育て支援等の地域コミュニティの維持に資する取組を行う事業体を指す、と定義された。

このように、中間とりまとめにおいて、農村 RMO の概念や事業の基礎となる方向性が示されたといえよう。

3) 中間とりまとめ以降、最終とりまとめまでの議論

第11回農村政策検討会及び第9回土地利用検討会（2021年12月）（合同）で、事務局から、中間とりまとめの方向性を踏まえた対応状況（施策案）が示され、具体的に、農村 RMO のイメージ、事業領域と発展過程、農村 RMO 形成のアプローチ（3パターン）、農村 RMO 形成推進に向けた各府省連携案、農村 RMO に関する各省の施策、効果的に形成するための国・県・地域の各段階における推進体制が示された。

有識者からは、農村 RMO に関して多くの意見が出された。市町村行政が弱体化する中、農村 RMO 形成は重要、複数集落の範囲で農村 RMO を立ち上げることは有効、生活支援に取り組むことも評価、現在地域にある RMO は生活支援主体のグループだが、農用地保全に取り組むことを期待など、「対応状況」（施策案）に対する評価や期待が示された。一方、現場の状況を踏まえて農村 RMO 形成支援に対して留意すべき点からの意見もあった。例えば、農村 RMO 形成に向けた計画作成等の支援は、現場のやり方に配慮すべき、計画づくりの負担軽減にも配慮すべき、農村 RMO が一般的な RMO と何が違うのかを地域にも分かりやすく説明することが必要、農村 RMO における JA の位置づけも検討すべき、人・農地プランと農村 RMO の関係はどのように考えるのか整理が必要、農村 RMO の形成を地域で誰が引っ張っていくのか、非農家を取り込む仕掛けが必要、農村 RMO の形成は、現状の組織を把握し、どのように連携するか推進体制を構築することが重要、既存の類似の計画がある場合、それらとの調整が不可欠、農村 RMO は中山間直払の交付金を活

用することを期待，現場の立場で考えると生活支援から農用地保全への発展についても十分考慮すべき，などである。

そして，意見を踏まえた検討がなされ，第12回農村政策検討会及び第10回土地利用検討会（2022年3月）が持ち回り開催され，2022年4月，最終とりまとめが公表された。

4) 最終とりまとめ

最終とりまとめ「地方への人の流れを加速化させ持続的低密度社会を実現するための新しい農村政策の構築」（2022年4月）では，中間とりまとめの施策の方向性に即して施策の考え方，そして具体的な施策の方向性が示された。そして，農村 RMO 事業が具体的な施策のひとつ（施策 8）として記された。新たに加えられた視点としては，多様な人材を受け入れ，地域住民が一体となった地域づくり（農用地保全活用や農業振興そして生活支援等の地域コミュニティ維持に資する取組）への支援，都道府県単位で関係部局，中間支援組織等が連携して農村 RMO 形成を伴走支援する体制の整備等である。

3. 食料・農業・農村基本法・基本計画における位置づけ

(1) 農村 RMO 事業開始以前

農村 RMO 事業開始以前の食料・農業・農村基本計画における関連の記述に関しては，「RMO」について，前述のとおり，地域を支える体制・人材育成の観点から 2020 年の基本計画において言及された。「小さな拠点」については，2015 年と 2020 年の基本計画において，集落機能・地域コミュニティ機能の維持の観点から，その推進について言及されている。

複数の集落群（小学校区程度の規模）において，生活サービスの機能や農産物の加工・販売施設など産業振興の機能を基幹集落へ集約した「小さな拠点」と，これら拠点と周辺集落のネットワークの形成の推進，そして取組の推進に当たっては，単独では生活サービスの提供や農地等の管理が困難な集落を中心に，地域住民が主体となり，農地の保全や農業・生活関連施設の再編・整備，地域資源の活用方策，それらに係る地域のあるべき土地利用の姿などを明らかにする，地域の将来ビジョンの策定を推進する（食料・農業・農村基本計画，2015：p.52），生活サービス機能等を基幹集落へ集約した「小さな拠点」の更なる形成拡大と質的向上を図るため，農産物販売施設など，特定の機能の発揮を想定して設置された施設について，地域づくり，農業振興，観光，文化，福祉，防犯等の面から多機能化し，地域活性化の拠点等として活用していくための支援の在り方を示す（食料・農業・農村基本計画，2020：p.59）とされた。

(2) 農村 RMO 事業開始後

2024 年 6 月に改正された食料・農業・農村基本法では，基本理念の一つである，第 6 条（農村の振興）において，「農村の人口の減少その他の農村をめぐる情勢の変化が生ずる状

況においても、地域社会が維持され、農村の振興が図られなければならない」と規定され、農村 RMO の形成推進を念頭に、第 47 条（中山間地域等の振興）において、「地域社会の維持に資する生活の利便性の確保」が新たに位置付けられた。

また、食料・農業・農村基本計画（2025 年閣議決定）では、「第 4 食料、農業及び農村に関し総合的および計画的に講ずべき施策 V 農村の振興」において、

- 多様な人材が農村に関わる機会の創出のひとつとして、農村 RMO への参画を推進
- 農村に人が住み続けられるための条件整備（生活面）のひとつとして、女性や若者などの多種多様な人材を巻き込みながらの農村 RMO 形成の推進、
- 中山間地域等の農業を「支える」ための施策の推進のひとつとして、特に、中山間地域等の小規模集落向けに、農村 RMO の立上げや活動充実の後押し、市町村・都道府県・関係府省と連携したサポート体制の構築の推進

が位置づけられた。

また、前述のとおり、農村振興分野の目標（2030 年度）のひとつである「生活面の取組（人が住み続けられるための条件整備）○計画期間中に農村関係人口の拡大の取組が移住・定住につながった事例のある市町村数：314 市町村（2024 年度）→540 市町村」の KPI（2030 年度）「中山間地域で 9 戸以下の集落を有する市町村のうち、農村 RMO が活動している市町村の割合：7%（2024 年度）→25%」で農村 RMO について言及されている。

4. おわりに

本章では、2022 年度から始まった農村 RMO 事業が創設されるきっかけとなった、農林水産省有識者検討会での議論の経緯を、また、食料・農業・農村基本法・基本計画における位置づけを、会議資料や会議議事録、食料・農業・農村基本計画法・基本計画を基に整理した。

有識者検討会での 2021 年 6 月の中間とりまとめにおいては、農村 RMO の概念や事業の基礎となる方向性が示され、また、2022 年 4 月の最終とりまとめにおいては、検討を踏まえて農村 RMO 事業が創設されたことが示された。農村 RMO 事業は、これまで実践されてこなかった新たな取組を創出するための施策というよりも、複数集落が連携し合い実践してきた取組を、集落機能維持のため、農用地保全、地域資源の活用、生活支援の 3 つを軸に相互に補完する形にするため施策化されたものといえよう。また、2015 年の食料・農業・農村基本計画において、集落機能維持の観点からの「小さな拠点」を通じた取組の推進に、地域住民主体による、農地保全や関連施設の整備、地域資源の活用などの多機能化が議論されていたことが明らかになった。有識者検討会での議論や過去の食料・農業・農村基本計画を振り返ることで、改めて、農村 RMO の意義、政策における位置づけを確認することができた。

注 (1) 総務省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」として定義している（総務省地域力創造グループ地域振興室，2025：p2）。

https://www.soumu.go.jp/main_content/001001570.pdf (2025年3月31日参照)

(2) RMO : Region Management Organization

(3) 農山漁村振興交付金（中山間地農業推進対策）令和7年度の予算の概要（PR版）

https://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/sesaku/chusankan_suishin.html.

(4) 86地区の内訳は、2022年度は28地区、2023年度は28地区、2024年度は30地区。

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/jirei-14.pdf> (2023年5月9日参照)。

<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/jirei-27.pdf> (2025年10月17日参照)。

(5) 食料・農業・農村基本計画（2025）：p.21

(6) 2020・2021年度については、農山漁村振興交付金（中山間地農業推進対策）の地域密着型農業者等サポート体制強化事業により、中山間地域において特色ある農業者や農村の課題を解決するサポート組織（地域協議会等）に地域に精通したコーディネーターを配置するなど地元密着型の支援体制を整備・強化するための支援が実施された。農村 RMO 事業では、モデル形成支援のほか、伴走支援体制構築等のための支援も実施され、2025年度は形成の機運醸成に向け、スタートアップ支援も実施された。

[引用文献]

牛尾洋也（2022）「『新しい農村政策』と『国土の管理構想』－国土・土地利用計画との関係で」日本農業法学会編『農業法研究』57:7-21.

食料・農業・農村基本計画（2015年），閣議決定.

食料・農業・農村基本計画（2020年），閣議決定.

食料・農業・農村基本計画（2025年），閣議決定.

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」.

https://www.soumu.go.jp/main_content/001001570.pdf

農林水産省 新しい農村政策の在り方に関する検討会.

https://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kentokai/farm-village_meeting.html

農林水産省 長期的な土地利用の在り方に関する検討会.

https://www.maff.go.jp/j/study/tochi_kento/index.html

中山公太（2025）「中山間地域における農村 RMO の形成にむけて」（特集 人口減少に適応した国土の利用・管理について）『人と国土 21』51(5):39-42.

第2章 農山村研究の展開と農村 RMO 研究の課題 —農林水産政策研究所プロジェクト研究資料の検討を通して—

佐藤 真弓

1. はじめに

これまで述べてきたように、農村 RMO（農村型地域運営組織）は、集落機能の補完や生活支援、農業・経済活動を通じて、農山村の持続性を支える新たな地域運営の仕組みとして注目されている。行政主導により、農業集落よりも広い範囲で、農山村の地域社会や地域農業の問題を調整し解決する単位を作り出す試みでもある。

一方、当研究所ではこれまでもプロジェクト研究等において、日本の農山村や中山間地域を対象とした調査研究が行われてきた。これら調査研究は、農村 RMO が必要とされる背景の理解や、農村 RMO を活用した地域運営の検討に示唆を与えると思われる。そのため、本章では農林水産政策研究所における日本の農山村や中山間地域を対象としたプロジェクト研究の成果を振り返り、今後農村 RMO に関する調査研究において求められる分析の視点や課題を整理する。

第1表は、農林水産政策研究所のホームページから日本の農山村を調査対象とした主な研究報告書（プロジェクト研究資料）を抜き出し、研究テーマごとに整理したものである。これら研究は、①農山村の構造変動に関する調査研究、②農山村の地域農業組織に関する調査研究、③都市から農山村への新たな人の流れに着目した調査研究の大きく3つに整理することができる。以下では、各研究成果を要約する。

2. 農山村の構造変動に関する調査研究

農山村の構造変動に関する調査研究では、国勢調査や農業センサスなどの国の統計調査を用いて、農村地域における人口動態の分析及び将来推計、農業集落の変化の実態が議論されてきた。

① 農村地域の人口動態と将来推計

農村地域の人口動態は、地域類型によって異なっており、平地農村地域では2000年まで人口が増加し続けたのに対して、中間地域では1985年、山間地域では1970年にはすでに人口のピークを迎え、その後一貫して人口減少が進んでいる（橋詰 2025）。

第1表 日本の農村地域を分析対象とした研究資料一覧

刊行 年	研究資料タイトル	研究種別 (実施年度)	研究課題名	研究内容		
				①農山村の構 造変動に關す る調査研究	②農山村の地 域農業組織に 關する調査研 究	③都市から農 山村への新た な人の流れに 着目した調査 研究
2003	農村活性化の指標と地域資源の活用	プロ研 (1999-2002)	農村経済活性化のための地域資源の活用に関する総合的研究			●
2004	人口移住・地域再生方策と農の教育及び福祉機能	プロ研 (2003-05)	ライフスタイルの変化に対応した農山漁村地域の再生方策に関する研究			●
2005	公的機関の定住対策と1ターナー者の実態 - 島根県のケーススタディー					●
2005	山村留学の現状と課題 - 平成15年度全国アンケート調査報告書-					●
2005	わが国における農村型ワーキングホリデーの実態と課題					●
2005	高齢者が農業、農村地域に果たす役割の影響分析	行特 (2003)	高齢者が農業、農村地域に果たす役割の影響分析	●	●	●
2006	農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響-1990-2000年農業集落調査の構造動態分析-	行特 (2005-06)	農村集落の変容過程と地域社会・資源の維持に関する研究	●		
2010	子どもを対象とした農林漁家宿泊体験による農山漁村振興の実態と課題	行特 (2008-09)	小学生の農山漁村での宿泊体験活動に係る課題の整理・分析(08年度)、教育交流による農村地域の振興への波及効果分析(09年度)			●
2009	中山間地域における集落間連携の現状と課題: 中山間地域等直接支払での複数集落1協定に着目して	行特 (2008)	中山間地域振興のための集落間連携の推進方策に関する研究	●		
2010	中山間地域において森林・農地資源の管理を担う第3セクターの現状と動向	プロ研 (2009-11)	効果的な農村活性化に向けた多様な主体との連携モデルの構築		●	
2012	中山間地域において農業振興に取り組む市町村第三セクターの現状と課題				●	
2015	子供農山漁村宿泊体験の現状と課題-宿泊体験受入者の意向調査及び実態調査結果-					
2014	農村イノベーションのための人材と組織の育成: 海外と日本の動き	行特 (2013)	6次産業化に関する研究			●
2015	農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題: 平成24~26年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書	プロ研 (2012-14)	被災地域等の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究	●	●	
2016	農業・農村の機能・価値の維持増進を図る方策の検討	プロ研 (2013-15)	農業・農村の新たな機能・価値に関する研究			●
2017	平成28年度 広域的連携による農業集落の再生に関する研究報告書 - 熊本県・和歌山県・長野県における「広域地域組織」の現地調査結果-	プロ研 (2015-17)	人口減少・高齢化、新たな農業政策下における農業・農村構造の変化と農業生産主体のあり方に関する研究		●	
2018	平成29年度 広域的連携による農業集落の再生に関する研究報告書 - 青森県・岩手県・岐阜県恵那市における「広域地域組織」の現地調査結果-				●	
2018	日本農業・農村構造の展開過程-2015年農業センサスの総合分析-				●	
2020	農山村への移住・定住の促進に向けた取組に関する研究	プロ研 (2016-18)	都市住民等による農業・農村の価値・魅力の発揮を支える多様な取組に関する研究			●
2020	地域資源を活用した農村振興-社会組織の連携構造のネットワーク分析					●
2021	農山村地域の人口動態と農業集落の変容-小地域別データを用いた統計分析から-	プロ研 (2021-23)	地域農業・農村社会の構造変化を踏まえた農業経営の改善・農村コミュニティの維持・活性化に関する研究	●		
2023	激動する日本農業・農村構造-2020年農業センサスの総合分析-			●		
2022	ICTの活用や地域資源の利用による農村イノベーションに関する研究	プロ研 (2019-21)	ICTや先端技術を活用した農村活性化・地域資源・環境の保全に関する研究			●
2022	地域資源を活用した農泊による農村活性化の現状と課題-日本、イタリア、フランスにおける事例を中心に-					●

資料: 農林水産政策研究所ホームページの刊行物(研究資料)一覧を参照し作成。

<https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/index.html>

注。「プロ研」とはプロジェクト研究資料、「行特」とは行政対応特別研究を指す。

こうした農村地域での人口減少を背景に、複数集落を単位として「基幹集落への諸機能の集約と集落間のネットワーク化」を進めていくような施策が示されている中で、「複数集落単位」の範囲として旧市町村を分析対象に設定し、農村振興局が独自に作成した人口データを用いて、農業地域類型別の人口動向と将来推計が行われた（松久 2015）。旧市町村の多くは「明治の大合併」による小学校区を範囲としたもので、農業地域類型にかかわらず、2000年頃までは平均集落数に大差はなく、人口減少がつづくなかで、千人以上の人口規模が維持されているところが多かった。しかし2000年から2010年に人口が増加した旧市町村は平地農業地域の約2割にとどまり、中山間地域では1割未満で、ほとんどの地域で人口減少に直面している。2000年から2010年にかけての動向を基に20年後の人口を推計すると、すべての地域で人口減少が進み、特に中山間地域では人口規模が極めて小さくなり、高齢者比率が過半を超える旧市町村が多数出現する可能性がある。このため、旧市町村単位での人口維持策が必要となる。

その後、農林水産省が新たに公表した旧市町村別人口データを用いて、2010年から2015年にかけての人口動向に基づく、2045年までの小規模地域単位での人口推計が行われた（松久 2021）。その結果、すべての地域類型で小規模な旧市町村の割合が増加し、高齢化が進行することが明らかとなった。ただし、その進行度合いは農業地域の類型によって異なっている。都市的地域では、2045年でも多くの旧市町村が人口1万人以上を維持し、高齢化率も比較的低い。小規模地域では高齢化が進む。平地農業地域では、多くの旧市町村が人口1,000人以上を維持する見込みで、高齢化率は地域全体で40～45%程度と安定している。一方で、中間農業地域では、人口1,000人未満の旧市町村が過半となり、高齢化率も50%を超える地域が増加する。山間農業地域では、2045年には8割以上の旧市町村が人口1,000人未満となり、その多くで高齢化率が50%を超える。このように、都市的・平地農業地域では一定の人口規模が維持される一方で、中山間地域では小規模・高齢化が深刻化し、地域維持が困難になることが予測されている。

なお、最新の2015～2020年を基準とした、2025年から2050年までの将来人口推計については、すべての地域で人口減少が進むが、地域類型間の差は依然として大きく、山間地域では、今後30年を待たずにさらに人口が半減する見込みであるという分析結果が示されている（橋詰 2025）。

② 農業集落の変容

このような人口動向や高齢化率の変化については、農業センサスの農業集落調査を用いた農業集落単位での分析も試みられている。具体的には、農業集落ごとに人口、世帯数、農家戸数、寄り合いの開催状況、共同活動の実施状況の現状及び動向が把握されてきた。農業センサスにおいて「農業集落」とは、地縁・血縁を基盤とする農業・生活・自治の共同体であり、農道・水路管理や冠婚葬祭などで密接な結びつきを持ってきた社会生活の基礎的な単位を指す（江川 2015）。

農業集落調査の分析から、農業集落の人口、世帯数、農家戸数の減少とともに、農業集

落での寄り合いや共同作業の減少傾向の実態が明らかにされている（橋詰 2025）。農業集落では、小規模化と高齢化が進行しており、それは特に山間農業地域で深刻である。人口減少と高齢化は、特に 2010 年以降に加速し、寄り合いの頻度や共同作業も減少している。中山間地域を中心に、「人口 9 人以下・高齢化率 50%以上」の「存続危惧集落」が 2045 年には約 1 万に達することが見込まれている。

このような集落機能の低下は、農地・用水路の管理困難や耕作放棄地の拡大にもつながっている。特に山村では、かつての植林活動の放棄や、水路管理の外部委託化が進行し、地域資源の荒廃や地域活性化の取組にも負の影響を与えている。こうした現状への対応策として、若年層の流出抑制や UJI ターンの推進とともに、新たな地域農業組織の構築と隣接集落との連携が重要である（橋詰 2015）。

他方、2020 年農業センサス（農業集落調査）の分析によると、集落での寄り合いの回数は、全体としては減少傾向であるものの、議題が多い集落ほど集落活動は活発であり、都市住民との連携にも拡大の兆しがみられる（平形 2023）。集落による条件の違いは、制度への対応の違いにも現れている。2014 年度に開始された多面的機能支払制度への対応状況によって農業集落を類型化し、農業集落の状況との関係を定量的に分析した楠戸（2024）では、条件の良い集落がさらに集落での地域資源の保全取組を高める一方で、取組を中止あるいは保全活動に取り組んでいない集落では、地域資源保全割合が低調にとどまり、両者における地域資源の保全水準の差がさらに拡大する実態が明らかにされている。

なお、農山村の構造変動に関する研究としては、このほかに農業統計や経済統計を用いた計量モデルによる農地面積予測に関する研究も行われている（福田 2003）。

3. 農山村の地域農業組織に関する調査研究

農山村の地域農業組織は、生産に関わる組織に限らず、流通や資源管理、生活、統括機能を持つ組織までを含む広義の概念である。特に農業経営の小規模性や高齢化、圃場条件の不利性から、個別経営の発展が困難である中山間地域では、1970 年代以降の水田の複合経営や生産調整の進展に伴い、集落営農を中心とする地域的な生産組織が注目されてきた（農村計画研究連絡会編 1998）。その後、1990 年代には農地保全や地域活性化に取り組む農山村の第三セクターが注目され、2000 年代には中山間地域等直接支払制度を活用した集落間連携が政策として推進された。さらに 2010 年代に入ると、住民の自治活動においても集落を超えた広域地域組織が展開し、その実態把握が求められている。

これら農山村の地域農業組織を対象とした調査研究として、第一に、農山村において第三セクターは、1980 年代後半～1990 年代にかけて、中山間地域の農業労働力の減少と高齢化、耕作放棄の進展のもと、「市町村農業公社」や「地域づくり公社」などと呼ばれ、地域農業や地域産業を補完する組織として期待された。しかし、2000 年代に入り、国の行財政改革の一環として、これら組織の整理・統合が進められた。その中で、自治体による財政補填によって成り立ってきた農山村の第三セクターの多くでは、その経営改善が強く求

められている。

農山村の第三セクターを対象とした全国調査によると（農林水産政策研究所 2010・2012）、多くの事業体が農業・交流を中心に活動し、自治体出資に依存する傾向が強く見られた。特に赤字事業体は、農地保全や施設管理型の第三セクターに集中し、収益性のある販売事業体との差が顕著である。また、農山村の第三セクターは、その事業内容によって、①農地保全のみに取り組む事業体、②農地保全と農業関連事業を行う事業体、③農業関連事業のみに取り組む事業体に分けられる。①農地保全のみに取り組む事業体は、公益性は高いものの、採算性が低く経営の存続に困難を抱えている。②農地保全と農業関連事業を行う事業体では、施設の受託管理を収入源としていたが、指定管理制度の導入によって経営が不安定化し、その多くが市町村合併を機に経営統合や再編を余儀なくされている。③農業関連事業のみに取り組む事業体は、収益性が高く比較的経営が安定している。共通した課題は、公益性と収益性の両立であり、特に初期投資や施設老朽化に対する支援が不可欠である。今後は、中長期的な農業振興計画への明確な位置づけ、事業再編の慎重な対応、住民参画の拡充が求められる。

第二に、中山間地域と平地との経済格差を是正し、多面的機能を維持することを目的に2000年度から開始された「中山間地域等直接支払制度」では、農業者などが対象農地について「集落協定」を結び、そこで定めた営農計画に基づき5年以上の農業生産活動などを行うことを条件に、交付金を受け取ることができる。他方、農業集落の小規模化・高齢化を背景に、集落協定の平均面積拡大や集落協定の統合が示されている（林 2013）。

中山間協定による広域組織には、①集落営農組織と連携した「法人化型」（例：山口県萩市・大分県中津市）、②協定役員が中心の「資源管理型」（例：福島県鮫川村・長野県安曇野市）、③小規模・高齢化集落が隣接集落と連携する「支援モデル型」（例：熊本県芦北町）の3タイプがある。①「法人型」は組織の持続性は高いものの、担い手の確保に課題を抱えている。②「資源管理型」では、景観保全などに重点を置くが、農業生産の担い手としては脆弱である。③「支援モデル型」では、後継者不在や高齢化の課題を抱えている（農林水産政策研究所 2009）。これら課題に対し、制度の継続性、担い手育成、非農家との協働、リーダー育成などの支援が求められているものの、集落単独での制度対応には限界があり、広域連携も模索されるべきである（楠戸 2021）。

第三に、農山村の広域地域組織とは、複数集落の連携によって、地域資源の活用や住民間の結束を促し、所得・雇用の創出や移住促進などに取り組むための地域運営の枠組みである。背景には、高齢化や集落の縮小があり、単独集落での活動継続が困難となった地域では、複数集落の連携による地域運営が模索されている。農林水産政策研究所(2017・2018)では、青森県、岩手県、長野県、岐阜県、和歌山県、熊本県における現地実態調査に基づく多角的な分析が行われている。これら事例調査から、広域地域組織は、営農・自治・資源管理など多様な活動を担い、自治組織（非営利）と経済組織（営利）の二面性がある。小学校区を単位とし、部会制・委員会制を採用する事例が多い。広域地域組織はまた、主導する主体によって「自治体主導型」と「民間主導型」に大別される。「自治体主導型」で

は、非収益事業が中心で、行政と住民の協働によって組織が運営されるが、高齢化による後継者不足が課題となる。「民間主導型」では、NPOや農協などが主導し、地域資源を活用したビジネスが展開されているが、持続的活動には農協などによる中長期的な支援が不可欠である。

多くの広域地域組織に共通する課題として、地域農林業との連携不足がある。その背景には、営農活動と住民自治の範囲の不一致がある。また、コミュニティ・ビジネスの継続性、若者の参画や移住者といった外部人材の確保や定着にも課題が残されている。地域によっては、リーダー（群）の育成や、移住者主導の事業が成果を上げているものの、現状では限定的である。

今後、広域地域組織の持続的発展のためには、様々な地域課題を総合的に対処することができる「地域マネジメント型」広域地域組織と、実行組織が単独で存立または複数の実行組織が連携する「地域ネットワーク型」広域地域組織それぞれに対応した政策支援が必要である。「地域マネジメント型」は、現時点では農山村の広域地域組織の一般的なタイプであり、総合的な取組により自治活動と経済活動の両立に適したタイプと言える。地域住民の総意を反映し、自治（協議）機能と経済（実行）機能を一体的・効率的に運営するためには、ガバナンスの明確化と制度の確立が必要であり、法人化はその有効な手段の一つと考えられる。

一方、「地域クラブ」としての「地域ネットワーク型」組織は、現状では農山村地域に広く受け入れられる可能性は低いと考えられる。しかし、「地域マネジメント型」が実現できない場合や組織が地域代表性を持たない場合には、地域全体の利益を追求する根拠が弱まるため、「地域マネジメント型」よりも「地域ネットワーク型」が適している場合もある。営農組織を核とする「地域ネットワーク型」の可能性を活かしつつ、農業者と非農業者の緩やかな連携を促進することも重要である。地域特性に応じた柔軟な組織形態の選択や、自治体・国・中間支援組織による中長期的支援が求められる。

この他に、農山村における組織を対象とした調査研究としては、山形県鶴岡市・石川県能登地域・熊本県阿蘇地域など、国際的制度（UCCN・GIAHS）に認定された地域を対象に、社会ネットワーク分析を用いた組織間連携の構造を定量的に比較し、持続的な農村振興の方策を検討した農林水産政策研究所（2020）がある。

4. 都市から農山村への人の新たな流れに着目した調査研究

3つ目に、都市から農山村への新たな人の流れに着目した取組に関する調査研究として、グリーン・ツーリズム、農村型ワーキングホリデー、山村留学、子供農山漁村宿泊体験、農村移住（Iターン）、外部人材移管する調査研究を取り上げる。以下、取組別にこれまでの研究成果を要約する。

①グリーン・ツーリズム

農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（農山漁村余暇法）が1994年に制定され、2000年代には、都市住民の余暇形態の変化や農村の多面的機能の再評価が進む中で、グリーン・ツーリズム事業が農村における新たなビジネスとして急速に広がっている。グリーン・ツーリズムの推進主体には、市町村やJAといった公的主体が設立に関与する「大規模総合交流施設」（「施設型」）と「農業体験型」による地域内発的な受入主体という代表的な2つのタイプがある。「施設型」では、高齢農家などによる農業生産の振興、野菜生産農家と観光農園（つみ取り）における連携の促進が図られ、「農業体験型」では、地域農業の特色を踏まえた独自の農業体験メニューの開発が進んでいる。他方、地域農業の活性化という点では、「施設型」では地域の農業生産との接点が曖昧であること、「農業体験型」では個々の事業者の活動が地域経済振興に結び付いていないという課題を抱えている（鈴木2003）。

2010年代後半には、地域資源の活用と観光需要の喚起を目指す取組として、農泊（農山漁村滞在型旅行）が政策的に推進されている。地域住民グループが主導し、地域拠点としても機能する「住民主導型農泊」、福祉や人材不足の課題解決と農泊の融合を目指す「古民家活用型農泊」、観光業者と連携し誘客を図る「温泉地連携型農泊」などの多彩な事例が展開されており、農泊の持続性と地域活性化への可能性が期待される（農林水産政策研究所2022）。

②農村型ワーキングホリデー

農村型ワーキングホリデーは、長野県飯田市や宮崎県西米良村などで1990年代から先進的に取り組まれてきた。農家にとっては労働力補完の手段であり、地域住民との交流を深めるきっかけにもなっている。参加者である都市住民にとっては、「ホンモノの農業体験」を得ることができ、「労働」を提供する対価として、食事や宿泊の提供を受けることができる。参加者の中には定住希望者も一定数おり、農村型ワーキングホリデーは農村移住の入口としての役割も果たし得る。一方で、受入体制の未整備や地域への波及効果が限定的であるなどの課題もみられ、交流の質を高め、持続的な制度として育てていくことが求められている（農林水産政策研究所2005a）。

③山村留学

山村留学の取組は、主に過疎化が進む地域の学校存続と地域活性化を目的として始まった。1976年に長野県八坂村（現大町市）において初めて取り組まれた。当初は里親制度が中心であったが、運営の困難さから全寮制や家族移住型が増加している。2003年度調査では、参加者の8割が自然体験への期待を参加の動機としており、山村留学の取組は、学校の存続や地域活性化には一定の効果が見られる。その一方で、運営団体では経済的自立や人材確保に課題を抱えており、取組の持続性が問われている（農林水産政策研究所2005b）。

④子供農山漁村宿泊体験

「子供農山漁村宿泊体験」は、子どもが農林漁家で生活し、家族的交流を通じて成長するとともに、これを受け入れる農林漁家や農山漁村地域の経済的社会的な活性化を目的とする取組である。1990年代から開始され、2008年度の総務省、文部科学省、農林水産省の連携事業が契機となり全国に広がった。宿泊体験受入者を対象とした意向調査によると、受入形態には民泊、旅館、一般簡易宿所があり、それぞれ受入人数が異なっており、営業形態によって取組による収入の差が大きい。宿泊体験の目的は、旅館業では経済的収益を重視する一方、民泊・小規模宿所では地域活性化や教育的意義を重視する傾向がある。子どもとの生活体験や交流を重視する受入者ほど感動や地域活性化効果を強く感じており、こうした交流が子どもの成長に寄与している。他方、受入者の高齢化や後継者不足、学校との調整、食事提供・教育内容の工夫、協議会レベルでの指導體制の充実など、課題も多い。この取組を地域活性化につなげるためには、地域受入協議会による方針統一や支援が不可欠だが、多くの協議会はボランティアを中心とした運営によって成り立っており、今後は事務局機能への支援体制強化が求められる（農林水産政策研究所 2015）。

⑤農村移住（Iターン）

中山間地域を中心とした農村移住、特にIターンは、1990年代以降、都市住民のライフスタイルの変化や、農村地域における人口減少対策として注目された。他方で、メディアによる農村イメージの肯定的変化もまた取組を後押ししている。Iターン移住者にとっては、雇用、住居、地域社会への橋渡しといった生活環境に対する支援が必要であり、空き家対策や仲介組織の存在が重要である。また、山形県西川町大井沢における事例調査研究では、移住者を積極的に受け入れる文化と参加しやすい地域活動の存在が、定着に好影響を与えている（土居 2016）。

このような地域コミュニティに加え、自治体による支援施策や移住支援組織も農村移住の促進に重要な役割を發揮している。移住希望者が多い自治体（県および市町）を対象とした現地調査によると、住宅、就業、奨励金など総合的な支援が整備されている地域ほど移住者数が増加傾向にある。加えて、各地の移住支援組織が、地域内の住居や求人情報の伝達・仲介、地域が求める人材の選別などの役割を果たしていた。これら移住支援組織は、「地域包括支援型」「特定目的支援型」などに分類され、行政と民間の連携による持続的な仕組み構築が求められている（田中他 2020）。

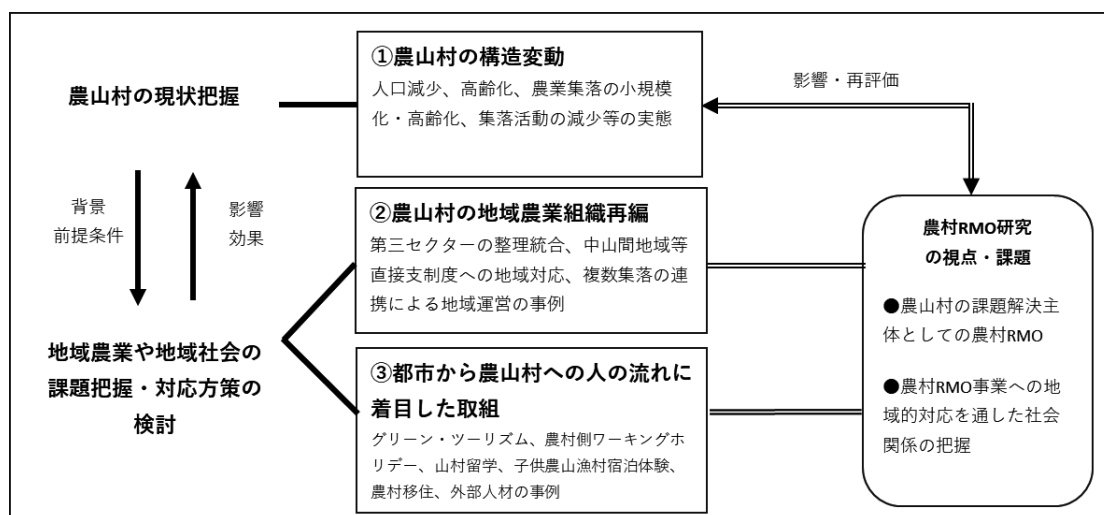
⑥外部人材の活用

2010年代に入り、地域再生の担い手として「外部人材」への期待が高まっている。地域サポート人材、地域おこし協力隊、人材育成に関する事業が各地で展開され、地域の人手不足の補完、地域資源の再評価、地域ネットワーク形成、プロジェクトの円滑な推進といった効果が報告されている。特に、地元の人材を活用した地域の事例では、外部人材に関する取組が若者の定着や地元人材の育成にも効果をあげている。外部人材を定着させるには、行政や地域組織との密な連携と、長期的な育成・支援体制が不可欠である（田端 2014・

小柴 2014)。

5. まとめ

本節では、農林水産政策研究所における日本の農山村や中山間地域を対象とした調査研究について、①農山村の構造変動に関する調査研究、②農山村の地域農業組織に関する調査研究、③都市から農山村への新たな人の流れに着目した調査研究の3点から整理し、それぞれの調査研究結果を概観した。これら3つの調査研究は、第1図で整理したように、①農山村の人や農地、農業集落などの構造変動から農山村の現状を把握し、これらを背景または前提条件として、②農山村の地域農業組織再編や③都市から農山村への新たな人の流れに着目した取組の実態を調査分析し、農山村における地域農業や地域社会の課題を把握し、対応方策を検討するという関係にある。以上をふまえ、今後の農村 RMO を対象とした調査研究において求められる視点や課題を2点に整理する。



第1図 農林水産政策研究所の農山村研究と農村 RMO 研究の関係

第一に、農山村の課題解決主体としての農村 RMO に関する内実の理解が課題となる。農村 RMO は、農地保全、地域資源を活用した経済事業、生活支援事業に総合的に取り組む、集落を超えた広域的な地域組織として期待されている。これを政策研での調査研究に位置付けると、農村 RMO は、②農山村の地域農業組織の一形態であり、③都市から農山村への新たな人の流れに着目した取組を含む、農山村の課題解決や農山村振興のための事業実施主体(組織)と整理できる。今後は農村 RMO に期待されているこれら3つの機能発揮に関して、既存の農業集落や自治体、あるいは農業集落より広い範囲で活動する農村 RMO 以外の地域団体と、どのように役割を分担し、相互に影響を与えながら問題の解決・調整にあたっているのか、その実態の把握やメカニズムの解明が求められる。このうち特に生活支援事業については、既存のプロジェクト研究では、高齢者の農業従事状況や社会活動の実態などを把握した農林水産政策研究所(2005c)や、NPOや生協などの非営利組

織による配食事業（大橋他 2015）、ICT を活用した健康づくり活動（平形 2022）や買い物支援（田中・國井 2022）などに限られており、この分野における調査研究の総合化・体系化が求められる。

第二に、農村 RMO を対象とした調査研究を通して、居住空間としての農山村に対する理解を深める視点も重要である。農山村では人口減少や高齢化とともに住民構成の多様化が進み、地域活動や地域農業との関係も見えにくくなっている。こうした中で、農村 RMO は多様化する地域住民とどのように接点を持つようとしているのか。農村 RMO の実践を通じた社会関係の構築や共同性の発揮に関する調査研究も今後の重要な課題である。

注 (1) 農林水産政策研究所では、この他に、農業と福祉の連携、震災復興、環境分野での地域資源の活用など、日本の農山村を対象とした調査研究の蓄積があるが、本稿では取り上げることが出来なかった。いずれの研究テーマも農村 RMO の実態・研究の双方に関連すると思われる重要な研究テーマであり、目配りが必要である。同時に、農林水産政策研究所の前身である農業総合研究所における研究成果についての検討も課題である。

[引用・参考文献]

- 江川章（2015）「集落活動の現状と広域化の動き」農林水産政策研究所『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成 24～26 年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』52-64.
- 大橋めぐみ・小柴有理江・小林茂典（2015）「非営利組織を活用した農村地域再生の取組—コミュニティビジネスによる配食事業を事例に—」農林水産政策研究所『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成 24～26 年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』168-185.
- 楠戸建（2021）「日本型直接支払への取組と農業集落の活性化—取組範囲の広域化と集落状況の比較から—」農林水産政策研究所『農山村地域の人口動態と農業集落の変容—小地域別データを用いた統計分析から—』82-108.
- 楠戸建（2024）「多面的機能支払への取組の進展と農業集落における地域資源保全活動との関連—農業集落別の取組状況変化による接近—」『農林水産政策研究』39:41-58.
- 小柴有理江（2014）「日本の大学等が展開する農村振興のための人材育成」農林水産政策研究所『農村イノベーションのための人材と組織の育成：海外と日本の動き』147-164.
- 佐藤真弓（2013）「市町村合併による市町村農政の変化と地域農業への影響：石川県奥能登中山間地域の事例」日本村落研究学会企画、佐藤康行編『検証・平成の大合併と農山村』【年報】村落社会研究 49：農山漁村文化協会 197-235.
- 鈴村源太郎（2003）「農村におけるグリーン・ツーリズム事業の展開と地域農業活性化」農林水産政策研究所『農村活性化の指標と地域資源の活用』60-94.
- 田中淳志・佐藤真弓・平形和世（2020）「移住希望人気上位県・市町の移住支援施策」農林水産政策研究所『農山村への移住・定住の促進に向けた取組に関する研究』32-141.
- 田中淳志・國井大輔（2022）「京丹後市の取組：ICT を活用した買い物、農漁業、移住、観光の取組」農林水産政策研究所『ICT の活用や地域資源の利用による農村イノベーションに関する研究』26-46.

- 田端朗子 (2014) 「日本の各省庁が展開する農村人材育成制度—外部人材活用・地域人材育成・拠点の形成—」農林水産政策研究所『農村イノベーションのための人材と組織の育成：海外と日本の動き』129-146.
- 土居洋平 (2016) 「地域活動の展開と農村移住受入れ・定着—山形県西川町大井沢を事例に—」農林水産政策研究所『農業・農村の機能・価値の維持増進を図る方策の検討』111-126.
- 農村計画研究連絡会編 (1998) 『中山間地域研究の展開—中山間地域問題の整理と研究の展開方向—』総合農業研究叢書第 33 号.
- 農林水産政策研究所 (2005a) 『わが国における農村型ワーキングホリデーの実態と課題』.
- 農林水産政策研究所 (2005b) 『山村留学の現状と課題—平成 15 年度全国アンケート調査報告書—』.
- 農林水産政策研究所 (2005c) 『高齢者が農業, 農村地域に果たす役割の影響分析』.
- 農林水産政策研究所 (2006) 『農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響—1990 - 2000 年農業集落調査の構造動態分析—』.
- 農林水産政策研究所 (2009) 『中山間地域における集落間連携の現状と課題—中山間地域等直接支払での複数集落 1 協定に着目して—』.
- 農林水産政策研究所 (2010) 『中山間地域において森林・農地資源の管理を担う第 3 セクターの現状と動向』.
- 農林水産政策研究所 (2012) 『中山間地域の農業振興に取り組む市町村第三セクターの現状と課題』
- 農林水産政策研究所 (2015) 『子供農山漁村宿泊体験の現状と課題—宿泊体験受入者の意向調査及び実態調査結果—』.
- 農林水産政策研究所 (2017) 『平成 28 年度広域的連携による農業集落の再生に関する研究報告書—熊本県・和歌山県・長野県における「広域地域組織」の現地調査結果』.
- 農林水産政策研究所 (2018) 『平成 29 年度広域的連携による農業集落の再生に関する研究報告書—青森県・岩手県・岐阜県恵那市における「広域地域組織」の現地調査結果—』.
- 農林水産政策研究所 (2020) 『地域資源を活用した農村振興—社会組織の連携構造のネットワーク分析—』
- 農林水産政策研究所 (2022) 『地域資源を活用した農泊による農村活性化の現状と課題—日本, イタリア, フランスにおける事例を中心に—』.
- 橋詰登 (2015) 「人口減少下における農業集落の変容と将来展望—集落構造の動態分析と存続危機集落の将来予測—」農林水産政策研究所『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成 24~26 年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』27-51.
- 橋詰登 (2025) 「農業集落の縮小と集落機能」『新基本法下での農業・農村の変容—農業センサス分析から見た構造変動』筑波書房 148-180.
- 林謙介 (2013) 「中山間地域等直接支払制度の変遷と効果に関する考察」『農林業問題研究』第 191 号: 74-79.
- 平形和世 (2022) 「遠野市の取組: ICT を活用した健康づくり活動」『ICT の活用や地域資源の利用による農村イノベーションに関する研究』7-25.
- 平形和世 (2023) 「農業集落の機能及び諸活動の動向に関する分析」農林水産政策研究所『激動する日本—農業・農村構造—2020 年農業センサスの総合分析—』219-232.

福田竜一 (2003) 「農村の社会経済変動下における農地面積の変動予測」農林水産政策研究所『農村活性化の指標と地域資源の活用』35-53.

福田竜一 (2018) 「農業集落の動向と諸活動の分析—農業集落活動の強靱性・脆弱性・臨界点—」農林水産政策研究所『日本農業・農村構造の展開過程 —2015年農業センサスの総合分析—』205-228.

松久勉 (2015) 「農業地域類型別市町村人口の将来推計—旧市町村を中心に—」農林水産政策研究所『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成24～26年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』5-26.

松久勉 (2021) 「旧市町村データに基づく農村人口の将来推計」農林水産政策研究所『農山村地域の人口動態と農業集落の変容—小地域別データを用いた統計分析から—』7-38.

第Ⅱ部 農村 RMO の正統性に関する分析

第3章 正統性からみた農村 RMO の組織と諸活動

福田 竜一・平口 嘉典・中村 勝則・若林 剛志

1. はじめに

農林水産省が提唱する農村型地域運営組織(以下, 農村 RMO)とは「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⁽¹⁾」とされている。農村 RMO は, 「地域ぐるみ」型の住民組織であるが, その「正統性⁽²⁾」の獲得が存立の重要な要件になると考えられる。なぜなら, 農村 RMO は私企業や営利企業などではないが, 社会的企業とも異なる。また自治会など従来からある住民自治組織や相互扶助組織でもない。そこで農村 RMO とはいったい何か, その正統性はどのようなことで, どこに正統性が求められており, 正統性をいかに獲得・維持しているのか, といった疑問が生じるからである。

2. 新制度派組織論と正統性

(1) 新制度派組織論と正統性

新制度派組織論(New Institutional Theory) は, 組織が外部の制度的環境から受ける影響を重視する組織論の一分野で, 組織の行動や構造が, 必ずしも効率性や合理性に基づいて決定されるのではなく, 制度的環境からの圧力や模倣によって形成されると説明する。

新制度派組織論では, 組織は制度的環境から正統性(legitimacy)を獲得して存続が可能になるとされている(Meyer and Rowan, 1977)。組織は正統性を社会から確保するため, 組織の公式構造を「制度的ルール」に適合することを目指し採用する。制度的ルールは「神話」と呼ばれ, 広く社会に浸透した「信念」である。例えば, 近代社会で官僚制を組織が導入するのは, 官僚制によって組織が機能的になることが社会に広く浸透し, 「神話」として存在するので, それに適応するためであることになる(東, 2004 : pp.84-85)。

新制度派組織論における正統性を包括的に議論した Suchman(1995)は「正統性は, 社会的に構築された規範(norms), 価値観(values), 信念(beliefs), そして定義の体系内において, ある主体の行動が望ましい規範や慣習に対して適切, または目的や状況に対して適切であると一般化された認識(perception), または仮定(assumption)である」(Suchman,1995 : p.574)とした。Suchman(1995)によれば, 正統性は人間の認識や仮定に基づくものであり, 不変か

つ普遍でなく、絶対的な規範でない。

Suchman(1995)は、正統性のタイプとして、関係者の自己利益(audience self-interest)に基づく「実用的な(pragmatic)正統性」、社会志向(sociotropic)と規範的承認(normative approval)に基づく「道徳的な(moral)正統性」、わかりやすさ(comprehensibility)と当然さ(taken-for-grantedness)に基づく「認識的な(cognitive)正統性」の3つがあるとした。これらの正統性は互いに排他的でなく、実際には複数の正統性が共存し、相互に関係するとした。

(2) RMO の機能と組織形態

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)によれば、RMO は機能面からみると、地域の将来ビジョンや課題の解決方法を検討する「協議機能」と地域課題解決に向けた取組を実践する「実行機能」の両面を有しているとされている。また RMO の「組織形態⁽³⁾」には協議機能と実行機能を同一の組織が合わせ持つ「一体型」と、協議機能と実行機能を切り離し、いずれかの機能を有する組織となっている「分離型」があるとされている。

(3) 農村 RMO の事業分類指標と事業の類型化

農村 RMO は、実行機能として地域の課題解決を目指し、高齢者福祉やコミュニティビジネス、地域資源管理といった事業を実施し、成果を上げることをその使命とする。そのような農村 RMO の事業分類指標を第1表に示す。第1に事業の「対象顧客軸」であり、地域住民、都市住民・移住者、行政がある。第2に「連携形態軸」は事業での組織間連携の有無であり、連携と単独がある。第3に「事業モデル軸」であり、事業目的が収益か非収益か、あるいは両者の複合型がある。

第1表 農村 RMO の事業分類指標

対象顧客軸	連携形態軸	事業モデル軸
地域住民	連携	収益
都市住民・移住者	単独	非収益
行政		複合型

資料：筆者作成。

この事業分類指標に基づいて農村 RMO の各事業をその提供価値から「課題解決型」、「価値創造型」、「コモン管理型」に類型化した(第2表)。課題解決型は、農村 RMO の使命や役割からみた中核的な事業である。価値創造型は、外部人材の呼び込みや定着も見据えて、地域内の所得と雇用の増加を目的とした事業である。なお価値創造型には、収益を上げることで課題解決型の事業のコスト面を賄う目的が設定される場合もある。コモン管理型は、受益者が全体にわたり個別には特定されにくい共有財の管理や運営が該当する。

第2表 農村 RMO の事業の類型化

提供価値	分類指標			事業例
	対象顧客軸	連携形態軸	事業モデル軸	
課題解決型	地域住民	連携	非収益	生活支援（見守り・買い物支援・除雪・交通空白地有償運送）、福祉（地域包括ケア）、防災・防犯、歴史・文化・学習、環境美化活動、イベント・祭事
価値創造型	都市住民・移住者	単独	収益	営農・農業支援サービス、農村観光、農産加工・6次産業化、直売（EC）、有機農業、定住促進、新規就農者支援
コモン管理型	行政、地域住民	単独、連携	複合	農地・山林等の自然資本の保全管理、鳥獣害対策、再エネ、中山間直払・多面的機能交付による共同管理活動、廃校や公民館等の指定管理

資料：筆者作成。

農村 RMO が取り組む事業のうち、農業には価値創造型とコモン管理型の双方に関わるという二面性があることを確認しておきたい。農地は私有財であるから、農地を利活用する事業は価値創造型に該当する。しかし農地の適切な維持と管理がもたらす農村景観や水資源といった地域資源管理は、受益者が全体にわたり、個別には特定しにくい面でコモン管理型に該当する。

（4）農村 RMO の正統性の獲得

第3表は、Suchman(1995)の3つの正統性を農村 RMO がどこから、どのように獲得しているのか、組織形態や組織体制、事業活動や取組内容から整理した表である。まず関係者の自己利益に基づく実用的正統性は、農村 RMO が供給する財やサービスの機能とその成果から獲得する。第2表の事業活動の分類に従えば、それらは価値創造型事業と課題解決型事業の一部(イベントや地域おこし)に該当する。

第3表 農村 RMO の正統性の獲得

		農村RMOの 組織理念や組織体制	農村RMOの 事業活動や取組内容
実用的 正統性 practical	個々人の 自己利益 self-interest	/	価値創造型事業 (営農, 観光, 農産加工)
			地域課題解決型事業 (イベント, 地域おこし)
道徳的 正統性 moral	社会志向と 規範的承認 sociotropic and normative approval	組織の目標・目的, 組織運営など	(防災・防犯, 環境美化, 福祉)
			コモン管理型事業 (地域資源や 自然資本の管理)
認識的 正統性 cognitive	わかりやすさと 当然さ comprehensibil- ity and taken- for- grantedness	組織形態, 地域限 定性や設立経緯 など	/

資料：筆者作成。

次に、社会志向と規範的承認に基づく道徳的正統性は、組織の目標・目的、そして公正で民主的な組織運営などから獲得する。農村 RMO は、福祉や防災・防犯、環境美化活動などの社会的な事業に取り組むことで道徳的正統性を獲得する。さらに地域資源や自然資本等の管理に取り組むコモン管理型事業は、それが全体的な利益をもたらすことなどから、道徳的正統性を獲得する。

そして、わかりやすさと当然さに基づく認識的正統性は、それによって RMO だと明確にわかる組織形態や活動範囲等の地域限定性、設立経緯などから獲得する。

3. RMO の組織と活動の実態分析

本節では、全国各地の RMO を対象とした総務省地域力創造グループ地域振興室 (2025) による調査結果⁽⁴⁾を分析する。データは総務省ホームページで公開された「調査結果一覧」⁽⁵⁾を用いた。分析では、RMO の「構成団体として参加している組織」に、「農家、集落営農組織、農業法人」を含む RMO (以下、「農業生産組織を含む RMO」) と、同じく「農林地保全組織」を含む RMO (以下、「農林地保全組織を含む RMO」) をそれぞれ抽出し、それら「農業関係組織と団体を含む」RMO が RMO 全体と比較して、どのような特徴があるかを明らかにする。なお対象となる RMO 数は全体で 8,193 組織、うち農業生産組織を含む RMO が 564 組織 (全体に占める割合 6.9%)、農林地保全組織を含む RMO が 165 組織 (同 2.0%) である。

(1) 活動範囲

第4表より RMO の活動範囲をみると、割合が最も高いのは、いずれの場合も「小学校

区とおおむね一致する」で、全体では 43.1%，農業生産組織を含む RMO で 36.9%，農林地保全組織を含む RMO で 38.8%となっている。「旧小学校区とおおむね一致する」の割合は、農業生産組織を含む RMO と農林地保全組織を含む RMO がいずれも約 24%で、全体の 16.6%よりもやや高い。また「中学校区とおおむね一致する」の割合は農業生産組織を含む RMO が 16.0%と全体や農林地保全組織を含む RMO と比べてやや高い。

第4表 活動範囲

	実数(組織)			割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
市区町村とおおむね一致する	371	31	11	4.5	5.5	6.7
中学校区とおおむね一致する	962	90	21	11.7	16.0	12.7
小学校区とおおむね一致する	3,535	208	64	43.1	36.9	38.8
旧小学校区とおおむね一致する	1,359	139	40	16.6	24.6	24.2
旧小学校区より狭い	1,094	49	13	13.4	8.7	7.9
その他	866	47	16	10.6	8.3	9.7
不明	6	0	0	0.1	0.0	0.0
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：総務省地域力創造グループ地域振興室（2025）より筆者作成。

（2）活動範囲の人口

第5表より RMO の活動範囲の人口をみると、最も割合が高いのはいずれの場合も「1,000人～5,000人未満」である。しかし、農業関係組織や団体を含む RMO の方が 1,000人未満の割合が全体よりもやや高い。その多くが農山村や過疎地域等に所在すると思われる農業関係組織や団体を含む RMO は、活動範囲の人口は全体よりも少ないといえる。

第5表 活動範囲の人口

	実数(組織)			割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
100人未満	259	27	3	3.2	4.8	1.8
100人～500人未満	877	106	30	10.7	18.8	18.2
500人～1,000人未満	791	107	32	9.7	19.0	19.4
1,000人～5,000人未満	2,499	202	75	30.5	35.8	45.5
5,000人～10,000人未満	1,386	63	9	16.9	11.2	5.5
10,000人～50,000人未満	1,277	40	13	15.6	7.1	7.9
50,000人以上	146	5	1	1.8	0.9	0.6
わからない	816	14	2	10.0	2.5	1.2
不明	142	0	0	1.7	0.0	0.0
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第4表に同じ。

（3）分野別の部会の設置状況

第6表より分野別の部会の設置状況をみると、「部会は設置していない」の割合は、全体では 39.8%だが、農業生産組織を含む RMO は 27.5%，農林地保全組織を含む RMO は

15.8%で、農業関係組織や団体を含む RMO の方が、分野別の部会が設置されやすい傾向がある。

第 6 表 分野別の部会の設置状況

	実数(組織)			割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
設立当初から部会を設置している	4,305	360	125	52.5	63.8	75.8
当初は無かったが、設立後しばらくたってから部会を設置している	533	43	12	6.5	7.6	7.3
部会は設置していない	3,264	155	26	39.8	27.5	15.8
不明	91	6	2	1.1	1.1	1.2
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第 4 表に同じ。

(4) 母体となった既存組織

第 7 表より母体となった既存組織をみると、「自治会・町内会」の割合が全体は 34.6%，農業生産組織を含む RMO は 30.3%といずれも最も高い。しかし農林地保全組織を含む RMO は「自治会・町内会の連合組織」の割合が 34.5%で最も高い。農林地保全組織を含む RMO は「公民館運営組織」の割合が 14.5%と全体の 9.7%，農業生産組織を含む RMO の 10.6%よりも高い。このように農業関係組織や団体を含む RMO は、広域的な既存組織が母体である傾向がある。

第 7 表 母体となった既存組織

	実数(組織)			割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
自治会・町内会	2,835	171	44	34.6	30.3	26.7
自治会・町内会の連合組織	2,429	152	57	29.6	27.0	34.5
公民館運営組織	796	60	24	9.7	10.6	14.5
地区の社会福祉協議会	163	9	1	2.0	1.6	0.6
農林地保全組織等	63	37	11	0.8	6.6	6.7
その他	872	80	20	10.6	14.2	12.1
母体となった既存組織はない	983	53	7	12.0	9.4	4.2
不明	52	2	1	0.6	0.4	0.6
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第 4 表に同じ。

(5) 設立の目的・きっかけ

第 8 表より RMO の設立の目的・きっかけをみると、全体、農業生産組織を含む RMO、農林地保全組織を含む RMO のいずれも「行政からの働きかけによる設立」の割合が最も高く、次いで「地域での共助のニーズの高まりや身近な生活課題への対応」の割合が高い。他方、「地域産業・観光の活性化や雇用の場の創出」は全体の割合が 3.9%に対して、農業生産組織を含む RMO の割合が 10.4%，農林地保全組織を含む RMO の割合が 8.5%とい

れも全体より高い。「地域の活動の担い手の高齢化・固定化への対応」も農業関係組織や団体を含む RMO の方が、全体よりもやや高い。

第8表 設立の目的・きっかけ

	割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
地域での共助のニーズの高まりや身近な生活課題への対応	31.6	28.5	28.5
地域の活動の担い手の高齢化・固定化への対応	16.7	20.3	20.8
民間事業者の撤退（スーパーの閉店等）を契機とした、生活機能の補完	1.6	2.6	2.7
地域産業・観光の活性化や雇用の場の創出	3.9	10.4	8.5
行政からの働きかけによる設立（行政による関連制度の導入への対応等）	40.2	34.0	36.0
その他	5.4	3.4	2.9
不明	0.6	0.7	0.5
合計	100.0	100.0	100.0

資料：第4表と同じ。

(6) 該当する組織

第9表より当該 RMO が、例示されたどの組織に該当するかをみると、「自治体の制度等に基づく組織」の割合は全体が 51.5%に対して、農業生産組織を含む RMO が 62.2%、農林地保全組織を含む RMO が 67.3%と全体よりもやや高い。逆に「自治会・町内会」の割合は、全体が 13.4%に対して、農業生産組織を含む RMO が 8.5%、農林地保全組織を含む RMO が 5.5%とやや低い。通常「自治体の制度等に基づく組織」は集落や自治会より広域で形成されることが多いので、それを反映していると思われる。

第9表 該当する組織

	実数(組織)			割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
自治会・町内会	1,094	48	9	13.4	8.5	5.5
自治会・町内会の連合組織	1,126	61	25	13.7	10.8	15.2
自治体の制度等に基づく組織	4,223	351	111	51.5	62.2	67.3
その他	1,637	98	18	20.0	17.4	10.9
不明	113	6	2	1.4	1.1	1.2
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第4表と同じ。

(7) 法人格の有無と種類

第10表より「法人格がある」の割合は、全体が7.6%に対して、農業生産組織を含むRMOが10.5%、農林地保全組織を含むRMOが8.5%と全体よりもやや高い傾向がある。また「法人格はない(任意団体)が一部の事業は法人化している」の割合は、全体が1.2%に対して、農業生産組織を含むRMOが4.1%、農林地保全組織を含むRMOが4.8%とやや高い。このように農業関係のRMOは、事業実施の理由等から「法人格がある」の割合が高くなっている。

第10表 法人格の有無

	実数(組織)			割合(%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
法人格がある	621	59	14	7.6	10.5	8.5
法人格はない(任意団体)	7,444	482	143	90.9	85.5	86.7
法人格はない(任意団体)が一部の事業は法人化している	96	23	8	1.2	4.1	4.8
不明	32	0	0	0.4	0.0	0.0
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第4表に同じ。

第11表より「法人格がある」場合の法人格の種類別でみると、「NPO法人」の割合が、全体では44.9%、農業生産組織を含むRMOでは35.6%とそれぞれ最も高い。他方、農林地保全組織を含むRMOは、「認可地縁団体」の割合が35.7%と最も高い。農業生産組織を含むRMOでは全体と比べ、「社団法人(一般)」、「株式会社等」、そして「農事組合法人」の割合が、いずれもやや高くなっている。

第11表 法人格の種類

	実数(組織)			割合(%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
認可地縁団体	165	10	5	26.6	16.9	35.7
NPO法人	279	21	2	44.9	35.6	14.3
社団法人(一般)	87	12	3	14.0	20.3	21.4
社団法人(公益)	3	0	0	0.5	0.0	0.0
財団法人(一般)	3	0	0	0.5	0.0	0.0
財団法人(公益)	1	0	0	0.2	0.0	0.0
株式会社・合同会社・合名会社・合資会社	22	5	1	3.5	8.5	7.1
協同組合	4	0	0	0.6	0.0	0.0
労働者協同組合	1	0	0	0.2	0.0	0.0
農事組合法人	7	5	1	1.1	8.5	7.1
社会福祉法人	14	1	1	2.3	1.7	7.1
その他法人	28	5	1	4.5	8.5	7.1
不明	7	0	0	1.1	0.0	0.0
合計	621	59	14	100.0	100.0	100.0

資料：第4表に同じ。

（8）中長期的な地域づくりのビジョン・計画等の作成状況

第12表より中長期的な地域づくりのビジョン・計画等の作成状況をみると、「作成している（更新したことがあると更新したことがないの合計）」の割合は、全体が52.4%に対して、農業生産組織を含むRMOが72.5%、農林地保全組織を含むRMOが81.9%と全体よりも高く、ビジョン・計画を作成して事業等に取り組んでいる傾向があることがわかる。

第12表 ビジョン・計画等の作成状況

	実数(組織)			割合(%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
作成している (更新したことがある)	2,588	232	77	31.6	41.1	46.7
作成している (更新したことはない)	1,705	177	58	20.8	31.4	35.2
作成していない (今後作成したい)	1,002	62	11	12.2	11.0	6.7
作成していない (今後も作成する予定はない)	2,869	90	18	35.0	16.0	10.9
不明	29	3	1	0.4	0.5	0.6
合計	8,193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第4表に同じ。

（9）活動内容のうち「実費程度」か「実費を上回る利用料」を徴収している活動

第13表より、RMOの活動内容として、「実施している」各活動で、「実費程度の利用料を徴収して実施」と「実費を上回る利用料を徴収して実施」の合計に対する、活動内容別の割合をみると、全体では「高齢者交流サービス（食事会、喫茶、敬老行事など）」の8.8%、「交流事業」の8.3%などが高い。他方、農業関係組織や団体を含むRMOでも、これらの活動で「実費程度」または「実費を上回る」利用料を徴収している割合は高いが、いずれも全体と比べてやや低い。しかし「農村景観の保全、空き家や里山などの維持・管理」、「農業（農作業の受託を含む）」、「農地の利活用（交流、体験など）」、「農業水路等の草刈りや泥上げ、農道等の補修」、「有害鳥獣対策（鳥獣被害防止用の緩衝帯の設置、駆除など）」、「観光（観光施設の運営、観光体験など）」、「特産品の加工・販売（直売所の設置・運営など）」の割合をみると、全体よりも農業関係組織や団体を含むRMOの方が高い傾向がある。そして「公的施設の維持管理（指定管理など）」の割合は、全体、農業関係組織や団体を含むRMOのいずれも高い。

第 13 表 活動内容のうち実費程度かそれ以上の利用料を徴収している活動（複数回答）

	割合 (%)		
	全体	農家、集 落営農組 織、農業 法人が構 成団体に 参加	農林地保 全組織が 構成団体 に参加
祭り・運動会・音楽会などのイベント	6.5	4.9	4.3
交流事業	8.3	6.8	6.5
多文化共生	1.1	0.8	0.7
生涯学習	7.1	5.5	5.6
文化・スポーツ	5.2	4.3	4.3
健康づくり・介護予防	5.5	4.5	4.5
コミュニティバス・デマンドタクシーの運行、その他外出支援サービス	4.0	4.2	4.5
送迎サービス（学校、病院、その他高齢者福祉施設など）	2.4	2.4	2.4
高齢世帯等の雪かき・雪下ろし	1.6	1.9	1.7
家事支援（清掃や庭木の剪定など）	4.2	3.4	2.8
弁当配達・給配食サービス	3.1	1.7	2.4
買い物支援（配達、地域商店の運営（食品、ガソリンなど）、移動販売など）	2.9	2.5	2.2
農業と福祉を組み合わせた活動	0.3	0.6	0.9
声かけ、見守りサービス	1.1	0.7	0.7
高齢者交流サービス（食事会、喫茶、敬老行事など）	8.8	5.3	5.6
子どもの学習支援、放課後児童クラブ	2.6	3.0	5.0
子ども食堂の運営、フードドライブ	2.0	1.4	0.4
青少年の健全育成（居場所づくり、体験活動、食育、非行防止など）	2.5	2.7	2.2
保育サービス・一時預かり	0.5	0.3	0.2
子育て中の保護者が集まる場の提供	1.1	0.6	0.7
防災活動（防災訓練・研修、安否確認、備蓄など）	0.7	0.7	0.4
防犯活動（防犯パトロール、防犯教室、防犯灯、防犯カメラなど）	0.8	0.8	0.9
交通安全（登下校の見守り、交通安全教室、自動車の速度抑制など）	0.4	0.4	0.2
地域（空地、道路、公園、河川・水路など）の美化・清掃・草刈り	1.7	2.7	1.5
除雪（道路、通学路など）	0.4	0.6	0.6
地域の緑化、花壇づくり、ビオトープ、生態系の保全	0.6	1.1	0.6
農村景観の保全、空き家や里山などの維持・管理	0.7	1.3	1.1
農業（農作業の受託を含む）	0.9	3.1	3.9
農地の利活用（交流、体験など）	1.2	2.8	3.2
農業用水路等の草刈りや泥上げ、農道等の補修	0.7	1.8	2.4
有害鳥獣対策（鳥獣被害防止用の緩衝帯の設置、駆除など）	0.6	1.7	2.2
観光（観光施設の運営、観光体験など）	1.7	2.9	3.0
特産品の加工・販売（直売所の設置・運営など）	2.8	5.7	4.9
市町村役場の窓口代行	0.6	0.4	0.2
公的施設の維持管理（指定管理など）	6.3	6.6	6.9
地域の調査・研究・学習	0.6	0.5	0.2
郷土文化・文化財の継承	1.0	1.3	0.7
集会施設の維持管理	3.4	3.1	3.9
地域の諸団体（自治会・集落を含む）の事務や活動の補助	1.8	2.3	1.9
広報誌の作成・発行（Web媒体による情報発信等を含む）	1.3	1.4	1.1
相談の場の確保	0.4	0.2	0.4
移住支援	0.2	0.7	1.3
その他	0.4	0.5	0.6
合計	100.0	100.0	100.0

資料：第 4 表に同じ。

(10) 主な収入源

第14表より、RMOの主な収入源として、「特になし」が全体でも農業関係組織や団体を含むRMOでも最も高い割合である。次いで「市区町村からの助成金・交付金等」の割合が全体でも、農業関係組織や団体を含むRMOでも高いことは同じである。ただしその割合は、全体が17.1%に対して、農業生産組織を含むRMOが25.1%、農林地保全組織を含むRMOが26.0%で、全体よりもやや高い。「国・都道府県等からの助成金・交付金等」も、全体より農業関係組織や団体を含むRMOの割合の方がやや高い。そして「収益事業の収益」も全体が3.4%に対して、農業生産組織を含むRMOが4.6%、農林地保全組織を含むRMOが4.5%とやや高い。

第14表 主な収入源（第1位～第5位の合計）

	割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
構成員からの会費	8.4	4.8	4.8
寄附金	4.2	2.4	2.7
市区町村からの助成金・交付金等	17.1	25.1	26.0
国・都道府県等からの助成金・交付金等	1.2	4.7	4.3
民間団体からの助成金	2.1	1.0	1.1
公的施設の指定管理料	2.8	4.9	5.9
市区町村からの受託事業収入	2.8	2.5	2.7
国・都道府県等からの受託事業収入	0.2	0.3	0.7
利用者からの利用料	4.0	2.7	3.2
収益事業の収益	3.4	4.6	4.5
資産運用益	2.8	2.2	2.6
その他	3.1	2.2	2.0
特になし	47.8	42.5	39.8
合計	100.0	100.0	100.0

資料：第4表に同じ。

(11) 農村 RMO の取組の実施状況

第15表より、農村RMOに該当する取組として「①農用地保全活動や農業を核とした経済活動」、「②生活支援の取組を実施しているか」のそれぞれについて、①と②の取組を両方とも実施している割合は全体では5.4%に対して、農業生産組織を含むRMOが20.0%、農林地保全組織を含むRMOが29.7%と高い割合である。また今後、①と②の両方を実施したいと思っている割合も農業関係組織や団体を含むRMOの割合の方が全体よりも高い。

第 15 表 農村 RMO に該当する取組の実施状況

	実数(組織)			割合 (%)		
	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加	全体	農家、集落営農組織、農業法人が構成団体に参加	農林地保全組織が構成団体に参加
①と②の取組を両方とも実施している	443	113	49	5.4	20.0	29.7
①と②の両方は実施していない(今後、①と②の両方を実施したいと思っている)	819	105	32	10.0	18.6	19.4
①と②の両方は実施していない(今後も①と②の両方を実施する予定はない)	6762	343	82	82.5	60.8	49.7
不明	169	3	2	2.1	0.5	1.2
合計	8193	564	165	100.0	100.0	100.0

資料：第 4 表に同じ。

注. ①と②の取組は本文中の説明の通り。

4. 考察とまとめ

(1) 実用的正統性の獲得

RMO において、実用的正統性に基づく価値創造型事業は無償などで実施する課題解決型事業の「財源」として位置づけることも多い。しかし価値創造型事業に取り組む割合は、全体として低いと言わざるを得ない。経営感覚に乏しく、財政基盤がぜい弱な多くの RMO にとって、初期投資や販売リスクの高さから、価値創造型事業への取組には慎重にならざるを得ないためであろう。

そうした中で、農業関係組織や団体を含む RMO は、例えば農作業受託などの営農関係事業等にも取り組むことによって、実用的正統性を獲得する余地が大きいといえる。すなわち、第 13 表でみたように農業関係組織や団体を含む RMO は、農業に関する活動で実費相当または実費以上の利用料を徴収している割合が高い。第 14 表からは、主な収入源として「収益事業の収益」の割合も若干高い。さらに法人格の種類でも、農業関係組織や団体を含む RMO は、NPO だけでなく株式会社である割合も高く、実用的正統性に基づくビジネスとして諸活動に取り組んでいる割合が総じて高いことを確認できる。第 8 表から、設立の目的でみると、農業関係組織や団体を含む RMO は「地域産業・観光の活性化や雇用の場の創出」の割合も高い傾向が認められる。このように農業関係組織や団体を含む RMO では、実用的正統性をより重視する傾向があることが明らかになった。

(2) 道徳的正統性の獲得

第 8 表でみたように、RMO の設立のきっかけの多くが、「行政からの働きかけ」である。設立や取組の目的は「共助ニーズの高まりや生活課題への対応」が高い割合となっており、全体的に RMO は地域課題解決を通じた道徳的正統性の獲得を重視する傾向が認められる。大多数の RMO が価値創造型事業には取組んでいないながらも事業や活動ができるのは、その事業の社会的意義等から、参加者らのボランティアに加えて、行政の補助金等を得やすいことがあると考えられる。

また第 13 表より、道徳的正統性に関わるコモン管理型事業としての「公的施設の維持管

理（指定管理など）」への取組状況をみると、RMO 全体でも、農業関係組織や団体を含む RMO でも、「実費程度」あるいは「実費以上の利用料」を徴収している割合が高い。社会的利益をもたらすと考えられるコモン管理型事業は、価値創造型事業と比べて経済的なりスクも概して低いと考えられることから、RMO の目的や組織にかかわらず取組やすく、比較的収益化もしやすい事業であるといえる。

（3）認識的正統性の獲得

第4表でみたように、RMO の活動範囲で最も割合が高いのは「小学校区」である。その理由は、小学校区には住民同士の「まとまり」が歴史的に形成されていること、RMO の事業や取組を行う上で必要となる人口（頭数）規模も得られるなどといった、合理的な理由は認められる。ただし新制度派組織論では、それが合理的であるか否かより、小学校区が最適であると信じられるようになれば、それに適合させようとする結果、多くの RMO の活動範囲が小学校区になる同型化と解釈する。この点について農業関係組織や団体を含む RMO もほぼ同じであったが、中学校区や旧小学校区を活動範囲とする割合がやや高いという違いもあった。

その点に関して、第5表でみたように、活動範囲の人口も3割程度が1,000～5,000人未満に含まれており、それが RMO の形成において最適な人口規模であることを示唆している。しかし農業関係組織や団体を含む RMO では、農山村に立地している割合が高いと推察されることから、1,000人未満の割合が比較的高く、活動範囲の人口は概して少ない。このことは、農業関係組織や団体を含む RMO では中学校区や旧小学校区を活動範囲とする割合が高いことと関係があるとみてよいだろう。すなわち、農山村の場合、小学校区の範囲では十分な人口や規模が得られない、あるいは住民同士のまとまりが旧小学校区にあるため、活動範囲はそれ以上大きくできないといった理由があると推察される。

第12表でみたように、RMO では全体でも5割以上が地域づくりのビジョンや計画等を作成しており、それによって認識的正統性を獲得しているといえる。さらに農業関係組織や団体を含む RMO は、地域づくりのビジョンや計画等を作成している割合や、法人格を有する割合が、全体よりも高くもなっており、認識的正統性の獲得をより重視している傾向があると認められる。

（4）まとめ

以上の分析の結果、正統性の観点からみた場合、農業関係組織や団体を含む RMO には全体の RMO と異なる傾向があることが明らかになった。すなわち、農業関係組織の組織や団体を含む RMO には、実用的正統性と認識的正統性をより重視している傾向がある。そうした特徴は RMO としての運営の自立化や、事業の成果の向上にも効果を上げている可能性はある。

しかし自治体からの助成金や交付金を活用している割合では、農業関係組織や団体を含む RMO の方が全体よりも高い傾向もある。その理由について仮説であるが、取組や事業

で成果をあげる RMO ほど、行政の支援が集中化しやすいことが考えられる。いずれにしても、RMO の運営自立化に向けた支援のあり方や、RMO の事業等の成果向上の要因の解明等には、さらに調査研究を深める必要がある。

【付記】本稿は福田竜一・平口嘉典・中村勝則・若林剛志(2025)を基にしている。なお、本稿の「3. RMO の組織と活動の実態分析」と「4. 考察とまとめ」は、総務省地域力創造グループ地域振興室 (2025)の実態調査結果のデータを筆者らが分析した結果を新たに書き下ろしたものである。

- 注 (1) 農村 RMO については、農林水産省「農村型地域運営組織(農村 RMO)の推進」<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/>(2023年6月13日参照)を参照。なお本稿では、一般 RMO と農村 RMO の違いは、経済活動に含まれる農用地保全や農業への関与の有無だけで、それ以外に特段の違いはないとの前提で議論を進める。
- (2) 正統性は legitimacy の訳語である。正統とは歴史的経緯を鑑みたときに正当ということであり、歴史的妥当性ゆえに継続性が付与されると解釈される(舟津, 2017)。また地域資源(コモン)管理主体に関する正統(当)性の議論は菅(2006)を参照。
- (3) 本稿における「組織形態」とは、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)で使われている用語であり、各組織における2つの機能の有し方を意味する。
- (4) 調査時点は2024年9月1日時点、調査期間は2024年9月18日から同年11月8日である。地域運営組織対象の有効回収数は8,193である。
- (5) https://www.soumu.go.jp/main_content/001000710.xlsx(2025年7月26日アクセス)。

[引用文献]

- 東俊之 (2004)「制度派組織論の新展開：制度派組織論と組織変革の関係性を中心に」『京都マネジメント・レビュー』6：81-97. <https://ksu.repo.nii.ac.jp/records/2162>.
- 舟津昌平 (2017)「現場に根差したイノベーション正統化プロセス-モスフードサービスの「次世代モス開発部」導入を題材とした事例研究-」『日本経営学会誌』39:26-36. https://doi.org/10.24472/keiejournal.39.0_26.
- 福田竜一 (2018)「広域地域組織をめぐる情勢と課題の整理—地域運営組織に関する有識者会議「最終報告」における論点を巡って—」『農業農村構造プロジェクト〔集落再生〕研究資料 第2号 平成29年度 広域的連携による農業集落の再生に関する研究報告書—青森県・岩手県・岐阜県恵那市における「広域地域組織」の現地調査結果—』：1-17.
https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/181228_29kozyo2_00.pdf (2025年7月21日アクセス)
- 福田竜一・平口嘉典・中村勝則・若林剛志 (2025)「新制度派組織論による農村 RMO の正統性への接近」『農業経営研究』62(4)：83-88. https://doi.org/10.11300/fmsj.62.4_83.
- Meyer, J.W. and B. Rowan (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, Vol.83(2)：340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>.

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」 https://www.soumu.go.jp/main_content/001001570.pdf (2025 年 7 月 26 日参照).

Suchman, M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *The Academy of Management Review* 20(3) : 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>.

菅豊 (2006) 「「歴史」をつくる人びと—異質性社会における正当性の構築—」 宮内泰介編『コモンズをささえるしくみ—レジティマシーの環境社会学』新曜社 : 55-81.

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」,

https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/chiisana_kyoten/rmo_yushikisyakaigi/rmo_yushikisyakaigi-saishuuhokoku.pdf (2023 年 6 月 13 日参照).

涌田幸宏 (2015) 「新制度派組織論の意義と課題」『三田商学研究』58(2) : 227-237.

https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20150600-0227.

第4章 農村 RMO における正統性獲得プロセスに関する考察

—島根県安来市えーひだカンパニー株式会社を事例として—

平口 嘉典・中村 勝則・尾中 謙治・草野 拓司・
福田 竜一・楠戸 建・寺林 暁良

1. 背景と課題

わが国の農山村において人口減少・高齢化が進行し、地域社会の維持が危ぶまれる昨今、地域課題の解決を目的とした地域運営組織（RMO）の動向に注目が集まっている。総務省の調査では、2022 年度時点で全国に 7,207 組織が存在し、年々増加傾向にある（総務省、2023 : p.43）。

さらに中山間地域において農用地保全や農業生産の維持が困難になり、集落機能の低下がみられることから、複数集落の機能を補完し、農用地保全活動や農業生産活動と併せて、生活支援等を行う「農村 RMO」の形成に向けた取り組みが進められている。

こうした地域運営組織の取り組みを円滑に進めていくためには、地域住民からの支持を得る一方で、行政からも地域を代表する組織として認められることが不可欠である。すなわち、Suchman のいう「正統性」を獲得する必要がある。

Suchman (1995) は、正統性 (legitimacy) を、「ある存在者の行為が、社会的に構成された規範や価値や信念や定義のシステムの中で、望ましく適切でふさわしいと受け入れられる一般的な認識もしくは前提」とする⁽¹⁾。地域運営組織が、地域住民および行政から、当該組織は地域を運営するのにふさわしいという認識を得ることが、ここでいう「正統性」の獲得である。

小田切 (2018) は、地域運営組織の可能性を検討する中で、その正統性に言及し、当該組織が身の回りの小さな課題解決に取り組むことによって公共領域が拡大し、正統性が確保されるとし、これを「下からの正統性確保」とする⁽²⁾。しかし、正統性の確保（獲得）における具体的なプロセスは明らかにされていない。

そこで本稿では、農村 RMO を対象に、その形成・発展過程の分析により、当該組織の正統性獲得プロセスを明らかにする。以下では、農村 RMO の先進事例である島根県安来市えーひだカンパニー株式会社（以下、えーひだカンパニー）を対象にする。

2. 対象事例

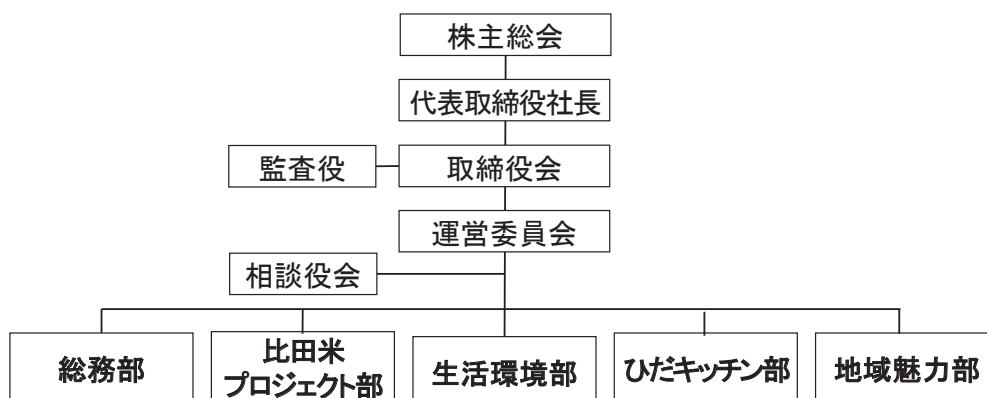
(1) 対象事例の概要

島根県安来市比田地区は標高 300～350m の盆地に位置し、山間農業地域に該当する。人口は 966 人（2022 年 4 月末）、過疎高齢化が年々進行する地域である。

比田地区には18の自治会が存在し、地区の東西に1つずつ公民館が存在する。以前は地区内に2つの小学校があったが、2004年に1つに統合された。地区の範囲は、明治期の旧比田村⁽³⁾の範囲と一致しており、現在でもこの範囲での共同意識が存在している(高野, 2018 : p.45)。

対象事例のえーひだカンパニーは比田地区を範囲とし、2016年に任意組織として設立され、翌17年に株式会社となった。企業理念は、「自治機能と生産機能の発揮による“地域ビジョン”の実現と『えーひだ』の創造⁽⁴⁾」とあり、地域の課題解決による地域運営が活動の中心に据えられている。構成員⁽⁵⁾は120名である(2023年2月時点)。

同社の組織体制は第1図に示される。法人運営に関わる役員は6名、従業員は社員4名、パート4名である。5つの部が存在し、各部に10~20名程度の部員が所属し、活動している。部員は40~50歳代が中心である。次に各部の活動を概観する。



第1図 えーひだカンパニー組織体制

資料：えーひだカンパニー提供資料より。

総務部は、企画調整を担い、中山間地域等直接支払交付金(以下、中山間直払)の事務委託を受けている。当地区では、当初19の集落協定が存在していたが、そのうちの13協定(総協定面積212ha)が、2017年に4つの協定に統合され、それらの事務を同社が担っている⁽⁶⁾。事務委託費は交付金の1割とし、年間約360万円が事務費収入となる。なお、第4期対策期では、集落連携・機能維持加算、超急傾斜農地保全管理加算、生産性向上加算、集落機能強化加算を受けており、オンラインショップの運営、ラジコン草刈機の導入、移動販売車の運行(後述)に充てられている。

比田米プロジェクト部は、水稻の作業受託(育苗, 防除(133ha), 堆肥散布(77ha))と水稻(3ha), そば(1.5ha), 小麦(0.6ha)の栽培を行っている(2022年度実績)。また比田米のブランド化にも取り組み、食味コンテストの実施, 同社直売所や県内業者を通じたブランド米の販売, ふるさと納税返礼品への出品を行っている。加えて2022年度から新規にタマネギ栽培, ドジョウ養殖を開始している。

生活環境部は、デマンド交通（交通支援）、移動販売（買い物支援）、高齢者サロン（居場所づくり）、出産祝い、空き家バンク（移住・定住対策）、ハザードマップ作成等、住民の生活支援を主に行う。主な事業費は、島根県の「小さな拠点づくりモデル地区推進事業（2020 年度～24 年度、5 年間で最大 5,300 万円助成）」の助成金から捻出し、採算性を確保している。また 2022 年度から開始した移動販売車の運行では、中山間直弘の集落機能強化加算（年間約 600 万円）を活用している。

ひだキッチン部は、加工品開発・販売を行い、これまでにラーメン、ドレッシング、日本酒、パン等の開発・販売を行った。また地区の食文化を継承していくため、「食守プロジェクト」を立ち上げ、郷土食の継承に向けた活動を行っている。さらに 2023 年 3 月には、後述する市場（農産物直売所）にカフェを併設し、飲食事業を開始している。

地域魅力部は、えーひだ市場（農産物直売所）の運営、市立病院への売店出店、同社ウェブサイトを通じた各種情報発信を行っている。

（2）経営状況

同社の 5 つの部の活動は多岐に渡り、収益性のあるものから必ずしも収益性が見込めない公益的なものまで混在している。経営体としての採算性をみるために、同社の直近 3 か年の経営データをみたのが第 1 表である。

第 1 表 えーひだカンパニー経営状況（2020-22 年度）

（単位：千円）

	2020 年度	2021 年度	2022 年度
売上高	44,882	60,247	47,323
販売費及び一般管理費	15,115	20,627	25,036
営業利益	▲7,424	▲6,749	▲9,596
営業外収益	9,828	12,484	9,660
経常利益	2,349	5,732	64
税引前当期純利益	1,337	2,674	82
当期純利益	902	1,973	10

資料：えーひだカンパニー各期総会資料より。

営業利益ではマイナスが続いているが、各種助成金収入を含めた経常利益ではプラスであり、最終的に当期利益もプラスで推移している。年ごとに若干の変動がみられるものの、近年は安定した経営が継続されてきた。

以上のように、同社は農村 RMO としての役割を果たしつつ、経営体としての採算性も

確保しながら経営を継続してきたことが分かる。

3. 正統性獲得プロセスの考察

えーひだカンパニーは 2023 年時点で、設立から 7 年が経過し、地域内外から認知される存在になり、また、行政からも農村 RMO として認識されている⁽⁷⁾。地域住民および行政から、当該組織は地域を運営するのにふさわしいという認識を得ているという点で、すでに同社は正統性を獲得しているといえる。

では、どのようなプロセスを経て正統性を獲得してきたのか。以下では、住民サイドからの正統性に絞り、えーひだカンパニーの形成・発展過程における 3 つの事象を分析考察する⁽⁸⁾。

(1) 既存の地域活動の継承

同社設立の 24 年前 (1992 年)、比田地区の一部の地域 (西比田) で県営圃場整備事業と国道バイパス建設を一体的に実施する計画案が浮上した⁽⁹⁾。これを受けて、地元では、いきいき比田の里づくり委員会 (以下、H 委員会) が組織され、事業実施に向けた具体的検討が進められた。

H 委員会には、圃場整備の対象住民だけでなく、地区全域の主要団体や一部地区外の団体からも参加があり、16 団体から選出された 94 名によって運営された。H 委員会の目的は、「県営圃場整備事業と国道バイパスの建設を機に、21 世紀の展望に立った、いきいき比田の住みよい里づくりをめざし (中略)、具体的な実践事項を策定し早期実現を図ること」である。そこで案出されたのは、事業実施によって生じる非農用地を集積して行政に買収してもらい、圃場整備費用を捻出するとともに、その集積用地に地区の拠点としての農村多目的広場の建設を要望することだった。地元からの要望を受け、旧広瀬町が 2003 年に集積用地 (約 50a) を取得し、翌 2004 年に店舗、食堂、トイレが整備された拠点施設「比田いきいき交流館」が建設された。

拠点施設の管理は地元任せにされることになり、2004 年に比田地区全域から出資者を募り、いきいき比田の里管理組合 (以下、H 管理組合) が組織された。1 口 2 万円で、約 400 万円の出資金が集まり、約 180 名の組合員によって拠点施設の管理・活用が進められた。

H 管理組合では、市場部 (直売所運営)、加工部 (もち、笹巻、惣菜等製造)、食堂部 (飲食提供) を設けて各事業を開始した。当時 40~50 歳代 (現 60~70 歳代) の組合員を中心に活動が行われ、開業から数年間は順調に推移した。しかし徐々に集客・売上が落ち込む一方で、組合員の高齢化により活動が低調になり、組合の経営状況が悪化していった。出資金を取り崩して事業の運営費に充てる事態になり、組合存続が困難になってきたタイミングで、2014 年に現 40~50 歳代からえーひだカンパニーの立ち上げの話が提案され (後述)、結果的に、施設の管理と一部事業 (主に直売所運営) は同社に引き継がれることになる。当時の状況について、H 管理組合の元事務局長 (現 70 歳代) は、「組合の運営が立ち

行かなくなった時にえーひだカンパニーの立ち上げの話が出てきたので、若い人たちにお願ひすることにした。」と語っており⁽¹⁰⁾、地区の課題解決を担う主体としてえーひだカンパニーに期待が集まっていたことがみてとれる。

以上のように、現 60～70 歳代を中心に作り上げた地域のハード・ソフトを、現 40～50 歳代の発案で生まれたえーひだカンパニーが受け皿となって継承・活用したことがわかる。えーひだカンパニーは新規に立ち上げられた組織ではあるが、過去の地域活動との連続性を有していたため、地区住民からの支持を得やすかったと考えられる。

(2) 設立準備期における地域課題の抽出、統合、共有

H 管理組合の事業運営が困難になってきた頃、若い世代の住民の間で、これからの比田地区について考える動きが生まれてきた。

2014 年に、現 40 歳代住民・A 氏（後の同社総務部長）の発案で、「比田の地域づくりを考える会（以下、考える会）」が立ち上げられ、同会のもとで「いきいき比田活性化プロジェクト」が進められた。考える会は、はじめに現状把握のために、全世帯を対象にしたアンケートを実施し、その後、地区の課題抽出と地域ビジョン作成のためのワークショップを開催した。当時、A 氏は市農林振興課の職員であり、市内各地区の地域ビジョン作成に関わる業務に従事しており、自身の出身地である比田地区にも地域ビジョン作成の話を持ち掛け、県の補助事業⁽¹¹⁾を活用してビジョン作成に着手した。

地域ビジョン作成に関わった、考える会のメンバー構成を第 2 表に示す。地区内の住民を中心に、地区内外の主要組織から幅広く集められている。35 名のメンバーのうち、9 名（約 4 分の 1）が女性である。また H 管理組合の関係者も多数参加している。

ワークショップは複数回開催され⁽¹²⁾、考える会のメンバーをはじめ、幅広い世代の住民から地区の魅力、改善点、理想像等が 1,469 項目出された。それらは産業振興、地域魅力、生活環境、定住促進の 4 つの大項目に分類され、最終的に 88 項目に整理統合され、10 年後の目指すべき地域ビジョンとして、2016 年に完成した。

地域ビジョン作成の進捗状況は、2 か月に一度の広報誌の発行や、住民・自治会への説明会を通じて定期的に情報共有が行われた。

ビジョン作成の事務局運営には地域おこし協力隊 2 名が関与しており、うち 1 名は 2014 年に H 管理組合に配属され、広報誌発行や住民説明で中心的な役割を担った。

以上のように、地域ビジョン作成にあたって世代、性別に偏らず、地区住民から幅広く意見を集め、ワークショップや情報発信を通じて住民に見える形で地域ビジョンへと集約されており、地域課題の抽出、統合、共有が約 2 年の歳月をかけて着実に進められた。これにより、住民にとって他人事ではなく、自らの地域ビジョンとして認識されるに至った。その後、地域ビジョンを実現していく主体としてえーひだカンパニーが設立されるが、住民自らのビジョンを同社が 1 つ 1 つ実現していくことにより、同社に対する地区住民からの信任につながったと考えられる。

第2表 比田の地域づくりを考える会構成員

(単位：人)

所属等	人数	地区別
H 管理組合	6	地区内
公民館	5	地区内
市議会議員	2	地区内
農業委員	2	地区内
森林組合	1	地区内
連合自治会	1	地区内
I ターン移住者	1	地区内
農業自営	1	地区内
青年団	1	地区内
市役所	7	内5・外2
地元JA	3	内2・外1
県農業普及部	3	地区外
地域おこし協力隊	2	地区外
	35	

資料：えーひだカンパニーへのヒアリングによる。

(3) 事業実施における真摯な経営姿勢

地域ビジョンの作成が始まった当初から、地域ビジョンを実現する主体が必要であるとの意見が上がり、「株式会社 HIDA」という組織の設立が構想されていた。これが後のえーひだカンパニーの原形である。地域ビジョンを絵に描いた餅で終わらせないため、ビジョン完成から数か月後、ビジョンの実現主体として、えーひだカンパニーが立ち上げられた。まさに同社は地区住民の思いを体現するための組織といえる。

同社は設立以来、地域ビジョンの実現に真摯に取り組んでおり、2022年度末時点で44のビジョンが実現されている（進捗率50%）。前節でみた同社の取り組みの中で、デマンド交通、移動販売車、農業生産、中山間協定の統合、比田産小麦の商品開発、カフェ運営等はいずれもビジョンに掲げられており、すでに実現済みのものである。特に、デマンド交通や移動販売車の運営は、小田切（2018）が指摘する「公共領域の拡大」と捉えることができ、こうした取り組みが同社の正統性獲得に寄与したといえる。

また地区住民に対し、同社の活動状況の説明・共有にも努めており、地区の自治会代表者協議会への事業報告（年1回）や、2か月に1度の広報誌発行を通じて、情報発信・共有を継続的に実施している。

Druckerは、経営者が備えるべき資質に「真摯さ（integrity）」を挙げるが⁽¹³⁾、えーひだカンパニーが着実に地域ビジョンの実現を進めてきた姿勢には、同社の真摯さが表れてい

る。

こうしたえーひだカンパニーの真摯な経営姿勢が、地区住民の理解を促し、前項（2）と同様に同社に対する信任につながったと考えられる。

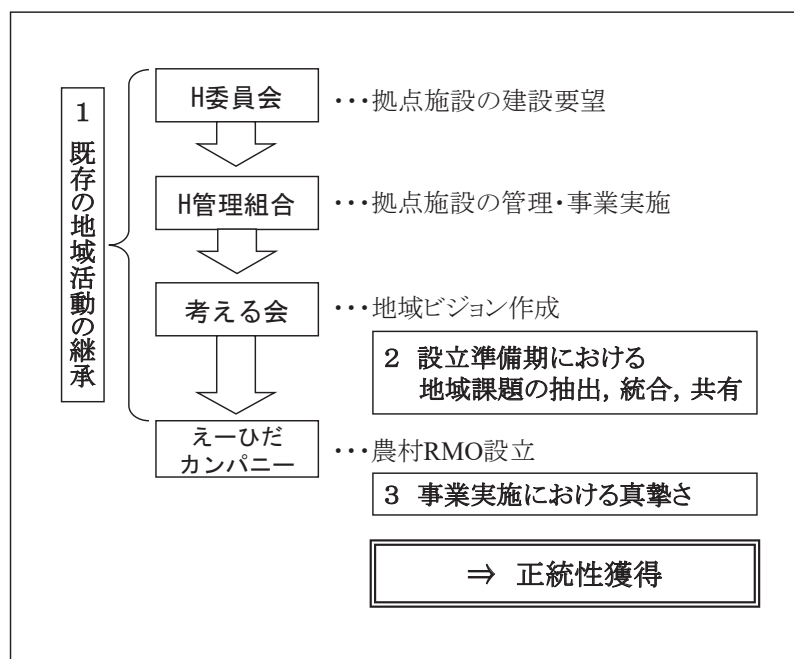
この点の傍証として、次の事象が挙げられる。同社ではこれまでに2回の増資を行っているが、1回目（2017年）に集まった出資金327.2万円に対し、2回目（2022年）は864.9万円と、1回目を大きく上回った。いずれの回も出資者は地区住民が大半を占めており、同社の認知度の高まりと、同社に対する信任と期待の広がりとの結果とみられる。

（4）小括

以上の3つの事象を経て、えーひだカンパニーは正統性を獲得できたとみられる。ここで、対象事例における正統性獲得プロセスは第2図のように整理できる。

圃場整備を契機にH委員会が組織され、地区の拠点施設の建設を要望し、実現した。拠点施設の管理のために新たにH管理組合が組織され、組合による事業が開始された。組合員の高齢化とともに事業存続が困難になってきた頃、若い世代を中心に、考える会が組織され、地区住民を巻き込む形で地域ビジョンを作成した。そして地域ビジョンの実現主体として、えーひだカンパニー（農村 RMO）が設立され、真摯な経営姿勢のもとで着実にビジョンが実現されてきた。

このように、えーひだカンパニーは既存の地域活動を継承し、設立準備期に地域ビジョンの作成を通じて地域課題の抽出、統合、共有がなされ、設立後の事業実施における真摯な経営姿勢により、地区住民の理解と信任を得ることができ、正統性を獲得したと考えられる。



第2図 対象事例における正統性獲得プロセス

資料：筆者作成。

4. まとめと展望

本稿では、農村 RMO における正統性獲得プロセスについて、事例に即して明らかにした。

本事例の考察をふまえて、農村 RMO における正統性獲得のための必要条件を導出すれば、次の3つである。第1に、既存の地域活動と農村 RMO の事業との連続性の確保、第2に、地域課題把握のための多様な住民課題の抽出、統合、共有、第3に、地域課題解決に取り組む真摯な経営姿勢である。これら3条件は、今後の農村 RMO の設立・発展において考慮されるべき点である。また、すでに活動を開始している農村 RMO においては、これら3条件が満たされているかを確認し、仮に欠けているものがあれば、適宜改善していく必要がある⁽¹⁴⁾。

最後に、農村 RMO の正統性獲得は一朝一夕に成し遂げられるものではなく、相応の時間と労力が必要である。対象事例では、地域ビジョン作成の段階から地域おこし協力隊員2名が配属され、地区の実働部隊として活動していた。そのうち1名は同社の取締役役に就任し、現在も同社の中心メンバーとして活躍している。この点で、正統性獲得のためには、適切な人材の確保・配置が重要な要素であり、農村 RMO の設立前後における人的支援の必要性が示唆される⁽¹⁵⁾。

- 注 (1) Suchman (1995) による。ここでは土橋 (2009) の訳を用いた。
- (2) 一方で、地域運営組織の地域代表性を確保することによって、正統性が「強化」されるとし、これを「上からの正統性強化」とする (小田切, 2018 : p.176)。
- (3) 比田村は 1889 年に発足し、1955 年に広瀬町への合併により廃止された。
- (4) えーひだカンパニーウェブサイトより。https://e-hida.co.jp/profile/ (2023 年 9 月 11 日参照)。
- (5) 構成員になるためには、同社の活動への参加意向を示し、取締役会兼運営委員会です承される必要がある。構成員は出資者である必要はなく、また法人との雇用関係を持たない。
- (6) 集落協定からの事務委託には 2 種類あり、書類作成と交付金支出を協定側で行う場合と、それらすべてを同社に委託する場合がある。
- (7) 農林水産省ウェブサイトでは農村 RMO の事例に挙げられている。https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/index-20.pdf (2023 年 9 月 22 日参照)。また、筆者らは 2022 年 8 月に安来市農林振興課を訪問し、同課担当者より、えーひだカンパニーは地域運営組織である旨の説明を受けた。
- (8) 行政サイドからの正統性の獲得について、いつ、どのような条件下で行われるのかを明らかにすることは、残された課題である。なお小田切 (2018) においてもこの点は明らかにされていない。
- (9) 事業の正式名称は、西比田地区県営圃場整備計画、および、国道 432 号西比田工区改良計画である。
- (10) H 管理組合元事務局長へのヒアリングによる (2023 年 6 月実施)。
- (11) 「水田農業モデル実践支援事業」および「頑張る地域づくり応援事業」を活用し、約 50 万円の助成を受けた。
- (12) 5 つの世代に区分したワークショップを実施し、地区の小中学生からも意見を募った。
- (13) Drucker は、経営者にとって、人の管理や人材開発の能力だけではなく、根本的な資質として、真摯さが必要であると指摘し、具体例として、一流の仕事を要求し、自らにも要求すること、高い基準を設定し、部下がそれらを守ることを期待することを挙げている (Drucker, 2008 : p.10)。これを本事例に援用すれば、地域ビジョンの実現という課題を自らに設定し、その課題に着実に取り組む経営姿勢は、えーひだカンパニーという組織体が有する真摯さであるといえる。
- (14) 現状では、これら 3 条件が満たされていない、言わば形式的な農村 RMO が一定数存在するかも知れず、それらの組織が 3 条件を導入していく際には、行政・専門家のサポートも必要である。
- (15) 人的支援では、本事例のように地域おこし協力隊の活用が 1 つであるが、実際、地域おこし協力隊を人材として確保している地域運営組織は 14.9%と低調である (総務省, 2023 : p.73)。この原因について、山浦 (2018) は、地域運営組織の実態と協力隊制度のギャップを挙げている。

[引用文献]

- Drucker,P.F. (2008) Management Revised Edition, Harper Collins Publishers.
- 小田切徳美 (2018) 「地域運営組織の可能性」農山漁村文化協会編『むらの困りごと解決隊 実践に学ぶ地域運営組織』農山漁村文化協会 : 158-179.
- 総務省 (2023) 『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』 https://www.soumu.go.jp/main_content/000939013.pdf (2023 年 9 月 22 日参照)。
- Suchman, M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, The Academy of Management

第4章 農村RMOにおける正統性獲得プロセスに関する考察—島根県安来市えーひだカンパニー株式会社を事例として—
(平口・中村・尾中・草野・福田・楠戸・寺林)

Review 20(3) : 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>.

高野宏 (2018) 「地域との関係からみた大田植の変化—島根県安来市広瀬町比田地区の場合—」『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』46 : 43-63. <http://doi.org/10.18926/56344>.

土橋力也 (2009) 「正統性の獲得プロセス：看護婦養成事業の事例」『経済科学』57(2) : 35-48. <https://doi.org/10.18999/ecos.57.2.35>.

山浦陽一 (2018) 「地域運営組織と地域おこし協力隊の関係と課題」『農村計画学会誌』36(4) : 504-507. <https://doi.org/10.2750/arp.36.504>.

第5章 農村地域における地域自治運営の主体と 正統性確保の要因

—秋田県横手市・T委員会を対象に—

中村 勝則・鷺尾 環

1. 背景と目的

農村地域には農業用排水路、農道など公共財としての性格を有する農業資源が広範に存在する。農家数の減少と農村住民の多様化が進む中、それらの保全管理を担ってきた集落は脆弱化してきている。また、2000年代以降における市町村合併の推進により、基礎自治体の範囲内における課題の発掘やその解決に向け協議・実行する仕組みもまた空洞化している。こうした状況の下で農村地域を維持していくには、農業資源の保全管理を始め、地域の様々な課題の協議・解決に向けて活動を行う地域運営の主体形成（組織や仕組みづくり）が必要不可欠となっている（重岡ら、2010）。

実際に近年、わが国の農村地域では集落～明治合併村（昭和旧村）程度を範囲とする農業資源の保全管理組織や「農村型地域運営組織（農村 RMO）」など、新たな地域自治運営の主体となりうる組織が各地に設立されており、政策的にもそうした動きを支援している。本稿が対象とする秋田県横手市の T 委員会もその中の一つに位置付けられる。

しかしながら、そのような組織は必ずしも法的に裏付けられた権限や機能を持つわけではないため、地域住民から「特定の集団が勝手に何か行なっている」という目で見られることや、そもそも組織の存在や活動自体が地域住民に認識されていないという事態になりかねない⁽¹⁾。これは Suchman (1995) がいう正統性、すなわち「社会的に構築されたシステムの中で、ある団体の行動が望ましい、妥当、あるいは適切であるという一般化された認識や前提」が欠如している状態である。地域自治運営を担うためには、このような事態は避けなければならない。なぜなら地域自治運営は地域住民の理解や参画があって初めて成立するからである⁽²⁾。では正統性はいかに確保されるのか。具体的な事例を元にした研究蓄積が重要な課題となっている。

そこで本研究では、正統性を確保している組織を対象に取り上げ、農村地域における地域自治運営を担う主体として正統性を確保するための要因に接近することを目的とする。

2. 対象と方法

(1) T 委員会の概況

対象である T 委員会は秋田県横手市の中心市街地から車で 10 分程度走った旧平鹿町 T 地区に所在する。農業地域類型は平坦農業地域に属し、地区内の農地のほとんどが水田で

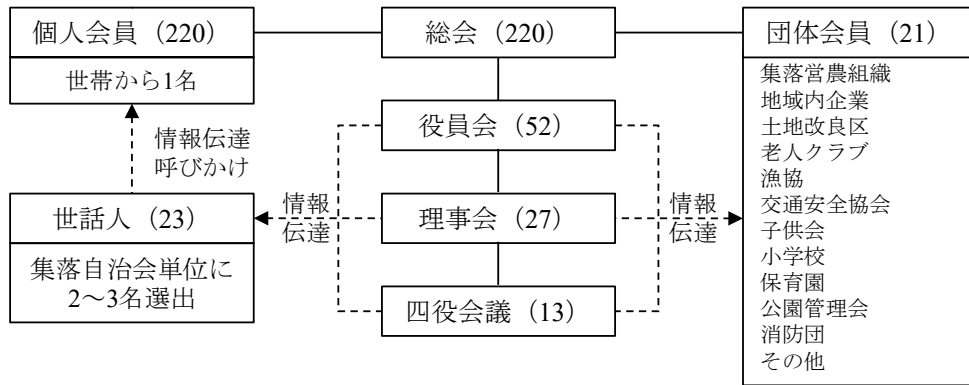
ある。T地区はかつての小学校区であり、農林業センサスでは一つの農業集落として捕捉されているが、その下には10の自治会があり、T地区の住民は自治会の単位を「集落」と称している。そこで本稿ではこれら自治会を集落として捉えることにする。2020年の国勢調査及び農林業センサスによれば、センサス農業集落であるT地区の総戸数は224戸、そのうち総農家は51戸、約23%となっている。ただし、米価水準が高い時期であった1990年の数値をみると総戸数258戸に対し、総農家217戸である。実に84%が農家となっていることから、現在の非農家の相当数がもともと農家であったと推察される。

このような純農村地帯ともいえるべきT地区であるが、他3地区を含む昭和旧村を範囲とする旧S農協は活発な経済活動と組合員の団結の強さでその名を馳せていた。そのことは、1950年代後半の市町村合併において政治的理由から分村が決まった際にも「村は割れても農協は割るな」を合言葉にS農協がそのまま1998年の農協合併まで存続しつづけたことに表れている。当時はほとんどの住民が農協組合員であったことから、それはT地区住民のまとまりの良さと言い換えてよいだろう。また、多くの農村集落がそうであるように、稲作の機械化が進む前までは農作業における「結い」が行われ、年間を通じて様々な集落行事も開催されていた。しかし、1990年代後半以降における米の価格下落、農業労働力の高齢化と離農、若年層の人口流出などによって、こうした行事を維持できない集落も出てきていた。このような状況に危機感を抱いたのが、T委員会の設立を主導した元S農協職員W氏であった⁽³⁾。W氏の取り組みについては後述する。

T委員会は農地・水・環境保全向上対策（現・多面的機能支払交付金制度）の施行を機に2007年に設立された。2022年4月時点において、T地区全10集落の非農家を含む全世帯から1名ずつ、220名が個人会員となっている。これに加えて地区内に所在する集落営農組織や企業等の事業体及び土地改良区や小学校等機関、老人クラブや子供会、消防団といった組織など合計21の団体会員が加入している。その組織図を第1図に示す。多面的機能支払交付金の対象面積は258haとなっている。

T委員会では、設立以来15年以上にわたり、農業用排水路や農道の保全管理、補修のほか、地域行事の復活開催など幅広い活動を行ってきた。その財源は多面的機能支払交付金であり、年間およそ16,000千円である。2021年度におけるその使途をみると、まず農地維持・資源向上にかかる支出は約13,500千円で、そのうち7割弱が共同活動の日当として支払われる。次に水利施設等の補修など長寿命化にかかる支出が3,300千円となっている。

加えてT委員会のユニークな点として、多面的機能支払交付金の収入以外に、構成員の年会費及び寄付金の収入が年間約430千円ある（以上の金額はT委員会総会資料による）。この金額は多面的機能支払交付金には遠く及ばないものの、同交付金の使途として制度的に認められない経費（例：打ち合わせにかかる飲食費や高齢者見守りの一環として贈答品、伝統行事の際に必要な物品の購入等）に充当し活動を円滑にする役割を果たしている。



第1図 T委員会の組織図

資料：聞き取り調査により筆者作成。
注：（ ）内は構成人数，団体数。

(2) T委員会の位置付け

本研究ではT委員会を次のような事例として位置付ける。第1は、純農村的な平坦水田地帯において、地域自治運営を担う組織として正統性の確保に成功している事例ということである。T地区では全世帯が年会費の支払いを承諾して加入している。このことは地域自治運営を担う組織として地域住民がT委員会を認めていることの証左であり、ゆえに正統性を有する組織であると位置付けることができる。

第2は、集落機能の脆弱化が進行する中、農業サイドから自生的に、しかも集落を跨ぐ形で設立された自治運営の主体の先行事例としての位置付けである。本事例の取り組みは、今後の農村における地域自治運営のあり方に示唆を与えるものとする。

(3) 方法

法的な権限の裏付けを持たない組織の正統性を考える上で、「操業に際しての社会的了解」(Social License of Operate, SLO)の概念を援用する。SLOは鉱物資源の採掘事業など、自然環境を大きく改変することで外部不経済を地域社会にもたらす産業における組織論、経営論において発展してきた概念である。採掘産業を担う事業者は周辺住民から認められなければ操業を続けることは難しくなるのであり、社会的了解を得るための方策が経営に求められるためである。Thomson & Boutilier (2011)は社会的了解の水準を低い順から、撤退(Withdrawn)、承諾(Acceptance)、賛成(Approval)、心理的自己同一(Psychological Identification)の4段階に区分した。その上で、少なくとも承諾の状態になれば撤退を余儀なくされることから、撤退と承諾の間が正統性の境界(Legitimacy Boundary)であるとしている⁽⁴⁾。つまり、地域社会の構成員が承諾以上の状態となっていることが当該組織の正統性を担保するということである。

このように考えると、T委員会では地区の全世帯が年会費を支払うという行為を通じてT委員会の存在を承諾していると捉えることができる。ただし、退会も自由であるため、T委員会には承諾の状態を維持することも求められる。そのためには何が必要か。本研究

では仮説として以下の要因を想定する⁽⁵⁾。

第1に、組織の地域代表性である。そのためには当該地域を網羅した構成員の参加が必要で、かつ同様の組織が他にはないという状況でなければならない。そのため事前の組織設計が重要となる。そこでT委員会が全世帯の参加を得て設立されるに至ったプロセスを跡付ける。

第2に、組織の応答性である。構成員の状況や意見を把握しそれに迅速に対応できるかどうか。要望に対して応答のない組織の存在を承諾し続けることはないだろう。そこでT委員会における機動的な運営のための組織や協議の頻度を検証する。

第3に、活動の公開性である。組織の活動について構成員と情報を共有できていなければ、組織に対する疑心暗鬼が生まれ、承諾の状態を維持することは難しくなると考えられる。そこでT委員会の活動に関する情報提供・発信の状況を検証する。

第4に、活動の公共性である。便益が多く構成員に行き渡る活動であるかを検討する。そうでなければ構成員にとって組織に加入するメリットや意味が薄れるからである。

組織が正統性を確保するためには、以上の要素を満たすことによって地域社会の構成員から承諾を得て、正統性の境界を越えることが必要となる。さらに正統性は、一度確保できれば良いというものではなく、いつ消滅してもおかしくない不安定なものであると考えられるため、地域社会の構成員から承諾を得ている状態を維持し続けることが必要である。そうすることによって地域社会から権威を認められることとなる。法的権限を持たない地域自治運営の主体にとって、正統性を確保することによって得られる権威こそが権限に代替するものであるといえよう。

以下では、T委員会が地域における正統性をどのように確保しているのか、上記の諸要因に着目して実践を跡付けていくことにする。

3. 結果

(1) 地域住民を網羅する組織設計

まず、組織の地域代表性であるが、その確保に向けた取り組みはT委員会を設立するための「設立発起人会」の組織化に始まる。

T委員会の設立を主導したのは、設立当初から事務局長を務めるW氏である。氏はT地区の農家出身で農協職員でもあった。周辺の農業従事者が高齢化し、離農が増加してくると、農業用排水路や農道などの保全管理が十分にできない世帯あるいは集落が出てきた。そのような状況を憂慮していた時に、2005年から農地・水・環境保全向上対策が開始されるとの情報を得たW氏は、既に自身が主導して立ち上げていた集落営農組織⁽⁶⁾と同じ5集落を範囲として資源保全組織を立ち上げようと考えた。すると、T地区内の周辺集落から、その組織に参加させて欲しいとの声が上がった。交付対象面積が大きい方が交付金額も大きくなり、事務作業も効率化が見込めることから、T地区10集落で組織を立ち上げることになった。その際、T地区の世帯を網羅するための取り組みが「世話人」の選定とそれを

通じた全戸加入の呼びかけであった。

世話人は、W 氏が中心となって、T 委員会の活動の趣旨に賛同し、かつ W 氏から見て世話好きであるというパーソナリティも考慮して選出した人々のことである。自治会を単位として2~3名おり、この世話人によって発起人会を組織した。この発起人会の構成員がそれぞれの集落の全世帯を回り組織へ参加するよう説明と説得を行なったことで100%の加入を実現することができたのである⁷⁾。

ここで留意したいのは、自治会長をT委員会の構成員にすることで地域を網羅したことにする手法をとらなかった点である。自治会長を構成員にすれば形式的には地域を網羅したことにはなるが、それだと個々の世帯が参加している実感を持ちにくいとW氏は考えた。そのため、あえて自治会を団体会員とせず、手間と時間はかかるが上記のような参加呼びかけを採用したのである。また、世話人も自治会の役員等の充て職としていない。T委員会の活動に賛成し活動してくれる人物かどうかを重視しているからである。

このように地区内の全ての住民世帯を網羅し、かつ個々の世帯が参加の実感を持てる組織とすることで地域代表性を確保している。

(2) 応答性と公開性を担保する取り組み

T委員会における応答性と公開性を担保する取り組みはセットなのでここでまとめて述べる。

第1に、第1表にみるようにT委員会では四役会議、全体役員会、総会を組織に設置している。第1表に示したとおり、まず四役会議は概ね四半期ごとに開催され、事業実施について原案を協議する。次にそれを世話人も加わった全体役員会で協議・成案とし、世話人を通じて各集落に伝達する。そして最高意思決定機関である総会は年に一度の開催で、当該年度の事業と決算の承認及び次年度事業と予算の協議を行う。これら会議の開催数は9回で、平均すると月に0.75回、地域課題を協議する場があるということになる。こうすることにより組織としての応答性を高めている。

第1表 T委員会における諸会議の実施状況 (2022年)

会議	構成人数	年間開催数	主な役割
四役会議	13名	4回	・事業推進のための協議。
全体役員会	52名	4回	・四役会議で作成した議案の協議・承認。 ・地区全体へ周知するため世話人と情報を共有。
総会	220名	1回	・事業及び予算の報告と次年度計画の承認。

資料：聞き取り調査により筆者作成。

第2に、年会費や作業日当など構成員との金銭授受を口座振込みではなく、現金での手交としていることである。そのねらいは会員がT委員会事務所に足を運ぶ機会を確保するとともに、現金授受という身体的動作を行うことによって活動への参加意識や実感を高め

ることである。それに付随する効果として、一つは現金手交の際に交わされる雑談には、会議等のフォーマルな場では出てこない豊かな情報が含まれていることもあり、そこから地域住民の状況や抱えている課題の発掘につながる可能性があること。もう一つは構成員、特に単身高齢者の健康状況の確認にもなっていることが挙げられる。

第3に、構成員に対する定期的かつ丁寧な情報提供である。T委員会では設立以来、年1~3回のペースで構成員向けに会報を紙媒体で配布している。かつ幅広い世代の人々が判読できるよう、平易な文章で文字サイズを大きくするなどの工夫をしている。このように、多くの構成員にT委員会の活動に関する情報が行き渡るよう工夫することで構成員に対する公開性を担保している。

(3) 公共性を有する活動の企画・運営

第2表にT委員会の活動を示す。第1に、T委員会が多面的機能支払交付金制度の対象組織となっているため、当然のことながら農業資源保全活動（同制度でいう「農地維持」、「資源向上」、「長寿命化」など）が中核となる。これらは主に農家にとって関心の高い活動である。

第2表 T委員会の活動

活動内容		活動への参加を要請する団体会員					
		集落営農法人	小学校	保育園	老人クラブ	自治会	
農業資源保全活動	農地維持	農業用水関連施設の点検活動・機能診断	○				
		農業用水路の浚渫	○				
		農道路面の維持（砕石敷き直し等）	○				
		草刈り作業	○				
	資源向上	農地法面、農道路肩の初期補修	○				
		畦畔の再構築	○				
		水路の補修	○				
長寿命化	農業用水路補完工事	○					
普及啓発	水利関連学習活動		○				
農業資源保全以外の活動	生活環境整備	一斉空き缶・ゴミ拾い					
		花壇づくり	○				
	生活・福祉向上関連	伝統行事開催（2, 4, 7月）				○	○
		高齢者への声掛け（鉢花贈呈）				○	○
		餅つき大会			○	○	○
普及啓発	さつまいも苗定植、収穫作業体験	○		○	○		
	県内外への視察研修				○	○	

資料：聞き取り調査により筆者作成。

注（1）活動の類型は活動の内容に応じて筆者が設定した。

（2）集落営農法人は、団体会員となっている三つの集落営農組織のうち法人化している一組織。

第2に、上記制度のメニューにない生活に関連する支援も実施していることである。伝統行事の開催や餅つき大会などのイベント、見守りも兼ねた高齢者への鉢花贈呈、子供と高齢者が一緒に行うさつまいもの定植・収穫作業体験、親子で参加できる県外視察研修⁽⁸⁾などである。

第3に、それぞれの活動において、関連性の高い団体会員を通じて参加を要請していることである。表頭に示した集落営農法人はW氏が中心となってT委員会に先立って設立

した集落営農組織が法人化したものであるが(注6参照)、農業資源保全活動のうち水利関連学習活動以外の活動と農業資源保全以外の活動のうち圃場での作業を伴う花壇づくりや、さつまいもの苗定植・収穫体験において、同法人を通じて人員を確保している。同様に、水利関連学習活動や生活・福祉向上関連活動、県内外への視察研修においては、必要に応じて小学校、保育園、老人クラブ及び自治会を通じて参加者を募っている。

このように、農家のみならず非農家や若年世代なども含め、多くの住民に関わる活動を実施するとともに、団体会員になっている既存の組織を通じて情報伝達や参加の呼びかけを行うことで、T委員会の活動の便益が広く行き渡るよう配慮し、公共性を確保している。

4. 考察

T委員会という一事例の分析の限りではあるが、地域自治運営の主体となる組織が正統性を確保するための要因として以下を指摘できる⁽⁹⁾。

第1に、地域代表性を確保するための地域住民を網羅できるような組織設計である。自治会など既存の地縁組織は地域代表性を有するものの、求められる課題に必ずしも対応できていない。それゆえに地域自治運営主体が必要であり、実際に各地で形成されているのである。その地域代表性を確保するためには組織設立に向けて準備するための組織構成員の人選が重要である。なお、この準備段階が円滑に進んだ背景には、T地区を含む旧S農協における活発な経済活動の経験と団結力の強さがあることも見逃せない。しかもT委員会設立の旗振り役を務めたW氏は同農協の職員であり、業務を通じて地域住民の状況をよく把握できていたことも重要な点であろう。

第2に、自治会など既存の地縁組織が持つ性質の活用である。先に自治会は現在求められている課題に対応できていないと述べたが、自治会は住民相互に「顔が見える」関係性を有する社会的基礎集団である集落をベースとしている。そこでは相互扶助と相互牽制という、市場メカニズムとは異なる力学が働く。それは活動の参集や情報伝達等にかかる取引費用の節減を通じて円滑な運営に寄与しうる。

第3に、多くの構成員の共同関心に即した公共性を有する活動の企画・実行と、構成員からの情報収集や情報提供の範囲や頻度を高めることによって活動の応答性と公開性を担保することである。とりわけ活動の企画・実行に関して、都市地域に比べ農村地域は、農道や農業用排水路といった、非農家も一部受益に預かる農業資源が存在するため、これらを中心に据えることが有効であると考えられる。

以上のような正統性の要因を満たすことを前提とした上で、地域自治運営の主体として継続するためには次のようなことが必要となるであろう。

第1に、社会的了解を維持するための絶えざる実践である。地域自治運営の主体となる組織は法的権限を持たない組織であることに変わりないことから、権限に代わる権威を地域社会から安定的に付与され続けなければならないからである⁽¹⁰⁾。

第2に、第1の点に関連して、構成員世帯の世代交代により社会的了解の水準が変化し

てしまうことである。地域自治運営を担う組織は世帯単位の加入であることが多いが、世帯単位で承諾していてもそれは個人単位での承諾と必ずしもイコールではないからである。住民意思の単位はあくまで個人であることから、個人単位での参加を可能にする必要がある。

第3に、自律的な地域自治運営を実現するためには、地域住民の社会的了解の水準を心理的同一の状態にまで高めることが必要である。そのために必要な要素や条件の解明は今後の研究課題としたい。

【付記】本稿は中村・鷺尾（2024）を基に一部加筆・修正したものである。

- 注（1）例えば、地方自治法に位置付けられた地域自治組織などであれば、住民に共有されている法制度がその存在を認めていることになるため、設立された時点で正統性を有するといえる。しかし、そうではなく有志の住民によって任意に設立された組織は、自ら発信しない限り（発信の義務もない）、周囲の住民は設立の事実や活動について知ることができないからである。こうした状況は地域課題の協議・解決に向けた活動を妨げることになる。
- （2）総務省地域力創造グループ地域振興室（2022, 2024年4月1日参照）には地域運営組織を対象とする「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査」（2021年度実施、有効回答数 6,064 組織）の結果が掲載されている。その中の設問「継続的に活動していく上での課題」（複数回答）への回答をみると、18項目中8番目に比率が高い課題として「地域住民の活動への理解不足（地域のために活動している組織として認知されていない）」が挙げられている（37.0%）。これは当該組織が正統性を十分に得ていないがゆえの課題であると考えられる。なお、より高い比率となっている課題は、活動やリーダー、事務局を担う人材不足、地域住民の当事者意識の不足や役員・スタッフの高齢化、活動資金の不足に関するものであった。
- （3）W氏はT委員会の広報誌の中で、次のように述べている。「従来の手法では、農地を守り、農村環境を維持することは困難な時代になりました。耕作放棄地の増加や農業を営む者が居なくなれば集落環境が悪化し、そこに暮らす人々の心も荒廃しかねません。私たちの祖先が見出し、私たちの時代に忘れた『結い』をまた地域ぐるみで復活し取り組むことにより、少しでも農村環境の維持そして向上に繋がれば良いと考えています。」
- （4）「承諾」は組織の存在を受け入れている状態であり、「賛成」は組織の活動に賛同し、場合によっては参加するような状態。心理的自己同一は、「承諾」と「賛成」の状態に加えて、組織の活動を自分自身のことのように考える状態である（いわゆる「当事者意識」を持っている状態）。「承諾」→「賛成」→「心理的自己同一」という順で社会的了解の水準は高まっていくと考える。
- （5）この仮説は、Schmidt, Vivien A. (2020) 及び杉浦 (2023, 2024年4月1日参照) における民主的正統性の要件に関する政治学の議論を参考に構築した。地域自治運営は当該エリアにおける民主的な政治システムとして捉えることができるからである。上記文献は、民主的正統性確保に必要な要素を三つの局面に分けて捉える必要があるとする。第1は政治学でいう「インプット」の局面であり、「政策選択が「人民の意思」をどの程度反映しているか」が重要であるとする。そこから本稿では地域住民をいかに網羅し地域代表性を確保するか、またそのための組織設計を分析視角に掲げた。第2は「スループット」の局面であり、「政策形成過程の質」を担保するための政策選択や意思決定の透明性確保や説明責任の遂行が必要であるとする。その点を本稿では、地域自治を担う組織活動の公開性として分析視角に取り上げた。第3は「アウトプット」の局面であり、「政策選択がどの程度「共

通善」を提供するか、及びそれら政策の実効性と実績」が正統性に必要だとする。この点を本稿では、住民にとって必要な活動を行い迅速に課題に対応することと捉え、公共性と応答性として分析視角に加えた。

- (6) 2000 年代の初頭、W 氏の集落の担い手農家が急逝し、その経営耕地の新たな受け手を巡って一時混乱した。この先も同じようなことが起こることを見越した W 氏は、離農跡地の受け手を作るべく、2005 年に T 地区の中心部にあつて相互に近接している 5 集落の農家に呼びかけて集落営農組織を立ち上げた。その後、同組織は 2011 年に法人化している。
- (7) 加入呼びかけにあたり T 委員会では年会費（1,000 円）を徴収するが、会費負担のない準会員制度も設けることで加入のハードルを下げている。
- (8) 視察研修のテーマは住民であれば何らかの関わりがある「水」であるとしている。これまでに農業用水の水源を辿るツアーや、地区から流れ出る水の行方を追跡するツアーなどを実施してきた。
- (9) 結果で述べた T 委員会の実践が正統性確保につながったことをより明示的に実証するためには、他事例との比較が必要である。それは今後の研究課題とせざるを得ないが、少なくとも本稿では T 委員会が正統性を確保している組織であり、同委員会が仮説として掲げた正統性の要素を実践していることは確認できたと考える。
- (10) 自治運営を行う T 委員会に対し、行政サイドが公的な役割・機能を付与するといったことも考えられる。実際、市役所がどのように T 委員会を評価しているのか、また逆に T 委員会が上述のような対応を求めているのか、こうした点の検証については他日を期したい。

[引用文献]

- 中村勝則・鷺尾環（2024）「農村地域における地域自治運営の主体と正統性確保の要因—秋田県横手市・T 委員会を対象に—」『農業経営研究』62(3):88-93. https://doi.org/10.11300/fmsj.62.3_88.
- Schmidt, Vivien A. (2020) *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford University Press.
- 重岡徹・山本徳司・栗田英治（2010）「農村環境保全施策の導入にともなう地域自治運営の再編」『農村計画学会誌』29(3):363-369.<http://doi.org/10.2750/arp.29.363>.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2022）「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」, https://www.soumu.go.jp/main_content/000866402.pdf.
- Suchman, M. C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *Academy of Management Review* 20(3): 571-610. <http://doi.org/10.2307/258788>.
- 杉浦功一（2023）「民主的正統性のインプット／スループット／アウトプットの側面に注目した「民主主義の後退」の考察」和洋女子大学紀要 64：65-76. <https://wayo.repo.nii.ac.jp/records/2104>.
- Thomson, I and Boutilier, R. (2011) The social License to operate, in Darling, P, ed., *SME Mining Engineering Handbook 3rd ed.*, Colorado, Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, 1779-1796.

第6章 農村 RMO における正統性の要件としての 関係性に関する考察

—福島県二本松市東和地域の事例から—

若林 剛志・尾中 謙治・江川 章・福田 竜一

1. はじめに

本稿の目的は、農村 RMO において協議組織となりうる自治組織との関係が希薄な事業先行型の組織が、その活動を継続的に行う際に問われる農村 RMO としての正統性の要件について論じることである。

農林水産省によれば、農村 RMO とは、「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」であり、「具体的には、(ア) 複数の集落に渡る範囲（例えば、小学校区程度のエリア）を対象に、(イ) 複数集落による集落協定や、農業法人などの農業者を母体とした組織が、(ウ) 自治会、町内会、社会福祉協議会などの多様な地域関係者と連携して協議会を設立し、(エ) 『農用地の保全』『地域資源の活用』『生活支援』の3つの事業に取り組む組織」(<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/>) である。

このうち、(ウ) のように自治会、町内会が農村 RMO に含まれる場合もあれば、これらを含まずに地域関係者と連携して設立された農村 RMO もある。後者の場合、協議会に協議組織となりうる自治組織を含まないことから、農村 RMO が活動を継続的に行うためには、自治組織の承認や住民からの支持といった農村 RMO としての正統性がより強く問われ、それらが決定的に重要となることが想定される。なぜなら、当該地域の住民や集落等の自治組織との関係を抜きにして、ある主体が農村 RMO として事業を展開することは困難であり、持続的発展性に欠けると考えられるからである。

それでは、問われる正統性は何をもって、どのような過程で獲得されていくのであろうか。

正統性を農村 RMO に適用した研究成果として、福田ほか (2025) がある。そこでは Suchman (1995) を活用し、組織論的観点から農村 RMO の正統性にまつわる概念を、組織面における理念的な正統性と事業面における現実的正統性の2つに区分整理している。例えば、理念として地域貢献を掲げ、非営利性を強調できる NPO 法人を組織形態として選択する組織は好意的に受け止められ、理念的な側面において自治組織からの承認や住民からの支持、すなわち理念的な正統性の取得可能性を高めることになろう。従って、地域貢献や組織運営上の非営利性という目的は、正統性の要件のひとつであると考えられる。

但し、福田ほか (2025) を含め、具体的な農村 RMO の個別事例に基づいて正統性を論じた既往文献はほとんどない。本稿では、福島県二本松市東和地域で活動する特定非営利

活動法人ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会（以下、協議会）を事例とし、正統性について考察することとする。協議会は組織内に協議組織としての自治組織を包含しておらず、アソシエーション型の農村 RMO であり、本稿の冒頭で示した目的に即して考察する事例として適当であると言える。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、協議会が農村 RMO であることを確認し、協議会の正統性への適合度を組織論的視点から検討する。第3節では、協議会と自治組織との関係性を別の組織論的視点から確認し、関係性の程度が農村 RMO の正統性を強める要件のひとつとなりうることを、終節では残された課題等を論じる。

2. 協議会の正統性

(1) 協議会の概要

協議会は協議組織としての自治組織を協議会内に含んでいない。それは、協議会の沿革に由来する。協議会は、旧東和町内の12の団体が結集することで2005年4月に設立され、同年10月にNPO法人となった。設立の背景には、協議会が活動領域とする旧町の過疎化と高齢化が進むにつれて、これまでと比べ地域の活力が失われつつあったこと、市町村合併により、一層の過疎化が進み、有機農業、都市農村交流、特産品の振興等への推進力が低下することへの危機感があった。

同協議会はNPO法人であり、組織内部の意思決定機関として総会が、執行部門として理事会がある。そして、その下に各種委員会があり、委員会が主導して多様な事業を行っている。主な事業は第1表の通りである。ひと・まち・環境づくり委員会の下にある事業としていきがい文化（文化伝承）や健康づくり、交流定住推進委員会の下には新規就農や農泊に関する交流定住促進事業がある。店舗委員会では展示販売、店舗出店および施設の指定管理事業を行っており、特産加工推進委員会では特産品加工推進事業を推進している。産直支援委員会では、食材産直、たい肥センターおよび営農支援に関する事業を行っている。

ところで、事業的展開を中心とする協議会は農村 RMO と呼べるのであろうか。まず、この点を先述した農林水産省の説明に即して確認する。(ア)の範囲について、協議会の領域は65の地区から構成される旧東和町全域であり、極めて広域である。従って、農村 RMO に想定されている小学校区等比較的狭い領域とは乖離がある。(イ)の組織構成員について、協議会の構成員の多くは有機農業者であり、後段の農業者を母体とした組織に合致していると言える。(ウ)の組織の関係者について、協議会の創設メンバーは、桑の加工を行っていた東和町桑葉生産組合等旧町内の12の団体であり、現在の事業にもそれが反映されている。従って、多様な地域関係者と連携して協議会が設立されており、要件に合致する。

(エ)の3つの事業については、第1に、桑園を新規参入する有機農業者向けの農地として再生、保全していることから農用地の保全を行っている。第2に、人の観点から協議会の役職員は原則地域内の住民であること、モノの観点から盛んだった養蚕に欠かせない桑

を活用するなどしていることから地域資源も活用している。第3に、健康講演会や健康相談会等の窓口役となっていることから生活支援事業も行っている。このように、旧町という広域を範域とする組織であることを除けば、農林水産省が想定する農村 RMO にほぼ合致しており、外形上は農村 RMO と考えても差し支えないと考える。但し、想定より広域であることは、多くの人に参加できる等のメリットがある一方で、地域内の基礎的コミュニティである各自治組織の意見が反映されにくくなる等のデメリットが生じる可能性がある。

第1表 協議会の事業

委員会	委員会の下にある協議会の事業
ひと・まち・環境づくり委員会	いきがい文化(文化伝承) 健康づくり
交流定住推進委員会	交流定住促進(新規就農) 〃 (農泊)
店舗委員会	展示販売 店舗出店 指定管理
特産加工推進委員会	特産品加工推進
産直支援委員会	食材産直 たい肥センター・営農支援

資料：筆者作成

(2) 協議会の概要

協議会を農村 RMO とみなすとし、その上で協議会は農村 RMO としての正統性を獲得できるのであろうか。まずは福田ほか(2025)が提示した「Suchman・福田の正統性」(第2表)に基づいてそれを確認していくこととする。この表の表側は Suchman(1995)が示した正統性を、表頭は福田ほか(2025)が示した正統性を記している。

第1に道徳的かつ理念的な正統性である。組織の目標および目的に、あるいは組織運営に社会的志向があるか否かであるが、同協議会はあるとみなすことができる。組織の目的は、協議会の定款に記載されており、それを要約すれば、旧東和町内の地域の活性化であり、地域資源循環型のふるさとづくりであり、住民の健康づくりだからである。但し、規範的承認があるかという点については議論の余地がある。それは、基礎となる住民あるいは自治組織の参加が限られているからである。

第2に認識的・正統性かつ理念的な正統性である。設立の経緯は、地域の過疎化と高齢化が進むにつれて、地域の活力が失われつつあるなか、市町村合併が過疎化を加速し、有機農業や特産品の振興等への推進力が低下することへの対応である。そして、協議会はそれが設立された2005年からNPO法人としての法人格を有しており、設立の経緯と法人格については農村に根差す地域貢献型の組織としての外形を備えていると言える。但し、範域には注意を要する。協議会は、設立目的に照らし旧東和町を範域とすることに大義があったとはいえ、自治組織である地区の範域とは異にしており、かなり広域である。

最右列の現実的正統性には活動内容や事業の成果等が当てはまる。協議会は旧町内の12の活動団体が束ねられ、設立されたこともあり、極めて事業的な側面を有している。現実的正統性については、第2表に沿って価値創造と地域課題解決事業とに分けて論じる。ちなみに、3つ目としてコモン管理事業があるが、協議会にはこれに該当する事業がないので割愛する。

第1に実用的正統性に位置する価値創造事業である。営農は有機農業者の営農活動を支援しており、その支援内容は就農支援（交流定住促進事業）、肥料等の生産資材販売および販路の確保（展示販売事業、食材産直事業、たい肥センター・営農支援事業）等多様である。観光では農泊事業（交流定住促進事業）を行っており、学童の教育旅行受入れの窓口業務等を行っている。農産加工でも、特産品である桑を活用した加工事業（特産品加工推進事業）を行っている。

第2に地域課題解決事業である。これは実用的正統性と道徳的正統性の両者を併せ持つ。ここでは道徳的正統性の色濃い社会的事業としての福祉活動（健康づくり事業）を挙げておこう。医師を講師とした健康講演会では、地域住民に生活習慣病予防を呼びかける等している。二本松市の事業として行われていた毎月の健康相談会は2022年度に廃止されたが、市と生命保険会社の協力で、引き続き健康相談会を開催する等協議会として主体的な取組みを続けている。

以上のように、協議会は第2表の各項目に当てはまる運営および活動を行っており、正統性を有するための資質や取組み等、複数の要件を満たしていると言える。しかし一方で、協議会が自治組織を中心とする協議組織を内包しておらず、専ら活動組織であることから、自治組織や地域住民からの規範的で明示的な承認があるかという点では不十分であると言わざるを得ない。この点を考慮すると地域貢献型の活動を行っているものの、東和地域内においてアソシエーションたる農村 RMO（協議会）は、コミュニティたる自治組織とは相当程度独立して存在していると言ってよい。

第2表 Suchman・福田の正統性

		農村RMOの2つの正統性	
		理念的正統性	現実的正統性
Suchmanによる3つの正統性		ガバナンス, 範域, 組織の目標・目的の設定等	活動内容や事業成果等
実用的正統性 practical	個々人の自己利益 self-interest	組織の目標・目的, 組織運営	価値創造事業 (営農, 観光, 農産加工) 地域課題解決事業 (イベント, 地域おこし)
道徳的正統性 moral	社会志向と規範的承認 sociotropic and normative approval		(防災・防犯, 環境美化, 福祉) コモン管理事業 (地域資源や自然資本の管理)
認識的正統性 cognitive	わかりやすさと当然さ comprehensibility and taken-for-grantedness	範域, 設立経緯, 法人格の有無	

資料：福田ほか（2025）

3. 関係性に関する考察

自治組織と事例の農村RMOは範域が異なることもあり、これらは相互に独立的に存在する。この相互に独立的であるという点に着目し、ルースカプリング（Loose Coupling, Loosely Coupled, 以下ルース）の主要な概念と特徴を活用しながら、自治組織と農村RMOの関係性を確認し、それが正統性において持つ意味を考察する。

ルースは、いかに組織等の主体が外部環境に適応しながら、その継続性を担保していくかという組織論の基礎的課題に対応した概念である。ルースの概念で重要なことは、システム内の2つの区分に共通する変数が存在し、それらが相互に結び付いてはいるものの、その関係は弱く緩やかで、独立性や自律性を有しており、一方の区分は他方の区分からあまり影響を受けないことである。従って、システム内で区分可能な区分性（Distinctiveness）と影響度合という反応性（Responsiveness）は、システム内の組織や主体間の関係がルースであるか否かの基準となる（Orton and Weick（1990））。ルースである場合、各区分は独自性やアイデンティティ、あるいは分離性を有し、外部環境に対して柔軟な対応を可能にさせる構造を持つ（Weick（1976））⁽¹⁾。

まず、協議会と自治組織の共通変数から確認する。組織の構成面である会員の特徴を見ると、協議会の会員は約250人であり、これは協議会の範域である旧町住民約5,000人の1/20である。協議会の会員の中心は有機農業者であり、旧町内は有機農業が盛んではあるものの、必ずしもそれが地域農業の中心あるいは65ある地区の農業の中心という訳ではない。また、協議会の意思決定が自治組織の意思決定にそのまま影響を及ぼすこともない。それ故、これらは共通変数とはなりえないか共通変数であっても影響が限定的な変数であ

る。これに加えて、協議会の事業が自治組織の事業と重複する、あるいは代替することはほとんどない。従って、組織面においても事業面においても共通変数は少ない。これは範囲が異なり、自治組織から見て農村 RMO の範囲が広域で、協議組織として自治組織を包含しないことと密接な関係があると考えられる⁽²⁾。

次に、Weick (1982) が指摘した5つの特徴に則して考察する。Weick (1982) は、ルースの特徴として2つの区分間の関係性が、①継続的でなく突然、②常時でなく時折、③重要でなく無視できる程、④直接的でなく間接的、⑤即時でなく最終的、に影響するとした。Weick (1982) は①から⑤を提示しつつも、これらが当てはまる数等ルールであることの具体的条件を提示していないが、先に述べたように、重要なことは相互の関係性が弱く、他の区分からあまり影響を受けないことである。

ここでの考察は事業面を中心に行う。なぜなら、理念的正統性の多くは、組織設立から変わらず設定されているもので、時々々の行動に影響を及ぼす関係にないからである。

①の関係性が突然あるいは継続的でないことについて、協議会が自治組織に、あるいは自治組織が協議会に、事業推進で継続的に関与することはほとんどない(第3表)。最も関与する例として、協議会による新規就農者の世話(交流定住促進事業)と自治組織による新規就農者の住民としての受入れがある。地区の合意を得ながら新規就農者が受け入れられるため、突然という訳ではないが、地区住民からすれば、協議会の仲立ちで地区に突然自治組織の構成員となる移住者が来たという感が強いであろう。②の常時でなく時折については、市と連携しながら定期的に健康相談会を行い、広く住民サービスを提供する健康づくり事業がある。これは市や自治組織を通じ案内されており、継続的でもある。③の重要でないことについて、協議会の事業が自治組織にとって、あるいは住民生活に不可欠なものとは言い難い。④の直接的でないことについて、協議会の事業が直接自治組織の実益につながるものとは言い難い。また、自治組織が協議会に包含されている訳ではなく、協議会運営上の負担や責任、リスクとリターンが自治組織に直結することはほとんどない。但し、新規就農(交流定住促進事業)において、新規就農者が自治組織の構成員となり、組織の一員として活動することは、自治組織そのものに直接的な影響を与えるものと考えられる。⑤の即時でないことについて、どの事業も即時的に影響を及ぼすものではないという点で共通していると考えられる。このように、Weick (1982) が指摘した5つの特徴への当てはまりを総括すると、事業面での協議会と自治組織との関係性はかなり薄いことが確認できる。

以上、ここまでルースの主要な概念や特徴に依拠しながら、協議会と自治組織との関係を組織面および事業面から確認した。協議会の範囲が広く、協議会が自治組織を包含しないアソシエーション型の農村 RMO であることもあり、協議会と自治組織との関係性は密接とは言い難く、むしろかなり限定的である。既述の通り、協議会は正統性に関する多くの要件を満たしており、一部に補完的な部分があるものの、両者の関係性は直接的でなくかつ弱いと言わざるをえない。従って、自治組織と協議会との関係にはルースがあてはまると言うことができよう。

もしルースであるなら、この組織論的考察から導き出せることは何か。ここまでの考察から、自治組織と農村 RMO との関係性の程度は、正統性を付与する要件のひとつとして抽出できるのではないかという仮説が浮き彫りになってくる。言い換えれば、自治組織と農村 RMO との関係性は、正統性の付与という点で範域等とともに重要な構成要件であり、その度合は農村 RMO の組織態様によって異なる可能性があるということである。

ここで事例を再確認しておこう。協議会はその設立母体が 12 の機能別団体であり、志を同じくする者の集まりであった。範域は旧町全体と自治組織と比べれば広域であり、協議会と協議会に内包されていない自治組織との間に共通変数は少なく、タイトな関係性を持つよりむしろ、関係性は緩やかで適度な距離を保っている。この関係性のなかで、既に活動が 20 年近く継続されている⁽³⁾。協議会の活動は各自治組織からの直接的な承認がある訳ではないものの、一般事業者とは一線を画し、地域団体の活動として黙認された関係にあると言える。その一例として、協議会が市の行う健康相談会の窓口や会場となることに自治組織が異を唱えることはなく、むしろ補完的で隙間を埋める存在となっている。

地域内における協議会という区分と、自治組織という区分との関係性において最も注目すべきことのひとつは、自治組織に協議会の運営や活動に関与する義務がないことである。このことによって、協議会が行う事業上のリスクや自治組織に内在するリスクが、直接的には相手に及ばず、互いの独立性が担保され、それぞれが主体的にアイデンティティを持ち続けることができる。同時に、関係性が緩やかであることから、協議会の事業に各自治組織から何らかの出役を行う等の負担もない。一方で、外部環境変化に対する協議会の適応力が、自治組織のそれより高い場合、協議会がそのプラットフォームとして機能を果たし、自治組織が適応できずにいる部分を穴埋めすることも考えられる。これにより、緩やかで関係性が弱いながらも他の区分に影響を及ぼし、他の区分の継続性をも高めるかもしれない。但し、この場合の継続性の高め方は、自治組織が適応できない、あるいは適応できずにいる事象に協議会が対処可能であるということであり、先に述べた Weick (1982) の 5 つの特徴に即して言えば、③直接的でなく間接的に協議会が自治組織に影響を及ぼすかもしれないということであり、直接自治組織に関与するというわけではない。現時点においてこうした機能は少ないながら、交流定住事業における新規就農者の世話はこれに該当すると考えられる。従って、この事例においては、関係性の程度が緩やかであることが、自治組織による農村 RMO の黙認につながっていると考えることができる。

このように、各主体間の関係性は、社会経済活動において極めて重要かつ無視できない概念であり、農村 RMO においては、農村 RMO の態様に応じた関係性の程度が正統性の付与につながる。そして、この関係性を含む種々の正統性を満たしていく過程で、たとえ協議機能としての自治組織を内包しない活動組織であっても、地域住民からの信頼や活動への黙認が得られ、当該組織および事業の継続性が高まっていくと考えることができる。

ここまでの考察から、関係性は農村 RMO の正統性に位置付けられてよいと考えるが、先の Suchman・福田の正統性において関係性は明示的に位置付けられていない。敢えて関係性を位置付けるとすれば、それは空白となっていた実用的正統性かつ理想的正統性に位

置付けられる(第4表)⁽⁴⁾。それは次のように考えるからである。まず、関係性自体は事業ではないので、位置付けの候補先は理想的正統性のみ限定することができる。そして、関係性は明示的でなく、概念的なものなので、理想的正統性のうち認識的正統性ではない。また、道徳的正統性は組織等の方向性を示すものである。一方、関係性は事業ではないものの、外部環境変化に対する適応を通じて、別の区分に外部効果を与えるという実用性があり、関係性が自己の利益になりうる。

第3表 協議会の事業と Weick の5つの特徴への適用

協議会の事業	自治組織との関係性				
	①継続	②常時	③重要	④直接	⑤即時
	×…あてはまらない				
いきがい文化(文化伝承)	×	×	×	×	×
健康づくり				×	×
交流定住促進(新規就農)					×
〃 (農泊)	×	×	×	×	×
展示販売	×	×	×	×	×
店舗出店 (指定管理)	×	×	×	×	×
特産品加工推進	×	×	×	×	×
食材産直	×	×	×	×	×
たい肥センター・営農支援	×	×	×	×	×

資料：筆者作成

第4表 Suchman・福田の正統性における関係性の位置付け

		農村RMOの2つの正統性	
		理想的正統性	現実的正統性
Suchmanによる 3つの正統性		ガバナンス, 範域, 組織の目標・目的の 設定等	活動内容や事業成果等
実用的 正統性 practical	個々人の自己 利益 self-interest	<関係性>	価値創造事業 (営農, 観光, 農産加工) 地域課題解決事業 (イベント, 地域おこし)
道徳的 正統性 moral	社会志向と規 範的承認 sociotropic and normative approval	組織の目標・目的, 組織運営	(防災・防犯, 環境 美化, 福祉) コモン管理事業 (地域資源や 自然資本の管理)
認識的 正統性 cognitive	わかりやすさと 当然さ comprehensibility and taken-for- grantedness	範域, 設立経緯, 法人格の有無	

資料：福田ほか(2025)を網明け部分のみ修正し掲載

4. おわりに

本章では、協議組織となりうる自治組織との関係が希薄な農村 RMO が、継続的活動を行う際に問われる農村 RMO としての正統性について論じてきた。その際にルースという概念を利用し、農村 RMO に協議組織として自治組織を内包していない活動組織において、特定地域内における主体と主体との関係性の程度が、正統性を考える上での要件であり、論点となりうることを指摘した。

今後の農村地域における多様な主体間の関係を展望すると、各主体間の距離感や各主体の独立性の保持といった関係性の程度を慮りながら、変化する外部環境に対応していくことがますます求められてくるであろう。本事例のように、農村 RMO と自治組織との組織間関係では範囲が異なり、自治組織を含まない農村 RMO もある。例えば、自治組織の中には農村 RMO の事業リスクを嫌う例もあるのではないか。その時、他の正統性の要件を満たしつつ、関係性が緩やかで、自治組織への直接的な影響が限定的であるいわばアソシエーション型の組織、そしてその組織の内部がいくつかの活動組織で構成されているネットワーク型とも言うべき農村 RMO が必要とされる場面もでてくると考える。この点で、本稿の事例は今後の農村地域における主体間の関係性のあり方を示唆するものであると言える。但し、本稿は協議組織を内包しない活動組織に限定しており、かつ一事例であることから、今後の事例の積み重ねによる実証が必要であり、それが残されている主な課題である。

注 (1) もちろん対の概念としてタイトカップリング (Tight Coupling) もあり、それはルースとは異なり 2 つの区分間の関係が密接で、独立的でないため、2 つの区分がある変化から類似の影響を受ける。また、Weick (1976) では、教師の自律性が高く、裁量の幅も広い教育現場を題材に、校長、教頭、教育長を 1 つのシステム区分、教師、教室、生徒、父母、カリキュラムを別のシステム区分とみなし、両システム間に共通変数は少なく、両者の関係はルースであるとしている。

(2) 範囲が異なるとしても、農村 RMO の活動が、(多面的機能支払の保全組織にしばしばみられるように、) 各地区が行う活動の集合体であるならば、組織内部は地区ごとに分割できるため、共通変数は存在するかもしれない。

(3) 本稿では対象としないが、農村 RMO が自治組織を協議組織として内包する場合は、農村 RMO の意思決定に自治組織が関与する、農村 RMO の意思決定機構に自治組織の構成員が任用される等、タイトな関係性を持つかもしれない。

(4) Suchman (1995) は、正統性の 3 つの形式のひとつとして実用的正統性をあげ、それは組織と最も近い人々の自己利益であり、組織の行動が及ぼす影響から正統性を認知するとしている。そして、既往研究は、交換や影響の効果に焦点を当ててきたとしている。従って、福田ほか (2025) が、実用的正統性を理念的正統性と現実的正統性に分類した際に、個別具体的な事業活動とその成果を現実的正統性に位置付け、理念的正統性を空白としたことは妥当である。

[引用文献]

- 福田竜一・平口嘉典・中村勝則・若林剛志 (2025) 「新制度派組織論による農村 RMO の正統性への接近」
『農業経営研究』62(4) : 83-88. https://doi.org/10.11300/fmsj.62.4_83
- Orton, J.D. and K.E. Weick (1990) Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review* 15(2) : 203-223. <https://doi.org/10.5465/amr.1990.4308154>.
- Suchman, M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *The Academy of Management Review* 20(3) : 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>.
- Weick, K.E. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly* 21(1) : 1-19. <https://doi.org/10.2307/2391875>.
- Weick, K.E. (1982) Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements, in Goodman, P.S. ed. *Change in Organizations*, Jossey-Bass : 375-408.

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。

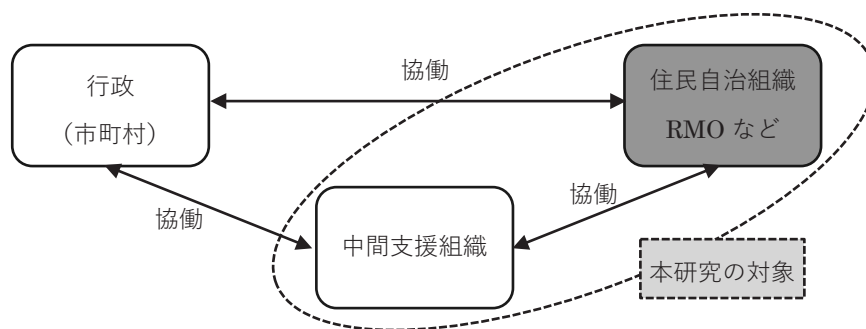
住民自治支援に取り組む中間支援組織の役割や機能について、既往研究では、中間支援組織はステークホルダーのひとつとして、行政や企業、住民自治組織等と協働の関係性を

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い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

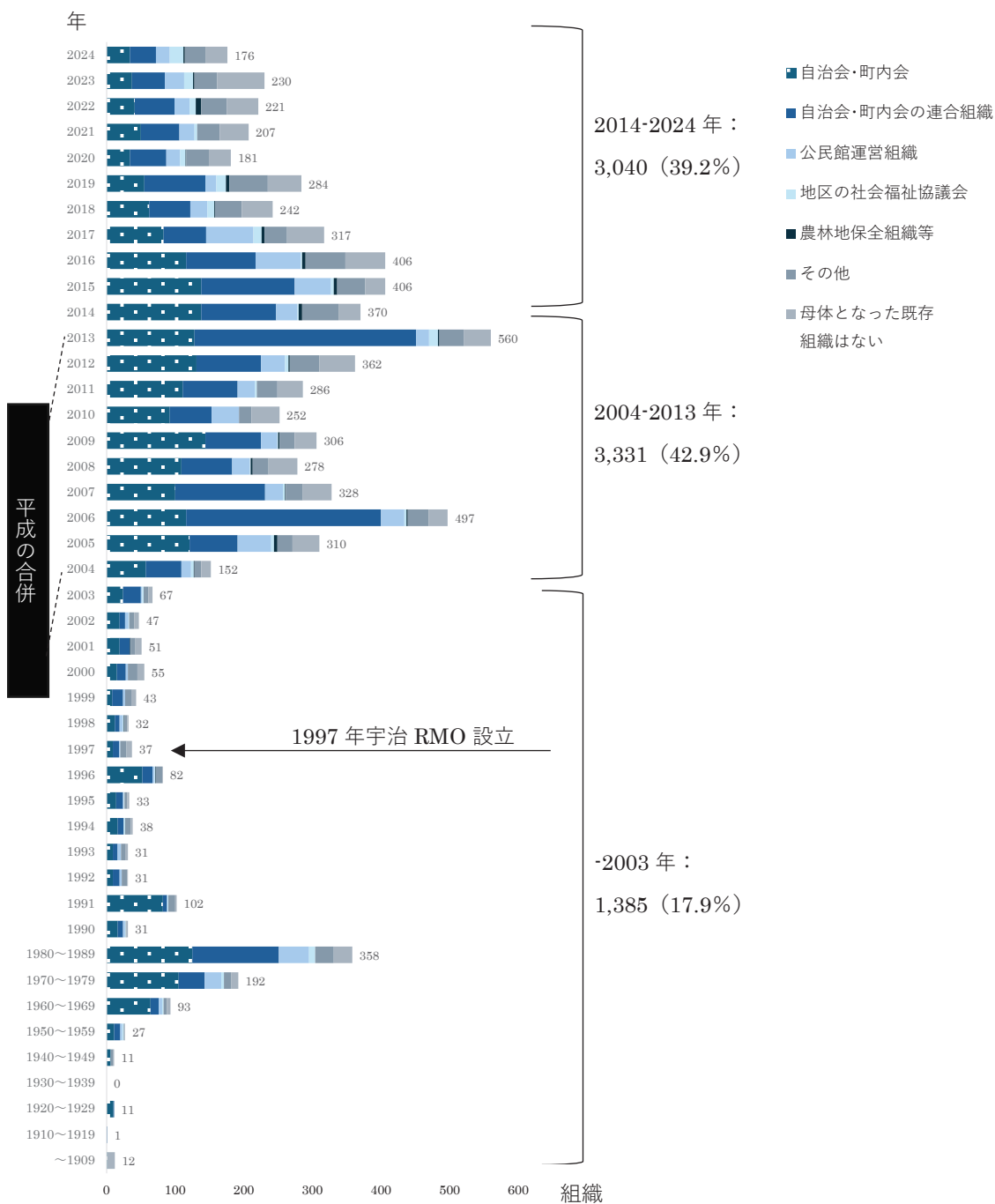
本研究では、事業開始後に活動が低調になるRMOが、中間支援組織とともに、組織や活動の見直しをする過程を把握することを通して、RMOの持続的運営に向けた支援のあり方に関する示唆を得る。そのためには事例として、①一定期間順調に運営してきたが、人口減少や少子高齢化に歯止めがかからず、活動転換期を迎え、NPO法人からの中間支援を受け、立て直しを試み、過疎化が進展するなか、現在も持続的な運営をしている、岡山県高梁市宇治地域まちづくり推進委員会（以下、宇治RMO）を取り上げる、また②宇治RMOが支援を受けた中間支援組織、NPO法人みんなの集落研究所（以下、みんなけん）を取り上げる。みんなけんは岡山県内で住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

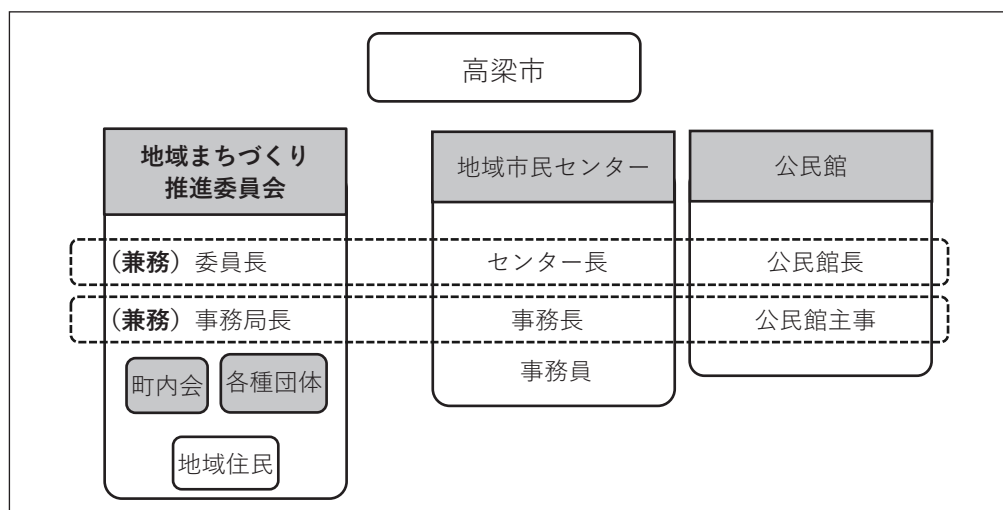
3. 宇治 RMO のまちづくりの過程とみんなの集落研究所による支援

(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、それらの上部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けんの支援 (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けん(正確には前身の任意団体)に相談する。そして、みんなけんの協力を得て、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、みんなけん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、支援をみんなけんに依頼している。

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、今回はみんなけん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、みんなけんとの話し合いを重ねてからアンケートを実施している。みんなけん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けんと相談しながら、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、

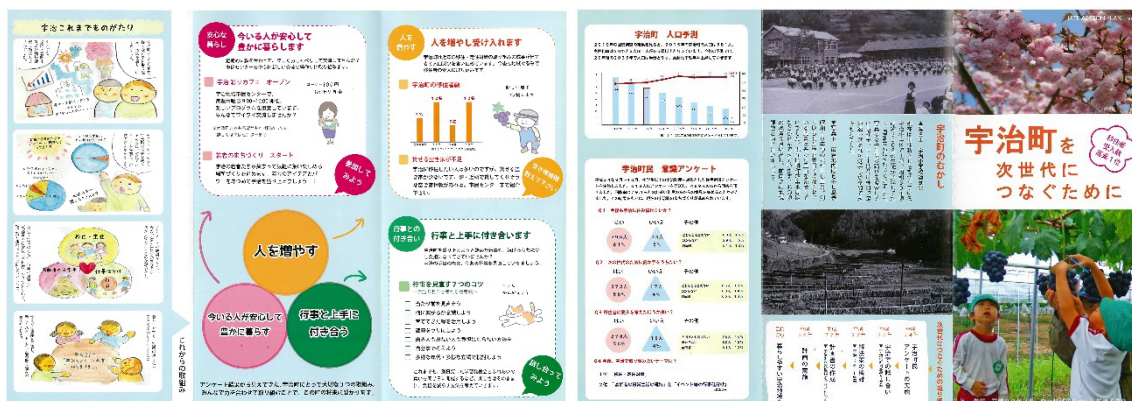
③行事の見直しについては、結局、廃止行事は2件、他は簡素化（納涼祭のやぐら廃止、児童と町民の運動会や発表会の同日開催等）。

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） ②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て再度取り上げ、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、地域で暮らす人々が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.

終章 持続可能な農村 RMO の構築に向けた展望と課題

福田 竜一

1. 分析結果のまとめ

本研究資料では、農村の持続可能性を支える新たな仕組みとして注目される農村 RMO について、その正統性の獲得、組織運営の実態、および外部支援の役割という多角的な視点から検討を行ってきた。その主な結果は以下の通りである。

第 I 部では、農村 RMO 事業の政策的経緯と農山村の持続可能性に関する研究動向を検討した。

第 1 章では、農村 RMO 事業創設の経緯とその政策的意義について、農水省の検討会資料に基づき検討した。第 1 に、農村 RMO は単一の集落では維持が困難な機能を複数集落で補完し、「農地・水路等の地域資源の保全」「農業振興」「生活支援」を一体的に担う組織として定義された。第 2 に、農村 RMO は 2026 年度までに 100 地区の形成を目指しており、2030 年度には中山間地域の対象市町村における活動割合を 25% まで引き上げるといった具体的な目標（KPI）が設定されている。第 3 に、持続的な推進体制を確立するため、行政や中間支援組織による伴走支援体制の構築が不可欠である。移住者や非農家など、多様な人材が参画・活躍できる機会の創出が、農村振興において極めて重要である。農村 RMO は地域コミュニティの維持と農業の持続可能性を両立させるための実効性の高い政策手段として位置づけられていることを明らかにした。

第 2 章では、農林水産政策研究所がこれまでに刊行したプロジェクト研究資料を基に、農村 RMO が地域課題を解決するための新たな主体として期待される背景を分析した。農山村における生活支援や資源管理においては、広域的な連携体制を構築することが地域の維持に不可欠であり、多様化する住民ニーズに対応しつつ、公益性と収益性を両立させるためのマネジメントの重要性や、外部人材との共生による地域活性化の可能性を指摘した。農村 RMO はこれらの課題を解決する主体として期待されることから、農村 RMO が集落や既存の団体等とどのように役割を分担し、多様化する住民との間でどのような社会関係を構築していくのか、その解明が課題であると指摘した。

第 II 部では、農村 RMO の正統性の概念を軸として、その理論的検討と各地の農村 RMO を対象とした事例分析を行った。

第 3 章では、新制度派組織論に基づき、農村 RMO が存続するために必要な「正統性」の概念を整理した。組織が社会から受け入れられるための正統性には、利害関係者の利益

に基づく「実用的正統性」、社会的規範に合致する「道徳的正統性」、そして存在の当然性を指す「認識的正統性」の3つがある。全国各地の RMO を対象とした総務省による調査結果の分析に基づき、その多くが農村 RMO あるいはその予備軍といえる農業生産組織を含む RMO には、営農などを通じて実用的正統性や認識的正統性をより重視する傾向があることが明らかとなった。

第4章では、島根県安来市の「えーひだカンパニー株式会社」を事例に、正統性獲得のプロセスを分析した。同組織は、既存の地域活動の継承、設立準備期における周到的地域課題の抽出と共有、そして事業実施における真摯な経営姿勢という3つのステップを経て住民からの信頼と正統性を獲得したことが示された。

第5章では、秋田県横手市の「T委員会」を対象とし、法的な権限を持たない組織がいかに権威を構築するかを、「社会的了解 (SLO)」の概念を用いて考察した。全世帯を網羅する組織設計 (地域代表性)、頻繁な協議 (応答性)、会報やあえて現金手交による情報共有 (公開性)、そして非農家も含めた住民全体への便益提供 (公共性) が、正統性確保の鍵であることを確認した。

第6章では、福島県二本松市東和地域の事例を通じて、自治組織と直接的な繋がりを持たない事業先行型組織における正統性を検討した。ここでは、あえて自治組織と密接に結びつかない「ルースカプリング (緩やかな結びつき)」の状態を保つことで、互いの独立性を担保しつつ、地域課題の隙間を埋める存在として住民から「黙認」されるという、独特な正統性の形態が示された。

第Ⅲ部では、RMO に対する中間支援組織の役割について事例分析を行った。

第7章では、岡山県高梁市宇治地域の事例に基づき、活動転換期にある RMO に対する中間支援組織の役割を論じた。中間支援組織「みんなの集落研究所」は、解決策を提示するのではなく、全住民アンケートの実施や評価ツールの提供を通じて、住民自らが事業の継続・縮小を判断できる環境を整えた。これにより、RMO の自律性が強化され、持続的な運営に向けた基盤が再構築される過程が明らかとなった。

2. 農村 RMO による重層的な正統性の獲得

本調査を通じて得られた重要な知見として、農村 RMO の持続可能性は、単なる経済的自立だけにとどまらず、重層的な正統性の獲得に裏打ちされていることがあるといえる。

第1に、農村 RMO の「正統性」は動的なプロセスを通じて形成されることである。第4章や第5章が示す通り、過去の活動実績を尊重しつつ、現状の課題に真摯に応答し続ける姿勢が、住民からの支持 (社会的了解) を「承諾」から「賛成」、さらには「心理的自己同一」へと高めていくことである。

第2に、組織形態や範域に応じた柔軟な関係性構築の重要性である。第6章の事例が示したように、必ずしも全ての地域組織が自治組織とタイトに結合している必要はない。地

域の文脈によっては「適切な距離感」が活動の柔軟性や継続性を担保する要件となり得るのである。これは、農村 RMO を一律のモデルに当てはめるのではなく、地域の実情に応じた多様な組織態様を認める政策の必要性を裏付けている。

第3に、活動転換期における外部支援のあり方である。第7章の事例は、RMO が直面する担い手不足や活動のマンネリ化に対し、中間支援組織が客観的なデータや対話の場を提供することで、組織が自律的に「次なるステージ」へ進むためのエンパワーメントが可能であることを示した。

3. 今後の調査研究課題

最後に、農村 RMO に関する今後の調査研究課題を5点指摘しておきたい。

第1に、公益性と収益性の両立メカニズムと財務基盤の解明である。農村 RMO の多くは、採算性の低い生活支援事業と収益事業を組み合わせる「連結決算」的な運営を志向している。今後の研究では、「どの程度の収益事業が公益事業を支えるのか」という定量的基準の解明も必要である。具体的には、公的施設の維持管理料や自主財源（会費、寄付金等）の最適な構成比率、および初期投資や施設老朽化等に対する公的支援のあり方について、経営学的視点からの分析が必要である。

第2に、行政サイドからの正統性獲得条件とガバナンスのあり方である。本調査では主に住民サイドからの正統性を扱ったが、行政から「地域を代表する組織」として公的に認められるプロセスについては未解明な部分が多い。行政が農村 RMO に対してどの程度の法的・財政的権限を付与すべきか、また、行政の補完機能を超えて地域の意思決定主体として成長させるための「行政・住民・農村 RMO」の三者間ガバナンスの再構築が課題となる。特に、行政主導で設立された RMO が、いかにして行政依存から脱却し、独自の権威を確立するのか、その条件を明らかにする必要がある。

第3に、住民の多様化に伴う社会関係の再構築と世代継承である。人口減少に加え、移住者や非農家の増加により地域住民のライフスタイルは多様化している。これまでの「世帯単位」の加入や「農家中心」の運営では、次世代の参画を得ることは難しい。今後は、「個人単位の参画」や「多様な価値観を持つ住民」が、いかにして農村 RMO を自らの組織として認知（心理的自己同一）するに至るのか、その過程をトレースする必要がある。

第4に、中間支援組織の支援スキームの標準化と質の担保である。宇治地域の事例では中間支援組織が重要な役割を果たしたが、全国的には支援を十分に活用できていない自治体や RMO が多数派である。今後の課題は、「活動転換期」の RMO のステージに応じた支援メニューの標準化である。中間支援組織が自らの経営基盤を安定させつつ、いかにして広域的に質の高いコンサルタント機能や研修機能を提供できるか、その支援体制の面的展開に関する政策研究が求められる。

第5に、組織間関係の理論的実証である。第6章で提示された「ルースカプリング」という緩やかな組織間関係のモデルは、多様な地域特性に応じた組織態様の選択肢を広げる

ものである。しかし、この「適切な距離感」がどのような条件下で機能し、逆にどのような場合に組織の形骸化を招くのか、さらなる事例の積み重ねによる実証的比較分析が必要である。特に、地域マネジメント型と地域ネットワーク型という二つの広域組織タイプにおいて、それぞれに最適な組織間関係と政策支援のあり方を整理することが、今後の農村振興政策にとって極めて重要となる。

以上に取り組むことにより、農村 RMO を「制度の受け皿」から、住民が地域の未来を自ら紡ぎ直すことを可能とする「真の自治主体」へと昇華させるためのプロセスが明らかになるといえよう。

令和 8（2026）年 3 月 19 日 印刷・発行

自然資本プロジェクト【農村 RMO】研究資料 第 2 号
農山村の持続的発展に向けた農村 RMO の役割と課題

編集発行 農林水産省農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-1-1
中央合同庁舎第 4 号館
TEL 03 (6737) 9000
FAX 03 (6737) 9600

印刷・製本 株式会社アライ印刷

リサイクル適性 

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。