

# 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<sup>(1)</sup> (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<sup>(2)</sup>）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<sup>(3)</sup>、2024 年度まで、86 地区<sup>(4)</sup>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<sup>(5) (6)</sup>。

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](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](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](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](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](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.