

第5章 民間主導型地域組織の形成

—静岡県・福島県の事例を対象として—

若林 剛志・福田 竜一

【 要 旨 】

本章は、民間組織が主導して形成した静岡県（S 地域塾）と福島県（R 協議会）の地域組織の事例の特徴や課題を、第3章で提起された広域再編の範囲と地域性、組織形態、活動内容、人材の確保や育成等の論点を念頭に置きながら紹介している。

S 地域塾は、藩政村を範域とした複数集落（S 地区）の住民により構成されており、農業関係団体の代表者らが委員となり運営されている。

S 地区は、これまで地区一体となって活動してきた経験がなかったが、S 地域塾の創設をきっかけに、S 地区が一体的に活動することが有益であるとの合意形成がなされた活動、特に茶農家であるという同質性を生かして、茶を柱とした活動を行っている。

S 地域塾を支援する組織のひとつとして農協がある。農協は、藩政村がコミュニティの基盤であり続けていることから、同じ範域で存続している農協支所を拠点として地域塾の活動を支援し続けている。また、地域塾活動の事務局を農協支所職員が担っている。

R 協議会は、昭和合併村を範域として、その中にあった農業者グループなどの機能集団が統合されることによって創設された。協議会は6つの委員会に分かれており、各委員会から理事が選ばれ、運営されている。活動拠点として旧町が運営していた施設が利活用されている。主な活動は、既存の機能集団の活動が基盤となっているものが多い。

特に力を入れている取組は、定住事業である。地域外から新規就農希望者を受け入れ、彼らが定住できる環境整備を行っている。定住初期の収入基盤が脆弱な新規就農者に、農地再生の補助事業の作業を担わせ、彼らの収入の一部とするとともに、再生農地をその後の経営に利用させ、農業経営の安定化を図っている。このような活動は地道で、短期かつ集中的な実施が難しいが、新規就農者の定住には必要な取組である。

両事例は、民間組織が主導して形成された地域組織であるが、異なる点も多い。例えば、R 協議会は自発的に創設され、活動は活発であり、会員数は増加しているものの、集落を基盤とした組織ではない。一方のS 地域塾は、集落が基盤となった広域的地域組織であるものの、発起主体は農協であり、地区住民の自発的組織という訳ではない。

両事例の活動を持続的かつ効果的なものとするために求められることは、地域組織を支援する主体が中長期的に支援する姿勢を示すことである。それがやる気につながり、活動に必要な資源配分の効率性を促すことが期待される。

1. はじめに

本章では、民間組織が主導して形成された地域組織の特徴や課題を明らかにする。

本章が対象とする事例は静岡県と福島県の2つ地域組織である。両事例は、民間主導型という点での共通性はあるが、設立当初における組織の組成範囲が異なる等の違いもある。広域的地域組織の形成を考える上で踏まえるべき視点として、第3章で指摘された「広

域再編の範囲と地域性」，組織形態，活動内容，人材の確保および育成等の論点を念頭に置きつつ，両事例の実態を明らかにすると同時に，組織の相違を考慮した考察も行う。

本章の構成は以下のとおりである。第 2 節で静岡県，第 3 節では福島県の地域組織の例を取り上げ，それぞれの設立経緯，活動内容，各支援機関の支援内容，地域組織の特徴や課題を明らかにする。第 2 節および第 3 節を踏まえて，2つの事例を第 4 節で考察する。

2. 静岡県 D 市 S 地域塾

(1) 地域の概況

S 地域塾は D 市内の S 地区にあり，中山間地域に位置している。S 地区は 9 集落で構成されており，2012 年 3 月末現在，人口は 500 人ちょうど，世帯数は 127 世帯，高齢化率は 31 % である。なお，S 地区を管内とする D 農協 S 支所の正組合員数は 158 人となっている。S 地区の農家のほとんどは茶業経営体である。

2010 年農業センサスによれば S 地区の総耕地面積は 208ha で，うち樹園地が 206ha となっており，その大半が茶園（畑）である。地区の総農家戸数は 96 戸，うち販売農家が 89 戸となっている（第5-1表）。販売農家のうち経営耕地面積 2.0ha 以上層に 63 戸，農産物販売金額 1,000 万円以上層に 45 戸が属しており，S 地区は中山間地域でありながら，比較的規模の大きい経営体が多い。S 地区の男性農業従事者の平均年齢は 54.7 歳であり，D 市の男性農業従事者平均年齢 60 歳よりも 5 歳以上若く，後継者世代である 30

第5-1表 S地区の農家概況（2010年）

<農家戸数>		<経営耕地面積別>		<農産物販売金額別>	
(単位:戸)				(単位:戸)	
総農家数	96	販売農家のうち			
うち販売農家	89	0.3-0.5ha未満	4	販売なしまたは200万円未満	3
専業	37	0.5-1.0ha未満	1	300-500万円	13
第1種兼業	44	1.0-1.5ha未満	12	500-1,000万円	28
第2種兼業	8	1.5-2.0ha未満	9	1,000-1,500万円	39
		2.0-3.0ha未満	41	1,500-2,000万円	5
		3.0-5.0ha未満	22	2,000万円以上	1

資料: D市統計書, 農業センサス.

～ 40 歳代の農業従事者も比較的多く存在している。

比較的規模の大きい経営体がいる S 地区では，茶価の低迷を背景として茶業経営体規模が拡大傾向にある。第5-2表によると，総農家数は 1995 年の

第5-2表 S地区の農家戸数と経営耕地面積の推移

	(単位: 戸, ha)				
	総農家数	販売農家数	専業農家数	経営耕地総面積	農家1戸当たり経営耕地面積
1995年	107	106	24	177	1.65
2000年	102	100	36	181	1.77
2005年	100	94	32	199	1.99
2010年	96	89	37	208	2.17

資料: 第5-1表に同じ.

107 戸から 2010 年には 96 戸へと約 10 %減少し、販売農家数は約 16 %減少した。しかし S 地区の農家の経営耕地総面積は、1995 年の 177ha から 2010 年には 208ha へと約 18 %も増加し、農家 1 戸当たりの経営耕地面積も 1995 年の 1.65ha から 2010 年には 2.17ha へと約 32 %も拡大した。

(2) S 地域塾

1) 設立とこれまでの展開

地域塾とは、各地区の地域住民らが構成主体となった地域活性化のための組織である。合計 24 あり、そのうち 16 が D 農協の地区内にある。S 地域塾はそのひとつである。各地域塾を統括する形でやるき塾がある⁽¹⁾。

地域塾の前身組織は、2004 年に D 農協が設置した「地域農業検討委員会」である。同委員会立ちあげの背景には、D 農協と正組合員の関係が薄くなっているという危機を D 農協がもっていたことがある。さらに、主要な農産物である茶をはじめ、農産物価格の全般的な低迷や農家の高齢化進展に伴って、農協地区内に耕作放棄地や、農家の担い手不足といった問題も顕在化してきていた。

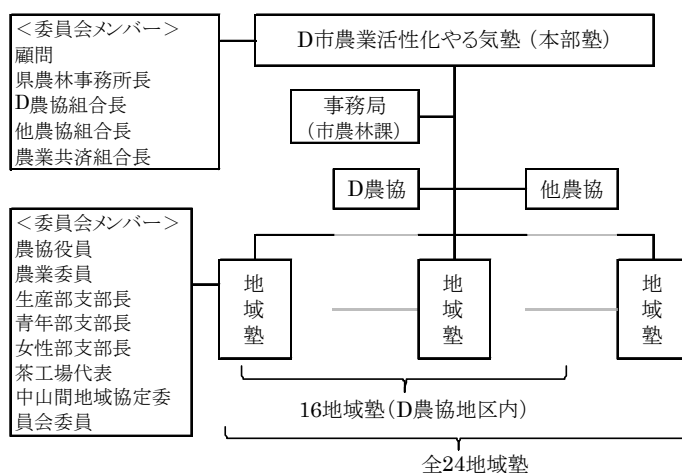
D 農協は農協の存在意義や価値を改めて組合員に再認識し共有してもらい、地域農業の再生と組合員の農業経営や生活の安定化を図るためには、各地域の農業が抱える諸問題への対応、停滞している農業の活性化を、各地区の正組合員が自ら考える場、実践する場が必要であり、そのために同委員会を立ちあげたのである。

その後、D 市が 2005 年の合併により新 D 市となったことに伴い、地域農業検討委員会は「D 市農業活性化やる気塾」へ衣替えした。理由は、新 D 市となる前のある町が、1992 年から「やる気塾」と呼ばれる地域住民による地域活性化の取組を実施していたこと、合併を契機にやる気塾と地域農業検討委員会との統合案が持ち上がり、両者に基本的な違いがなかったことによる。

2) 地域塾の組織体制

D 農協の支所が事務局を担う 16 の地域塾の委員会メンバーは、各支所に属している農協の青年部、女性部、生産部会、農協役員、農業委員会など地域農業組織の代表者らで構成されている(第5-1図)。

16 支所を 16 ある地域塾の拠点としているのは、地域農業の対策は各地区で異なることが明



第5-1図 D市農業活性化やる気塾の組織

資料: D市役所作成資料に基づき作成。

らかなためである。

３）地域塾の活動内容

D 農協管内の地域塾では、D 農協による支援の下で様々な取組を行っている。その主な内容は、①耕作放棄地対策（耕作放棄の発生防止，耕作放棄地の利活用），②小学生や地域住民を対象とする農業体験の実施，市民農園の開設・運営，③鳥獣害対策の実施，④農産物直売所の開設・運営，⑤水路・農道などの清掃・整備の実施，地域環境美化活動などの実施，⑥農商工連携あるいは6次産業化の取組の実施などである。

取組の中でも特筆すべき成果として、D 市西部の6地区の地域塾が新たに農事組合法人を共同で設立し、D 農協や D 市の支援を受けながら農産物直売所を開設・経営に乗り出したことである。直売所のオープン初年度の 2012 年度売上高は、当初目標を上回り、滑り出しは好調であった。

この他にも、地元の酒造メーカーの協力を得て、地域塾の取組で生産したさつまいもを原料とするオリジナルの焼酎を醸造した取組もある。この取組では、2つの地域塾が、それぞれ地域内の耕作放棄地を地域塾の参加者で整備・耕作し、原料のさつまいもの生産を行っている。

４）D 農協

24 の地域塾のうち 16 とかかわりを持ち、支所が各地域塾の事務局となっている D 農協は、1962 年に 16 農協の統合により設立された。取り扱う販売品の過半を占める茶を中心に園芸や畜産が盛んな地域の農協である。

D 農協の大きな特徴は、1962 年以後支所の統廃合をしておらず、D 農協の 16 支所の管轄範囲が現在でも地域住民のコミュニティが残る D 市の 16 地区（藩政村）と重なり合っていることである。地区の中には都市的な地区、中山間地もあり、地区の抱える課題や農協への要望事項もそれぞれ異なっている。こうした事情を踏まえ、D 農協ではコミュニティが形成されている地区が組織活動の基礎となる構成範囲と考え、組合員に最も身近な支所を農協と地域の接点として維持し続けてきた。

（３）S 地域塾の組織体制と活動内容

１）S 地域塾の組織体制

S 地域塾も他地区の地域塾同様、地域農業にかかわる既存の関係組織や団体の代表者らによって構成されている。S 地域塾の主な構成員は、農協の組合員組織の代表者（茶生産委員会代表，部農会代表，総代，女性部代表，青年部代表）と茶工場（茶業組合）代表，中山間地域協定委員会委員などである。複数の組織の役職を兼任している人もおり、地域塾の塾員は実数で 25 名程度である。

地域塾の構成組織の 1 つである茶工場（茶業組合）⁽²⁾は 3 つあり、うち 1 工場は 5 集落

が、もう 1 工場は 3 集落がそれぞれ共同して運営しており、残りの 1 工場は 1 集落が運営している。また、自家で茶工場を所有している「自園自製」の茶農家が 2 戸ある。S 地区では、それぞれの茶工場の下で、茶農家や複数の集落が連帯しており、茶工場ごとに形成されている茶農家や集落の結束は固い。

S 地域塾は農協 S 支所の近隣に交流施設を建設し、運営委員会を設置して運営管理している。運営委員会は、不定期に年間 12 回程度開催しており、関係者のほぼ全員が毎回出席している。

2) 主な活動内容と成果

(i) 交流施設の活用

S 地域塾が開設した交流施設は、春の桜まつりの時期に賑わう。この期間中には、1 日約 300 人の観光客が S 地区を訪れる。また通常時でも、登山目当てのハイカーにはリピーターも多く、交流施設のお得意様となっている。交流施設には厨房が備えられており、訪れたハイカーや花見客などにお茶、お菓子、お惣菜などを提供できるようになっている。これまでこうした施設が S 地区内になかったことから設置したものであり、ハイカーなどからの声をくみ取った結果でもある。

交流施設設置のきっかけは、地域農業検討委員会の設立であり、設立後交流を深めるための通年利用可能な交流施設の要望が出された。問題であった施設建設費も、S 地区の中山間地域直接支払の共同取組分の積立資金等から捻出することで解消された。

交流施設では、夏休み期間中に子供向けの「野遊び体験」を企画・実施するなど、様々な交流イベントも適宜実施されている。

(ii) イベントの参加・実施

交流施設開設の取組が 1 つの契機となって、S 地域塾として S 地区の銘茶である S 茶をこれまで以上に積極的に PR するようになった。大都市（名古屋、東京など）で開催されている各種のイベントや催し物等にも年 3～4 回程度参加するだけでなく、消費者を交流する機会ともなっている。

(iii) 地域団体商標の登録

S 地域塾は、2012 年 8 月に S 茶の地域団体商標⁽³⁾を取得した。登録には S 茶の知名度を客観的に示す大量の書類を特許庁に提出しなければならなかったが、S 地域塾で対応した。

(iv) 茶草場農法の推進と広報活動

S 地域塾では、専門家を招いて茶草場農法の研修会を開催している。「茶草場(ちゃぐさば)農法」とは、この地域の伝統的な茶農法である。茶草場とは、ススキやササなどの山草である「茶草」を育てる草刈り場(採草地)のことであり⁽⁴⁾、茶農家は、昔から秋冬に

茶草場から茶草を刈り取って細かく裁断し、茶畑の畝間に敷き詰めていた。この農法によって茶畑の土壌が柔らかくなる、あるいは土中の有機性を高めるなどの効果があるという。また、傾斜地の土壌流亡の抑制・防止、土壌の保温・保湿、雑草の抑制などの効果もあるとされている。

茶草場に生物多様性が保持されていることが判明し、茶草場の多面的価値が見直され、2013年には、D市を含む4市1町が茶草場の世界農業遺産⁽⁵⁾への登録が承認された。

こうした伝統のある環境親和的な茶農法を消費者にアピールすることを狙って、販売しているS茶のパッケージにそれを示すシールを貼付するなどして広報および宣伝活動を行っている。

(v) 青年部による地域マップの作成

S支所の青年部は、S地域塾の取組の一環として、S地区を訪れるハイカーや花見などの観光客向けに「地域マップ」を作成した。このマップはS地区で観察できる植物や、地域の見どころなどをわかりやすく説明しており、茶草場の説明、お茶に関する豆知識なども掲載されている。

(4) 組織の特徴

1) S地域塾の機能－既存組織との関係－

S地域塾は、いわゆる協議会方式に基づき、S地区の農業関係組織の代表者らが寄り集まって形成されている。S地域塾は、S地区全体として賛同できうる活動を行うために必要となる関係機関の合意を得る合議機関として機能してきた。すでにS地区には、様々な地域組織が多数存立・並存していたが、これまで組織間の連携はほとんどなかった。S地域塾はS地区全体を捉えた組織であり、地域塾の活動はS地区全体のいわば総意に基づく取組として実践されるという位置づけがなされている。

他方で、S地域塾が実施している諸活動は、既存の農業関係組織、とりわけ「茶業組合」などとの間でのデマケーションを意識している。そのため、S地域塾の組織としての実体強化、より具体的にはS地域塾の法人化は今のところ展望されていない。

2) 地域の人材の参画

(i) 内部人材の活用機会の創出

交流施設を開設した成果の1つとして、いわば「地域の中に埋もれてしまった」人々を、貴重な人材として活用できるようになったことがある。

茶処である交流施設の店番には、接客サービスが上手な人材、提供する惣菜づくりには、料理の腕がある人材が必要である。就業までに至らなくとも、これまで茶業を除けばほとんど就業機会のなかったS地区において自らの技能を活かせる機会が創出されたことは、交流施設の開設の成果である。

また、体力的に茶業への従事が難しくなった高齢者も、交流施設の開設によって、それぞれの能力に応じた手作り商品の提供といった新たな役割を果たすことができるようになった。

(ii) 外部組織の補完的人材支援

地域塾の主役が地区住民である中、D 農協は支所が事務局となることで地域塾の活動を支えている。

S 支所の場合、支所の職員は合計 7 名である。S 地域塾における農協支所の主な役割は、補助金の申請手続き、会計事務、イベント開催の手伝い、活動報告書の作成、広告チラシの作成など、地域塾にかかわる支援全般であり、活動を支える重要な役割を果たしている事実がある。

D 農協だけでなく D 市も地域塾の活動を支援している。先述した、西部 6 地区共同の農産物直売所の開設にあたっては、店舗用地の提供や補助金などの面で支援した。S 地域塾にも、D 市はイベント参加時の移動に必要なマイクロバスを提供するなどしている。

3) 地域組織活動の資金収支（―地域塾の財政面での持続性―）

S 地域塾の主な収入は、交流施設の売上である（第5-3表）。交流施設は、原則土日祝日のみの営業で年間約 400 万円を売り上げている。交流施設に並べられる物品は、S 地区の農家が出品したものである。販売価格の 10 %が手数料で S 地域塾の売上となるが、ほとんどがラベル貼りなどの実費分である。

交流施設で販売している茶の 6 割程度（推計 100 万円相当）は、S 地区の各茶工場と自園自製の茶農家からの寄付⁽⁶⁾で賄っており、残りは、各茶工場と自園茶農家からそれぞれ購入している。

地域塾の活動に対する外部からの資金支援は、D 市からの補助金と D 農協からの活動支援費である。なお、S 地域塾の運営資金の一部に中山間地域直接支払いが利用されるこ

第5-3表 S地域塾の主要な資金収支（試算）

（単位：万円/年）

項 目		額	備 考
主 な 収 入	交流施設の売上	約400	シーズンと土日祝日のみ営業
	イベントでの売上	約50	-
	茶業組合等からの寄付	約100	お茶250kg程度、単価4,000円/kgで試算
	D農協の補助金	8	-
	D市の補助金	10～20	-
	中山間支払制度交付金 （共同取組み分）	100程度 (1,200)	収入不足分を補てん 交流施設の建設資金として積み立て資金を活用
主 な 支 出	パートの雇用賃金	約38	8時間/日×2名×1か月×時給800円で試算
	お茶の買い入れ	約60	茶業組合より買い入れたお茶150kg程度、 単価4,000円/kgで試算
	イベント参加費	N.A.	-
	交流施設のランニングコスト	N.A.	-

資料：聞き取り調査結果、S地域塾関係資料他を基に作成。

とがあるが、施設運営における資金不足が生じた場合などに限定されており、常に資金が直接支払いから補てんされているわけではない。

以上のように、S 地域塾の活動の多くは、S 地域塾員のボランティアや、地区の茶工場等からの寄付および助成金等によって支えられており、活動にかかる出費は極力抑えられている。

（５）活動の成果と意義

S 地域塾の成果として次の２点をあげる。

第１に、茶農業振興のための地区一体となった組織が誕生したことである。これまで地区一体はもちろん、３つの茶業組合を跨ぐ茶業関係の取組も皆無であった。S 地域塾は、S 地区の農業関連組織代表者らが総参加する組織であり、地域農業の諸問題を共有化し、関係機関の合意形成が得られてはじめて地区全体が参加した活動を行っている。

第２に茶の販路開拓と付加価値向上の取組である。交流施設やイベントでの茶の直売等を推進している。この取組は S 地域塾として一体的に取り組むことにより成し遂げられている。

付加価値向上の取組で最も特徴的なのは地域団体商標の取得である。地域商標登録は、S 地域塾として S 地区が一体となったことで可能となったという点で大きな成果であった。

（６）課題と展望

１）S 地域塾の課題

S 地域塾の大きな課題のひとつに、S 地域塾の活動を含む地域活動への参加負担の軽減とそれによる S 地域塾への更なる参画の推進がある。

例えば、これまで男性を中心とした若手後継者世代の多くは、農協と茶業組合双方の青年部に所属し、活動してきた。そこに S 地域塾の活動が加われば、負担感は増し、活動内容によっては重複感も生じる。地域の消防団活動でも、S 地区だけでなく D 市全体の活動に参加するなど、様々な団体での活動が負担感につながっている恐れがある。もちろん本業である茶業経営に従事する中で様々な活動を実施しているのであり、その本業では経営規模の拡大と労働時間の長時間化が進展している。

同様に、多くの女性も家事や子育てという家庭内労働だけでなく、茶業労働に相当の時間を取られており、地域活動において技能やアイデアを生かしたいと考えてもなかなか時間を割けない現実がある。

地域の諸活動一般に言えることであるが、こうした負担感や時間的制約が活動への積極的な参加を妨げる要因となる可能性がある。この課題解決のためには、少なくとも重複する活動を整理・統合し、参加者が無理なく活動できる環境を整える配慮が必要だと思われる。そして、同時に比較的時間に余裕がある人材には、地域の活動等に積極的に参加して

もらう工夫も求められるであろう。

2) S 地域塾の展望

S 地域塾の意向は、この取組を茶産地の新たな発展へつなげることにあり、目指すべき方向の1つは、銘柄茶の付加価値向上による茶業経営体の一層の安定化である。この背景には、茶需要の減少と茶価格の低迷に伴う茶業の厳しい経営環境下で、茶業の経営規模拡大と労働時間の長時間化からの転換を図ることがある。

また、中長期的にはS 地域塾の取組を、後継者世代へ継承することがある。S 地域塾での活動を通じて地域社会への関心や愛着を深めてもらい、今後の茶産地として S 地区の発展へとつなげたいという希望があるためである。

3. 福島県C市R協議会

(1) 地域概況

R 協議会は福島県 C 市にある。C 市は、2005 年に旧 R 町を含む 4 市町村の合併により誕生した。1972 年より過疎指定を受けてきた旧 R 町の人口は減少傾向にあり、国勢調査によれば、2005 年の 7,800 人から 2010 年には 7,150 人に減少している。旧 R 町の高齢化率 32.8 %は、福島県全体の 24.9 %を 7.9 ポイント上回っており、C 市となった旧 4 市町村の中で最も高くなっている。その一方で、昼間人口比率は 81.4 %と最も低くなっており、C 市中心部等に通勤する者が多いことを示している。

福島県経済統計によれば、2010 年度の C 市の市内総生産は約 1,600 億円であり、そのうち農業は約 70 億円と総生産の 4.4 %を占めるにすぎない。C 市の農業のうち旧 R 町の農業にかかる状況を 2010 年農業センサスにより確認すると、旧 R 町には集落が 64 あり、総農家数は 1,171 戸、そのうち販売農家は 760 戸となっている。販売金額なしまたは 50 万円未満の販売農家は 567 戸となっており、販売農家全体の 75 %を占めている。

旧 R 町の経営耕地面積は 700ha であり、このうち田が 367ha、畑が 296ha となっている。農家単位でみると、経営耕地面積が 1ha 未満の販売農家は 560 戸となっている。

(2) R協議会の設立とこれまでの展開

1) 設立とその背景

R 協議会は、2005 年 4 月に旧 R 町内にすでに存在していた 12 団体が結集することで設立された。設立の主な目的は、地域資源を保全し、利用しながら住民主体の地域活性化を推進することにある⁽⁷⁾。

協議会発足の背景には、地域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がある。

協議会発足を後押しした直接のきっかけは、2005年に旧 R 町が合併により C 市となる見込みとなったことである。協議会設立母体の 12 団体の関係者は、このことによって地域の過疎化がさらに進むという懸念を持っていただけでなく、旧 R 町で取り組んできた有機農業、有機農産物の産直や都市住民との交流、農民と商人による特産品の振興等への推進力が低下するという危機感を持ち、それが旧 R 町内でそれぞれ機能別に組織された団体の結集契機となった。

2) これまでの展開

R 協議会は、2005 年 10 月に NPO 法人の認証を受けた。NPO 法人として活動することを決定した理由は、法人への出資が少なく済むこと、多くの人が会員として参加できること、そして協議会の性質として非営利性を全面に押し出すことができることにある。

2006 年には、その後 R 協議会の拠点となる道の駅および活性化センターの指定管理を受託することとなった。管理受託の手をあげる団体がない中、R 協議会では協議会の目的に照らし、この施設を地域活性化に必要な拠点と考え、C 市から管理を受託することとした。

R 協議会では、この施設で従来から行われていた農産物の展示販売や加工および調理実習、会議等の開催のほか、2007 年には地産地消をコンセプトとしたジェラート店を開店した。2008 年には R 協議会が福島県から「ふるさと暮らし案内人」として認証され、福島県が推進する定住・二地域居住の窓口および支援団体のひとつとなった。2009 年には、耕作放棄地となっていた桑園のうち 48ha を解消したことが評価され農村振興局長賞を、過疎地域での地域の自立に向けた取組が評価されて総務大臣賞を受賞した。

(3) 協議会の組織体制

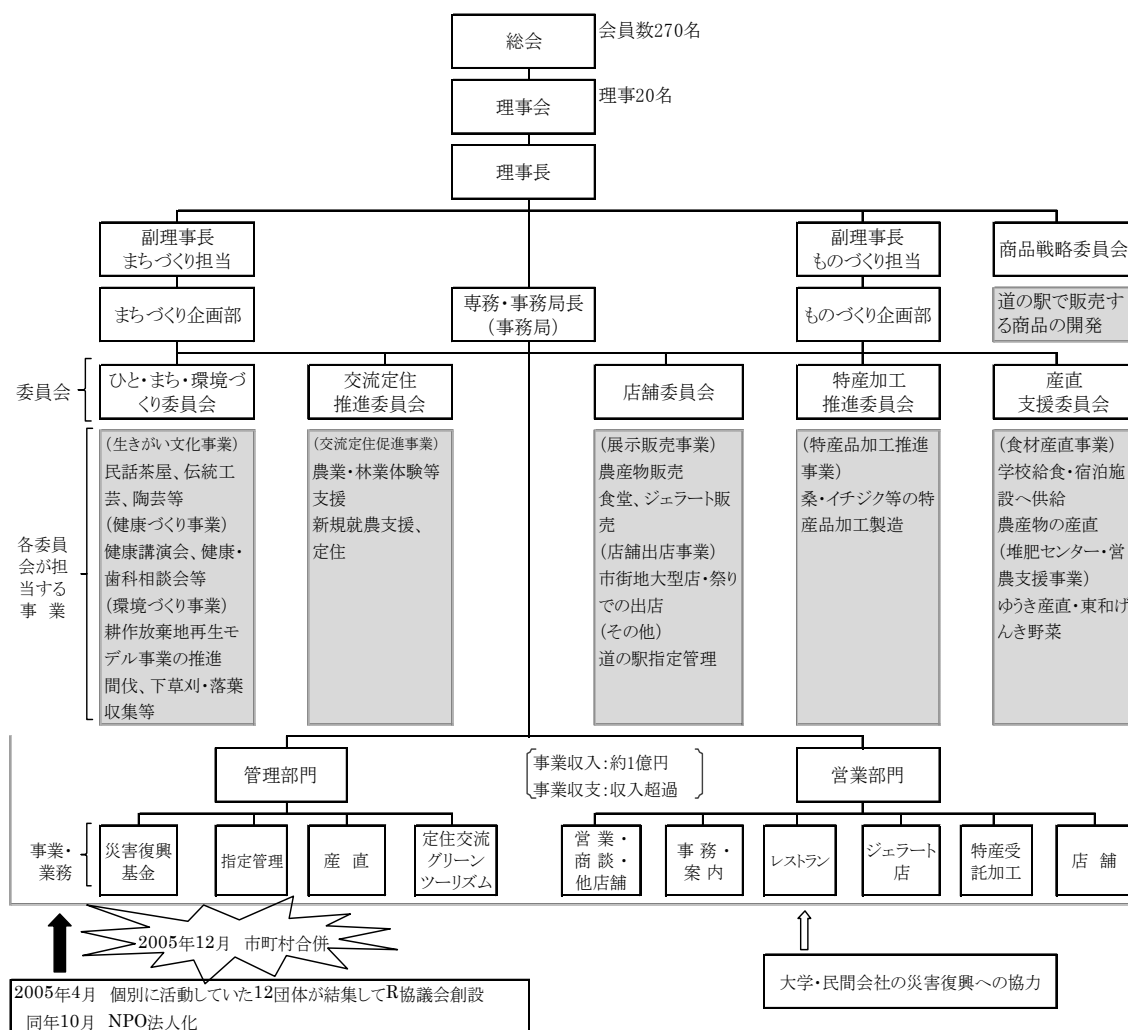
協議会内の組織は第5-2図のようになっている。

R 協議会の会員は、調査を実施した 2012 年 10 月時点で 270 名である。原則として旧 R 町内に在住していることが会員となる要件である。会員は主として 6 ある委員会のひとつあるいは複数に属しており、各委員会が実施する事業に従事する。協議会は会員加入の推進を図っており、近年は毎年約 10 名ずつ増加している。

協議会の理事は 20 名である。理事長および副理事長 2 名の他は、主に商品戦略委員会を除く各委員会から選出された 2 名ないし 3 名が理事となるが、地区別会員数をも考慮している。理事は生産者が中心だがそうでないものもいる。

6 ある委員会は、それぞれが担当する事業の意思決定や予算執行において相当程度独立している。意思決定は協議会で目指されている地域の自立に則している限り各委員会に任されている。

事務局の役職員は、専務理事 1 名、正職員 2 名、臨時雇用職員 17 名となっている。事



第5-2図 NPO法人R協議会の組織図(2012年10月時点)

資料:R協議会資料を筆者が修正加筆。

事務局の主な役割は、協議会の円滑な運営のための一切の業務であり、協議会内の会議にかかる事務や補助事業を含む財務や経理面等を担う。ただし、会議等において事務局から議題を提示することは少なく、あったとしても必ず合同会議での決議が必要である。事務局は、あくまで協議会の会員や委員会の自主性を引き出す黒子的な役割に徹している。

事務局は、R 協議会が道の駅と活性化センターの施設指定管理委託を市から受けていることからこの管理も行っている。ただし、施設にかかる重要な事項は店舗委員会での事項を議論し、判断する。

(4) 活動内容

1) 各委員会の活動内容

6つの機能別委員会の主な活動は次のとおりである(前掲第5-2図)⁽⁸⁾。

ひと・まち・環境づくり委員会では、住民の健康増進のため、保健師等による健康づく

りに関する相談や歯科相談を道の駅で受ける機会を与えている。特に会員には、健康維持のために、道の駅内の直売所に農産物を出荷したついでに参加するよう勧めている。

交流定住委員会では、「ふるさと暮らし案内人」として県が推進する定住・二地域居住を進めており、この一環として新規就農者支援を実施している。これが最大の特徴である。支援の主な目的は地域の活性化にあり、地域外出身者でかつ農業を志す比較的若い人材を定住させ、地域内人材とし、そのことによって産業としての農業だけでなく地域の持続可能性を高めようとしている。より具体的には、有機野菜を中心とした需要に十分応えられるだけの生産者の確保や耕作放棄となった農地の再利用、進みつつある人口の減少と高齢化の抑制や将来のリーダー層の確保が念頭にある。

新規就農者に対しては、概して就農後すぐには十分な農業所得を確保できないため、補助事業を利用し農閑期に彼らを雇用している。事業は、養蚕衰退とともに遊休となった桑園から桑の木を取り除き、畑地造成するものであり、園地所有者が造成後の農地を新規就農者に貸し与えることを条件に、所有者の負担を求めることなく R 協議会がこの作業を行うこととしている。この取組により、新規就農者は農閑期の収入源を確保できるだけでなく、新たな経営耕地を確保することが可能となる。こうした取組の結果、これまで 19 組 31 名の新規参加者が R 協議会を通じて就農している。

店舗委員会は、主として道の駅内にある店舗の運営方針の策定にかかわっている。道の駅内には直売所があり、その利用手数料として出荷者から販売代金の 20 %を徴収している。そのうち 15 %が協議会に、5 %が市の収入となる。

特産加工推進委員会では、桑やイチジク、リンゴなどの加工品を製造し、販売することが主な業務である。特に R 地域の特産品である桑の実や葉を利用した加工品の製造に力を入れている。

産直支援委員会では、「げんき野菜」という出荷基準を設け、会員はその基準を満たした野菜を中心に出荷している。産直の主な販売先は、県内の大手スーパーや生協、外食チェーン店などであり、その販売手数料として販売額の 5 %を会員から徴収している。商品戦略委員会は、直売所で販売する商品の検討を行っている。委員会には、小さい子どもをもつ一般消費者 3 名が参加しており、参加が商品戦略に資するものとなることが期待されている。

(5) 組織の特徴

1) 地域社会および農業の持続性に着目した特徴

R 協議会は、地域活性化という目的に照らし多様な事業を実施している。旧 R 町を範疇とした地域活性化のためには、地域社会および農業の持続性が求められる。持続性という視点からいくつかの特徴を述べる。

第 1 に、多様な主体が参画していること、それを促すための交流および議論検討の場が、協議会の存在と活動によって提供されている。旧 R 町という範疇の中で培われた各

会員がもつインフォーマルなネットワークが、協議会という共通の基盤を介した事業横断的な交流により更なる拡がりをもつきっかけとなる。もちろんフォーマルなレベルでも、各委員会の参加主体間だけでなく、協議会全体での催し等によって交流する場が提供されている。機能別委員会の下で多様な主体が多様な取組を実施することは、外部環境の変化に対応するためのリスク分散にもなる。

第2に、目的達成のために地域内外の様々な資源を活用していることである。人材の面では、地域内人材を利用することはもちろんのこと、必要な部分は外部の資源を積極的に活用している。例えば、当地域は有機農業者が多く、彼らが協議会のリーダー層として活躍するだけでなく、その強みを活かして外部から新規就農者を受け入れている。新規参入を果たした農業者の中心は、地域内で手薄となっていた若年層であり、地域の持続性を考える上で必要な内部人材となっている。

ものやサービス供給のために地域資源を活用している。道の駅を訪れる不特定多数の者に対し、この場所でのみ購入できる地域特産物や限定商品を販売している。また、地域を訪れた地域外の学生やツーリズム参加者に農業や林業等の地域資源を活用した体験機会を提供するとともに、民泊を推進しており、そのための施設の充実を図っている。

資金面では、R協議会が事業を行うに当たり必要となる雇用が事業資金により生み出され、生産や消費活動が行われるという点で、資金の地域内循環が発生する。さらに、様々な補助事業や基金の利活用によって、地域経済に波及効果が生み出されている。

第3に、旧R町がもっていた機能を代替し、会員を含む地域住民にその機能を継続的に提供し続けている点である。NPO法人であるR協議会は、旧R町が実施していたサービスを担っている部分がある。例えば、C市から依頼を受けて実施される保健師による健康づくり相談や歯科相談、原発事故後の放射線量計測機の設置と地域住民に対する機器利用機会の提供は、地域住民への非営利サービスの一環である。また、旧R町が運営していた道の駅の施設管理の受託も機能代替の一部と考えることができる。

R協議会の取組がさらに特徴的なのは、この機能代替をうまく活かしている点である。例えば、健康づくり相談や歯科相談は道の駅で開催されるため、会員は直売所への出荷のついでにサービスを受けることが可能となっている。C市としては、R協議会を活用することでサービスを受ける住民の数が増すこと、R協議会にとっては会員の健康増進につながることから互恵的な関係となっている。

2) R協議会の持続性に着目した特徴

地域社会の持続性や農業の持続性に加え、地域活性化を目的に様々な事業のとりまとめを行うR協議会自体の持続性も求められる。持続性の観点から協議会の特徴を3点あげる。

第1は、事務局の管理能力である。協議会の総務や経理等管理部門の一切を任されている事務局は、複数の補助事業の管理も行うバックオフィスである。これに加えR地域グリーンツーリズム推進協議会の補助事業の管理も行っており、事業推進を背後から支え

ている。

第 2 は、事業収支が収入超過となっている点である。2011 年度の R 協議会の収支は、収入が約 1 億円で収入が費用をわずかに上回る水準であった。2010 年度の状態も同様であった。協議会の主な収入は、協議会が運営している食堂や製造された加工品の販売、交流定住関連等の補助事業、道の駅と活性化センターの管理業務の委託料、直売所等の販売手数料などである。このうち営利目的で実施されているのは、食堂や加工品の販売であり、全収入に占める営利事業からの収入割合は 20 % 程度である。したがって、事業収入のほとんどは補助事業や管理業務委託料等の非営利事業からの収入で成り立っている。会員からの会費が収入に占める割合は 1 % に満たない。

非営利事業が中心な中、営利事業を実施しているのは、地域活性化を目的とした R 協議会の組織の継続性が必要なためである。営利事業からの利益が、非営利事業の非収益部門の活動費や協議会の間接費を賄うという構図となっている。

第 3 に、協議会として結集し、NPO 法人となったことで、事業を継続的に行いうる団体とみなされたことである。合併により C 市となることで旧 R 町が実施していた事業の継続性が危ぶまれていた点からすれば、その機能を代替し、受け皿としての機能を持つことが可能となったという点で大きな特徴である。

(6) 活動が地域住民や R 協議会会員にもたらす効果

R 協議会の活動目的は地域の活性化にあり、地域住民にもたらす効果は多様だと考えられる。ここでは 3 点に絞って効果を紹介する。

1) 外部からの資金、人材、知見の導入

これまで R 協議会では、地域内の資源を活用しつつ、旧 R 町の外から様々な資源を導入し活用してきた。資金面では、県や C 市の補助事業を活用し、事業目的にあわせて地域住民を雇用するだけでなく、新たな事業をも模索している。最近では、構造改革特区制度を利用したワイン醸造にとりくんでいる。ワインの原料にはリンゴのほか、地域で収穫される桑やトマト、そして将来的にはブドウも利用することが検討されている。将来期待されているワインの原料には、R 協議会の会員である農民の遊休農地に新植されたワイン専用種のブドウが利用される予定である。新植費用は農家自らの負担であるが、醸造にかかる施設は県から、ブドウ栽培のための技術習得費用は震災からの復興のために設けられた民間会社の基金が利用されている。

人材面において、本稿では触れないものの、旧来より交流のある大学や民間会社の知見が原発事故後の営農対策や農産物の出荷対策につなげられるなど、R 協議会の運営力となって協議会の事業の持続性の保持に活かされている。

これに加え、19 組 31 名におよぶ新規就農者を継続的に迎え入れてきた。新規就農者は概して若いことから地域の活性化にもつながっている。実際、協議会会員の平均年齢が 70

歳程度と高齢化が問題となっている中、彼らの継続的な受け入れは解決策のひとつとして考えられている。

2) 雇用の創出

協議会では、協議会自体の役職員と店舗運営や事業を実施することにより必要となる人材が臨時雇用スタッフとして雇用されている。

事業の活用による雇用の効果は、定住する新規就農者にも大きな影響を及ぼしている。すでに述べた抜根事業は、新規就農者の就農直後の不安定な収入をカバーする機会を与えている。

協議会の職員や新規就農者は、地域でも若手として認識される人材であるから、こうした若手が地域内部で活躍し、地域のニーズに合わせた地域活性化のための事業の一翼として従事することは、将来へ向けた R 地域および R 協議会の持続性にもつながることが期待できる。

3) 農地の保全

旧 R 町は戦前よりの養蚕地帯であった。しかし、1970 年代以降養蚕が衰退するとともに桑園が耕作放棄地となった。菅野〔2〕によれば、その面積は 300ha 以上にも達したという。

R 協議会では、耕作放棄地となった桑園の桑の抜根作業を、県の補助事業を利用しながら実施してきた。R 協議会では、この抜根作業を新規就農者に担わせ、就農直後の収入の一部とするとともに、抜根後の農地を新規就農者やその予定者が利用できるしくみを作っている。桑園の所有者は、その園地から桑を抜根し取り除くことができるが、その園地は新規就農予定者に貸し与えなければならないこととしている。このしくみは、耕作放棄地を甦らせるだけでなく、農地の実需がある利用者が利用できる利点をもっている。

(7) 課題と今後の展開

1) 課題

R 協議会の課題として、ここでは以下の 2 点をあげる。

第 1 は、会員の確保である。R 協議会が旧 R 町の事業を代替するなど地域の重要な担い手となっているが、一方で会員は 270 名に留まっている。会員は増加傾向にあり、R 協議会の存在感は増しているものの、旧 R 町には 7,120 名がおり、総農家数は 1,100 世帯以上である。会員としての住民の更なる参画が課題である。ただし、参画主体が多いと制御困難になることも懸念材料であり、両者のバランスが必要である。

第 2 に、協議会とは別の地域組織との関係の強化がある。協議会は 12 の団体が結集して創設された組織であり、様々な事業が実施され、地域住民が参画しやすい環境ができている。例えば、農地情報や空き家情報も会員の農業委員や地域住民から獲得できるなど、

強固なネットワークが構築されている。しかし、一方で中山間直払い組織との関係は、グリーンツーリズム等で関係があるものの、現在ネットワークの構築途上であると言える。

別の地域組織には集落も含まれる。市町村合併によりさらに過疎化が進むことが懸念されたことが R 協議会発足の契機であった。集落機能の低下は中山間地域の集落を中心に確認され、総務省〔5〕によれば、一定の人数を必要とする祭り等の地域文化の保全、農道や水路の整備等で活動が難しくなっている。多様な機能をもつ R 協議会が今後集落とどう向き合うかが試される場所である。

2) 今後の展開

現状、原発事故への対応に負われている協議会の今後の展望を組織面と事業面に分けて述べる。

組織面では、最適な組織形態について検討されている。特に実現へ向けて検討が進んでいるのは、一部の事業を切り離し、法人化することである。具体例として、桑の実や葉の加工部門、販売部門の株式会社化が検討されている。そのねらいは、分社化により、営利目的で専門的に活動することの効果が高いと考えられていることにある。

R 協議会の現形態である NPO 法人は、認定 NPO 法人となることが検討されている。その目的は、NPO としての特色を全面に押し出すことと、寄付金のより多額の控除が認められるためである。このように、収益事業は株式会社等として分社化し、得た利益の一部を寄付という形で NPO 法人である協議会に還元し、協議会を運営していく形態を模索中である。

事業面では、農業資源を活かした事業の工業化が予定されている。すでに桑の実の加工等が実現されているが、今後はさらにワイン醸造にとりくむ予定であり、2012 年 9 月に R 協議会会員 8 名が出資者となったワイン醸造会社を設立した。醸造は、福島県の構造改革特区を利用し、地域のブドウを原料とする予定である。醸造会社は R 協議会内の組織ではないけれども、R 協議会の組織形態と関連して、この会社が軌道に乗れば R 協議会が管理している道の駅に地域限定品を置いたり、利益の一部を協議会に還元するなど R 協議会に貢献することが期待されている。

4. 民間主導型地域組織 2 事例の考察

R 協議会と S 地域塾は、広域的な地域組織である点、事業実施に補助事業を活用している点で類似しているが、組織形態、組織範囲、設立の経緯、組織構成等では異なる（第5-4表）。

本節の考察では、両広域的な地域組織について発起主体と集団の性格に焦点をあてる。取り上げた 2 事例を比較すると、両事例が広域的組織の必要性を感じていたという点で、広域組織設立前に有していた問題意識は近似していた。

第5-4表 S地区, S地域塾とR地域, R協議会の概要

		＜S地区＞	＜R地域＞	
地域概況	世帯と人口	9集落 127世帯 500人(2014年3月末)	1,875世帯 7,150人	
	高齢化率	31%	32.8%	
	総農家数	96戸	1,171戸	
	経営耕地面積	208ha	700ha	
		＜S地域塾＞	＜R協議会＞	
組織属性	組織形態	任意組織	NPO法人	
	組織範囲	旧村(藩政村)	旧町(昭和合併村)	
	拠点施設	交流施設, D農協S支所他	道の駅および地域活性化センター(併設)	
	設立の経緯	D農協からの呼びかけ。市の合併を転機に地域農業検討委員会から地域塾へ。	市町村合併	
組織構成	組織構成	既存農業関連組織の代表者らによって構成	旧町にあった各種目的別団体が結集	
	会 員 数	-	270名	
組織活動	活動内容	交流施設の管理運営, 夏休み子供企画イベント, 東京や名古屋などでのPRイベント参加, 地域団体商標の取得・管理, 環境保全型農業(茶草農法)の取り組み	地域づくり, グリーンツーリズム, 定住促進, 施設運営, 加工品製造, 産直等	
	事業収支	約670万円程度	収入約1億円, 収入超過	
	事業活用等	市や農協の補助金, 中山間地域等直接支払制度の共同取組活動の一部	県, 市の補助事業を活用	
	事業効果	人	埋もれた地域人材の活用	外部人材の定住(19組31名)と事業を活用した雇用
		農地, 施設	交流施設の建設	特産品開発と新規就農者への農地貸借により遊休農地保全(2005～10年で48ha)
		関係団体との連携	D農協S支所が事務局, イベント参加で市も協力, 地域商標登録で地区内茶農協と連携	グリーンツーリズムで中山間地域直接支払い組織と連携

資料：[S地区]農林業センサスおよびD市統計書, [S地域塾]S地域塾関係資料および同塾への聞き取り調査, [R地域]国勢調査および農林業センサス, [R協議会]R協議会資料および同会への聞き取りを基に作成。

しかし、広域的組織の必要性を感じ、声をあげた主体はそれぞれ異なっている。第4章で取り上げた行政との対比で民間が必要性を感じた主体であったという点は同じであるが、S地区では16地区を横断する民間組織である農協の役職員が、R地域では地域住民がそれを感じていたという点で異なっている。

広域的組織の発起主体と組織活動の主導者とが異なるか否かという初期条件の差異は、その後の経過に大きな影響を及ぼす可能性がある。例えば活動主体となる住民が危機意識を持たない場合、たとえ他の組織が危機意識を持ったとしても活発な活動につながらないかもしれない。

次に、集団の性格について取り上げる。民間組織といっても、住民とそれ以外、総参加の自治組織と特定目的のために特定者が参加する機能組織がある。S地域塾の農協役職員の多くは地区住民でなく、彼らは住民自治組織である集落を束ね、藩政村レベルの広域化された地域組織作りを促し、作られた組織の活動を支援している。一方のR協議会は、住民が自ら昭和合併村を範疇としたNPO法人を組成しているが、住民自治組織を基盤としている訳ではなく機能集団が統合されたものである。

地域住民の当事者意識や切迫感が活動の原動力になりやすいとすれば、発起主体と活動主体が同一であることが望ましい。活動主体では、機能集団がより具体的な目的に沿った活動を実行しやすいかもしれない。この条件下では、R協議会は最も効果的な活動が見込まれる主体である。これに対し、S地域塾は、発起主体と活動主体が異なる。ただし、活

動主体としては、茶主体の農業関連機能集団としての性格を有した農協の「地域農業検討委員会」から市の「農業活性化やるき塾」に変更があったことから、住民自治組織の性格もあわせ持つようになっている。

広域的地域組織の形成範域や活動の目的は多様で、活動による目的達成への過程は様でないであろうが、この2つの視点から、より効果的な活動のために求められるのは、行政等各支援機関の継続的な支援ではないだろうか。特に、支援関係者が協調的に取組、活動主体と協力的関係を築くためのコミットメントが重要な意味をもつかもしいない⁽⁹⁾（福田〔6〕）。具体的には、参加主体および支援主体がそれぞれ覚悟を決め、活動主体は当事者意識を持って活動に取組、支援主体は資源配分の効率性を担保するような継続的支援を続ける意思表示をすることである。

例えば、発起主体と活動主体が一致する R 協議会の抜根事業は、切迫した状況の中、将来へ向けて必要な地域人材を獲得し、育成する自発的取組である。そして、地域活性化のための定住事業として R 協議会、特に協議会の中の農業者グループが力を入れている事業である。人材の定住は定住希望者と常に接点をもちながら内部人材化を図る地道な取組であり、かつ短期間に数を増やすことは困難である。この仕組みを維持するためには、継続性のある支援が必要となってくる。

S 地域塾は発起主体と活動主体は一致しない。集団の性格としては、S 地区住民は茶農家という同質性を持っているため、住民自治組織の一員でありながら、農協の部会にも所属し、機能集団の性格も帯びている。そのため、活動目的も一致しやすく、活動が軌道に乗れば、茶の地域団体商標登録のような例の出現が期待できる。また、これまでとは異なる範域で組成された広域的地域組織が、住民自治の中でも活用される可能性も残されている。

地域塾を支える D 農協は、住民自治組織が結束しやすい藩政村単位で設置され続けている支所を統廃合せず、組合員の拠点とし続けること、支所と同じ範域で構成されている地域塾を事務局として支援し続けることをすでに方針として打ち出しており、それに呼応して S 地域塾は、茶を取組の柱として前向きに活動する意欲を示し、両者の間に協力的関係が構築されている。

ある程度活動を見通すことができる中長期的支援へのコミットメントが、広域的地域組織の「やるき」につながり、彼らが必要な人材を配置し、必要な装備をし、必要な資金を必要な時に調達できる環境、すなわち資源配分上の制約を取り除くことにつながる事が示唆される。

注(1) やるき塾とは「農業従事者の高齢化、担い手の減少、遊休農地の増大等、農業が抱えている多くの問題や課題を、旧村をエリアとした塾組織により、地域で話し合える仕組みを作り、農業者・農協・地域・行政が一体となり、それぞれの地域にあった特色のある地域農業の振興と活性化を図ること」を目的とした地域組織である。やるき塾（本部塾）の塾長は D 市長が、委員等の役職は農業委員会、農林事務所等農業関係団体の代表者が就任している。

(2) 茶農家が生産した生葉から熱処理や揉みを行い、荒茶を製造する工場である。茶工場で製造した荒茶はさら

- に仕上げ加工を経て、煎茶などになる。なお3つの茶工場は、各部落の農家が形成する2つの茶業組合（農事組合法人）と1つの製茶農業協同組合によって運営されており、それぞれが法人格を持っている。
- (3) 地域名と地域特産の商品名を組み合わせた商標のこと。著名な銘柄茶の多くが地域団体商標登録されている。
- (4) この地域の茶草場の面積は、関係する5市町全体で 297ha（静岡県農林技術研究所の調査済み面積）ある。
- (5) 世界農業遺産（正式名称：世界重要農業資産システム）は、地域環境を生かした伝統的農法や、生物多様性が守られた土地利用のシステムを世界に残す目的で FAO（国連食糧農業機関）によって創設され、主に途上国に向けた農業支援策となっている。わが国では、「能登の里山里海」が、先進国では初となる認定を受けており、この他「トキと共生する佐渡の里山」も認定を受けた。
- (6) 各茶工場の寄付は、各茶工場の生産委員会（生産部会）の所属人数にしたがって寄付数量が割り当てられており、それは交流施設運営にかかわる「会費」の代わりとなっている。S 地域塾の活動は、茶業の PR という機能も果たしており、両者は相互補完的に支援しあっていると言える。
- (7) R 協議会の設立目的に、「この法人は、阿武隈山系 R 地域の自然豊かな里山の恵み、歴史と文化・景観を保全し、地域資源循環のふるさとづくりを推進し、顔を心の見える交流を通じて、誇りと生きがいを持って、住民福祉と健康増進をはかり、住民主体の地域活性化を目的とします」とある。
- (8) 本稿では割愛するが、R 協議会は原発事故による多大な影響を受けた。この関連文献としては小松〔3〕がある。
- (9) コミットメントとは、自分（D 農協）が、自分の行動（支所の維持、地域組織の支援）を、相手（D 農協組合員や地域住民）の行動（地域組織の設立と活動）の決定前に決め、それを変えないことである（岡田〔1〕）。農協の地域に対するコミットメントには、D 農協のように多少コストがかかっても支所は維持するという明確な方針を打ち出すことで、地域の信頼を高める方法がある。もう1つは、農協が地域に施設を新設するといった、農協がとりうる行動の選択肢を故意に狭める方法、つまり「退路を断つ」方法である（清水、堀内〔4〕）。しかし後戻りが困難となれば、コミットメント後に地域組織が農協に追加支援等を再交渉する余地が生じる（ホールドアップ問題）。不完備契約理論によれば、この時農協の地域への初期投資額は過少化するという結論が得られる。また、ホールドアップ問題に照らせば、D 農協が地域組織の支援を継続する理由は、農協が地域組織を一定程度コントロールできるようにして、ホールドアップを回避するためという「外部性の内部化」と解釈できる。

〔引用文献〕

- 〔1〕 岡田章（2011）『ゲーム理論 新板』有斐閣
- 〔2〕 菅野正寿（2012）「耕してこそ農民」菅野正寿・長谷川浩編『放射能に克つ農の営みーふくしまから希望の復興へー』コモンズ
- 〔3〕 小松知未（2012）「農産物直売所における放射性物質検査の意義と支援体制の構築ー福島県二本松市東和地区を事例としてー」日本農業経営学会報告資料
- 〔4〕 清水克俊、堀内昭義編著（2003）『インセンティブの経済学』有斐閣
- 〔5〕 総務省（2012）「過疎地域における集落機能の維持・活性化に関するアンケート調査」
- 〔6〕 福田竜一（2013）「農協が主導する地域組織の形成」農林水産省農林水産政策研究所 被災地域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（プロジェクト研究）Background Paper