

第 I 部 青森県

第 1 章 青森県における地域づくり政策

—地域コミュニティ対策と農山漁村「地域経営」の担い手育成対策—

尾中 謙治・福田 竜一

1. 集落経営再生・活性化事業

(1) 青森県内の集落の状況

青森県内には 40 の市町村（10 市 22 町 8 村）があり、人口は 1,308,265 人（2015 年国勢調査）、5 年前と比較すると 4.7%の減少である（減少率は全国 3 位）。青森県の人口は、1983 年をピークに減少傾向が続いており、国立社会保障・人口問題研究所によると、2040 年に人口 93 万 2 千人、高齢化率（65 歳以上）41.5%に達すると予測されている。

しかし、青森県では人口減少が進んでいるものの、集落は比較的維持されているとされる。すなわち、中国四国地方では山間地の集落人口の割合が高いのに比べ、青森県では冬季の積雪等から、可住地域が平野部に集中する傾向にある。そのため、山間地の集落人口割合が低い（第 1-1 表）。さらに、個別の集落の規模をみると、青森県は、東北地方の平均よりも大きい（第 1-2 表）。また、高齢化率が 50%以上の集落の割合も、東北地方の平均よりも低い（第 1-3 表）。このように、青森県の集落は、気候条件等から都市部へのアクセスが比較的良好な平野部に集落が集まっており、中国四国地方と比べ集落の規模が大きいとされる東北地方のなかでも、青森県の集落は更に規模が大きく、集落の高齢化割合も低いことから、集落が比較的維持されているという特徴が指摘できる。

第 1-1 表 過疎地域等における地域区分別の集落人口の割合（2010 年）

	青森県	東北地方	四国地方	中国地方
山間地	10.4%	14.3%	17.9%	20.6%
平地	45.6%	39.3%	41.7%	28.7%

資料：総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査」。

注．過疎地域等とは、過疎地域自立促進特措法（平成 12 年法律第 15 号）における過疎関係市町村。ただし、市町村の一部が過疎地域とみなされている場合には、その区域のみ、並びに過疎地域自立促進特措法（平成 2 年法律第 15 号）における過疎関係市町村で、前々回調査において、対象とされていた地域。

第 1-2 表 過疎地域等における 1 集落当たりの平均人口（2010 年）

	青森県	東北地方	四国地方	中国地方
平均人口	282.5 人	215.2 人	122.4 人	111.6 人

資料：第 1 表に同じ。

第 1-3 表 過疎地域等における高齢化率が 50%以上の集落の割合（2010 年）

	青森県	東北地方	四国地方	中国地方
高齢化率 50% 以上の集落	4.2%	7.3%	22.5%	21.0%

資料：第 1 表に同じ。

しかし、他方で、地域住民は、集落活動が低下してきていることを実感しており、特に市町村合併によって中心部から距離的に離れてしまった集落などでは、地域の将来に対する危機感から、「自分たちでどうにかしよう」とする人々が、新たに地域づくりに取り組む事例も一部にみられている。

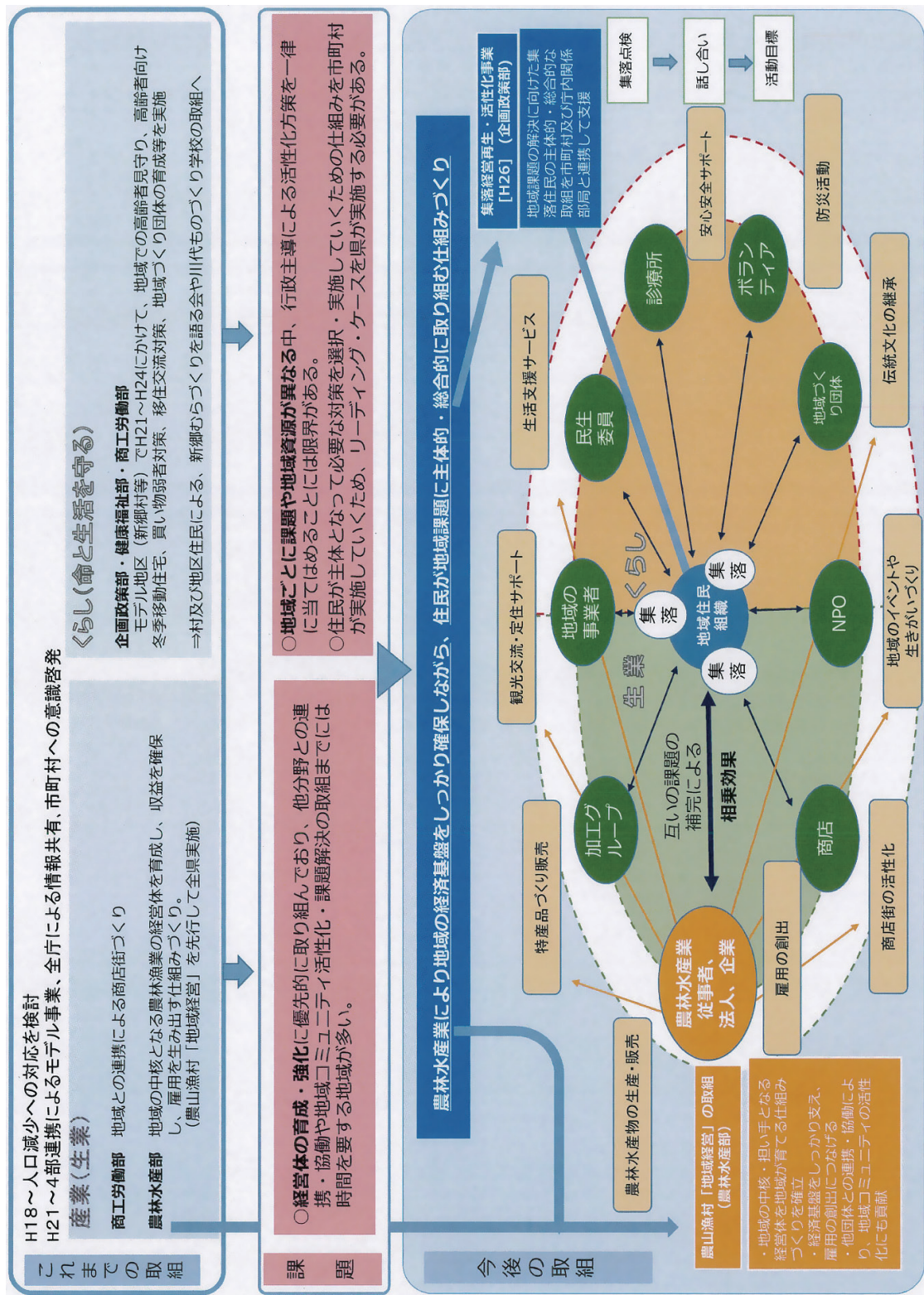
（２） 人口減少社会への対応

青森県では、先述したように、全国と比較して急速な人口減少や少子高齢化が進行している。このような人口減少下において、いかに地域を維持・活性化させるかに軸足を置いて、2006 年度以降、部局横断的な検討・対策に取り組んでいる（第 1-1 図）。

2006～2008 年においては、人口減少への対応策の検討が行われ、2009 年～2012 年には、4 部（企画政策部、健康福祉部、商工労働部、農林水産部）が連携して同一地域（五戸地域、外ヶ浜地域）でモデル事業・調査研究等を実施した。モデル事業の実施内容は以下のとおりである。

- ・企画政策部：都市と農村の交流、八戸大学と連携しコミュニティの活性化、地域資源を生かした都市・農村間交流を実施。部局間の取組を調整。
- ・健康福祉部：事業者との協働による高齢者の見守りシステム「地域見守り隊」、高齢者向け冬季移動住宅（新郷村）の整備。
- ・商工労働部：コミュニティの担い手としての商店街、買い物弱者対策。
- ・農林水産部：農事組合法人くらいしや、農事組合法人上小国ファーム等の企業の営農支援によるモデル事業等を実施。2012 年度から、「農山漁村『地域経営』担い手育成システム確立事業」等の実施により、農山漁村「地域経営」の取組を全県で展開。

このような取組を通じて、2011 年からは、中山間地域活性化や農村地域活性化など 6 プロジェクトからなる「青森の元気創出プロジェクト」を、市町村等を対象としたトップセミナーを通じて周知し、地域力の再生・創出研修を通じて県及び市町村職員の政策形成能力のレベルアップが図られた。2012 年には、人口減少の現状と課題について、「青森の元気創出プロジェクト（基本方針編）」として取りまとめられた。



第1-1 図 青森県の人口減少克服への取組

資料：青森県企画政策部地域活力振興課（2014年5月12日）資料。

2012年には、人口減少克服に当たっての地域活性化・地域づくりの重要性にかんがみ、企画政策部内に「地域活力振興課」が新設された。また、地域活力振興課内の「生業・地域活性化グループ」には、それまでの企画調整課と市町村振興課の一部の職員が配属され、県と市町村の情報交換・関係づくりが一層促された。

2013年12月に策定された青森県長期計画「青森県基本計画未来を変える挑戦（2014～2018年）」においては、「青森県の『生業（なりわい）』と『生活』が生み出す価値が世界に貢献し広く認められている状態」を実現するために、青森県の「生業」と「生活」の成長戦略となる基本計画が示された。そこでは人口減少を県政の最重要課題として位置付け、分野横断で取り組む三つの戦略プロジェクトの一番目に「人口減少克服プロジェクト」を設定し、全庁一丸となった取組推進を目指している。

「人口減少克服プロジェクト」の事業の中には、次節で紹介する「農山漁村『地域経営』担い手育成システム確立促進事業」や「集落経営再生・活性化事業」が含まれている。青森県の強みである農林水産業をベースにして地域の経済や雇用を守っていく地域経営は生業（なりわい）の面から、住民が地域課題に主体的・総合的に取り組む仕掛けづくりをする集落経営再生・活性化事業は生活（くらし）の面からアプローチした人口減少克服への取組となっている。

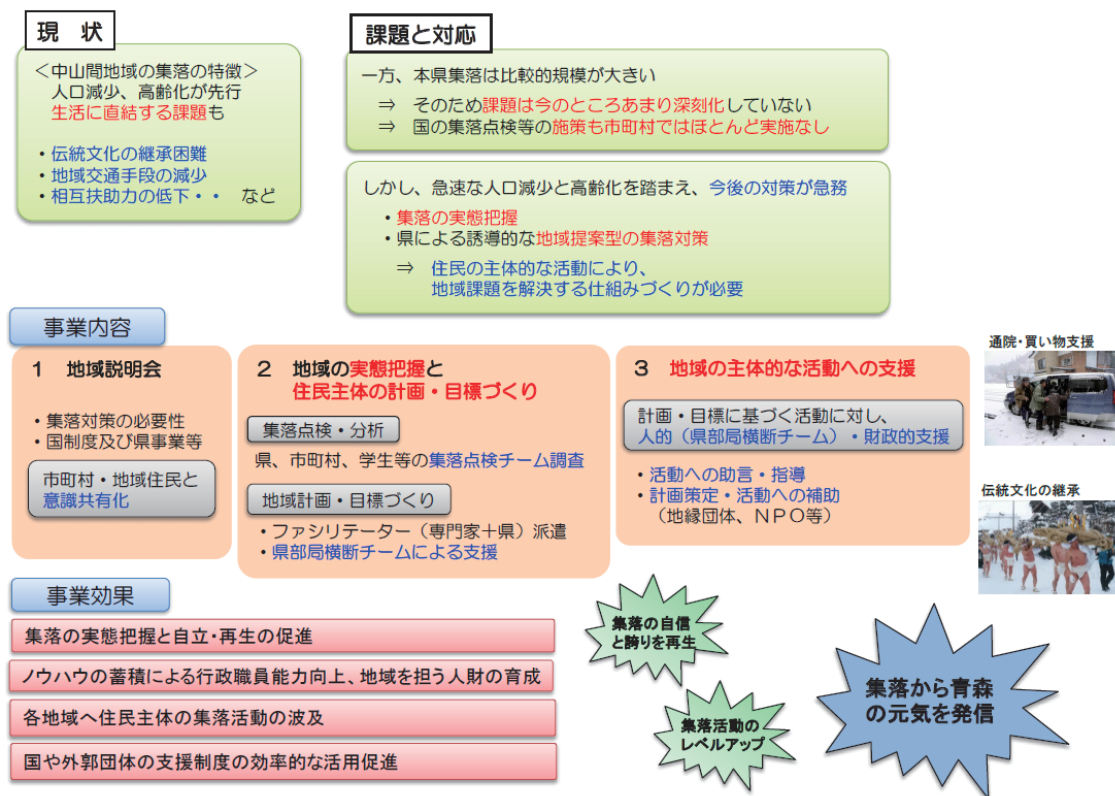
（３） 集落経営再生・活性化事業

１） 集落経営再生・活性化事業の概要

地域活力振興課によって推進される集落経営再生・活性化事業の内容は、「人口減少が進む集落等の維持・活性化を図るため、集落点検を踏まえた地域計画・目標の作成・実行といったステップを通して、住民が地域課題の解決に向けて自ら取り組む（地域提案型）仕組みづくりを行う」ものである。

具体的には、県が地域提案型の集落対策を進めるために、小学校区や公民館区、中心集落と枝集落の集まり等、一体性のある住民の集落生活圏をモデル地区に選定し、集落点検による現状分析、それを踏まえた集落（地域）での計画・目標づくり、その計画に基づいた集落の主体的な活動に対し人的・財政的に支援していくものである。当事業のイメージは第1-2図のとおりである。

当事業は、従来型の行政の縦割り支援ではなく、大学等の有識者とともに、県の各部局が分野横断的に助言や調査支援にあたっていく方針となっている。従来は漠然と集落の将来を悲観していた集落や住民にとっては、将来の見通しや生活上の課題、地域内資源等を、集落点検を通じて、専門家の意見を聞きながら将来の方向性を探るきっかけになったり、もしくは、地域づくりのアイデアはあったが実行に躊躇^{ちゅうちよ}していた集落や住民にとっては、行政や大学等と連携してアイデアを具体化し、集落全体の計画・目標を設定するきっかけになったりすることが期待されている。



第 1-2 図 「集落経営再生・活性化事業」イメージ

資料：青森県企画政策部統計分析課「青森県社会経済白書（2013 年度版）」。

2） 集落経営再生・活性化事業の背景と目標

当事業が取り組まれた背景は次のとおりである。従来までの行政が関わってきた地域づくりは、行政の事業期間で、行政がイメージした完成形を目指していたところがあり、地域の代表者等のやる気のある人を一定の地区から集め、ワークショップを行い、支援するものが多かった。やる気のある人を集めて議論するので、議論自体は活発ではあるが、継続性の点では難しく、事業終了と同時に活動が停滞化する傾向が強く、これを何度も繰り返している印象であった。また、行政による対処療法的な施策については、一定の効果を上げてきたと評価できるが、抜本的な解決までに至らないものが多かった。さらに、人口減少が進んでいる中で地域コミュニティを単位として焦点を当てた事業は少なかった。

加えて、地域の将来を考えるのは地域住民自身であり、その前提として行政は現状を認識しておくことが必要であり、集落対策を進めていくためには市町村が主体的に動くことが必要であると認識された。しかし、市町村側には、①実施する部署が縦割りで明確ではないこと、②新たなことを行うマンパワーの不足、③ノウハウや先行事例が県内に乏しいこと等の課題があった。県としても、地域コミュニティは基本的には市町村の役割という位置付けで、国の情報等の連絡役に徹していた部分があり、地域コミュニティづくり・活動等のノウハウは不足していた。秋田県や長野県等の、集落への取組を積極的に進めてい

る各県に青森県から視察に行くような状況だったが、青森県とは状況が異なり参考になる部分は少ないと感じられた。そこで、弘前大学等の大学と連携してノウハウを共有・検証しながら、各市町村に波及させていくための取組として始められたのが当事業である。

当事業の目標は、①県内の集落対策のノウハウを得ること、②モデルとして県内に波及すること、③国庫補助を活用できる団体を育成すること等である。

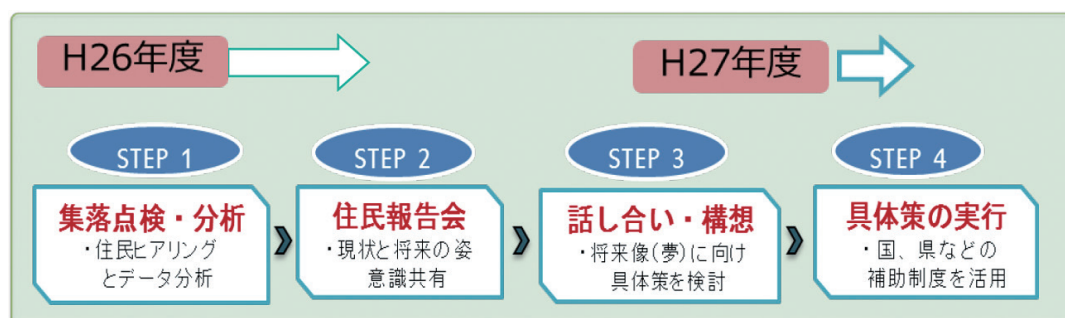
3) 集落経営再生・活性化事業の取組

2014～2015 年度に実際に取り組みされた当事業のスキームは第 1-3 図のとおりであり、具体策の実行には県補助（上限 2,000 千円、補助率 10/10）を活用できる内容であった。

モデル地区の選定に当たっては、県内 6 地区で説明会を実施したところ、全 10 地区から応募があり、地区の主体性や多様性等を考慮し 6 地区が選定された（第 1-4 表、第 1-4 図）。応募した地区の中には、しがらみがあって事業の展開が難しそうな地区や、応募はしたものの現状のままで良いという地区、よそから来た活動家が勝手に応募した地区等があったが、選定された地区は協力的であり、町長がバックアップする地区もあった。

事業実施の前段階においては、農業法人等と連携していくことを念頭に置いていたので、モデル地区の中には「地域経営」と連携した地区を入れたかったが、選定された 6 地区すべてに農業組織がなかったので実現できなかった。しかし、農業地域が多かったので、自然と個別の農業者と連携して産直等の取組につながっている地区もある。

6 地区の事業実施に当たっての各地区の外部専門家は第 1-5 表のとおりであり、6 地区のうち 5 地区を弘前大学、1 地区を青森コミュニティビジネス研究所が担当することとなった⁽¹⁾。基本的なスキームは第 1-3 図のとおりであるが、具体的な手法等は各地区の状況に応じて実施された。



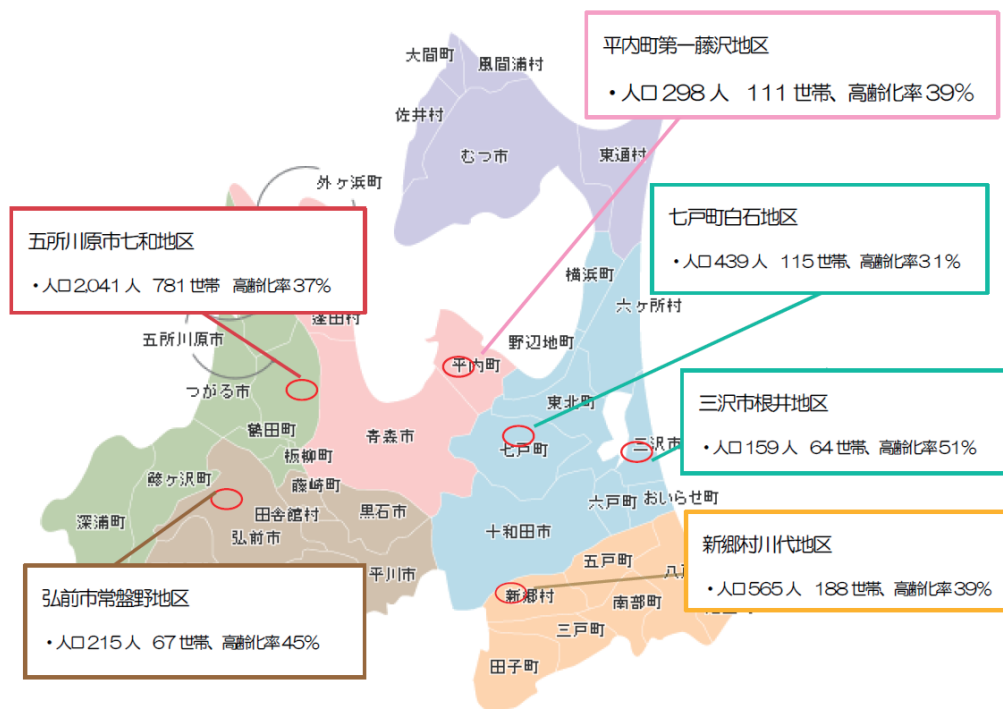
第 1-3 図 集落経営再生・活性化事業のスキーム

資料：青森県企画政策部地域活力振興課「人口減少に対応した住民主体の地域づくり（2016 年 3 月）」。

第 1-4 表 選定されたモデル地区

H26.4 時点						
町村	地区	団体	世帯数 (世帯)	人口 (人)	高齢化 率 (%)	想定された事項等
平内町	第一藤沢地区	藤沢町内会	111	298	39	休耕農地の地域での活用、婚活、獅子舞の継承
弘前市	常盤野地区 (一部)	常盤野町会	67	215	45	別荘、空き家を活用した移住・交流事業の展開・促進
五所川原市	七和地区	七和地区活性化協議会、暮らしの応援隊	781	2041	37	旧羽野木沢小学校を拠点とした地域づくり（生活維持サービス等）
三沢市	根井地区	根井町内会、小川原湖自然楽校	64	159	51	神楽の継承、お盆帰省者との交流、体験エコミュージアム
七戸町	白石地区	七戸町白石分館	115	439	31	上原子剣舞や権現様等の伝統芸能の継承、地域課題の抽出
新郷村	川代地区	川代地区振興会	188	565	39	川代もののづくり学校を拠点とした加工品生産や活動

資料：前掲第 1-3 図と同じ。



第 1-4 図 モデル地区の位置

資料：前掲第 1-4 図と同じ。

第 1-5 表 モデル地区の取組に協力した外部専門家

機関	研究者名	学部・研究科	研究領域	担当地区
弘前大学・ 大学院	北原啓司 教授	教育・地域社会	地域計画学	弘前市常盤野地区
	佐々木純一郎 教授 土井良浩 准教授	地域社会	経済学 地域計画学	平内町第一藤沢地区
	平井太郎 准教授	人文・地域社会	社会学	七戸町白石地区
	杉山祐子 教授 白石壮一郎 講師	人文・地域社会 人文	人類学・地域研究	三沢市根井地区
	藤崎浩幸 教授	農	農業計画	新郷村川代地区
青森コミュニティビジネス研究所 (三上亨 所長)	※元青森公立大教授 佐々木俊介氏ほか、 青森市内大学と連携 して進める		地域づくり	五所川原市七和地区

資料：前掲第 1-3 図と同じ。

各地区の事業は、それぞれのスピードによって 2 年間展開されていき、地域住民が中心となって、伝統芸能やお祭り等のイベントの開催・再開、直売所の開設など様々な取組を実現した。住民の地区に対する自信や誇りの醸成にもつながり、意識変化が促されたと評価できる。また、それに伴い市町村や県の職員にもプラスの変化・効果があったようである。成功の主因の一つとして、外部専門家が真剣に関わったことが大きかったと、地域活力振興課の職員は振り返る。事業目標である「①県内の集落対策のノウハウを得ること」については、6 地区からノウハウを得ることができ、かつ、地域を担う人材育成と行政職員の能力向上も実現したと言える。

「②モデルとして県内に波及すること」については、^{ひらないまち}平内町と^{しちのへまち}七戸町で実現した無人直売所を導入しようとしている地区があったり、取組に刺激を受けている地区もある。

「③国庫補助を活用できる団体を育成すること」については、6 地区中 2 地区において、総務省「過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業」（上限 2 千万円、補助率 10/10）を自治体（地域）自らが申請し活用した。当事業は、当初目標に対して一定の成果を得たと評価することができる。

（４） 集落経営再生・活性化事業終了後の取組

2014～2015 年度の 2 か年にわたって実施された集落経営再生・活性化事業が終了した

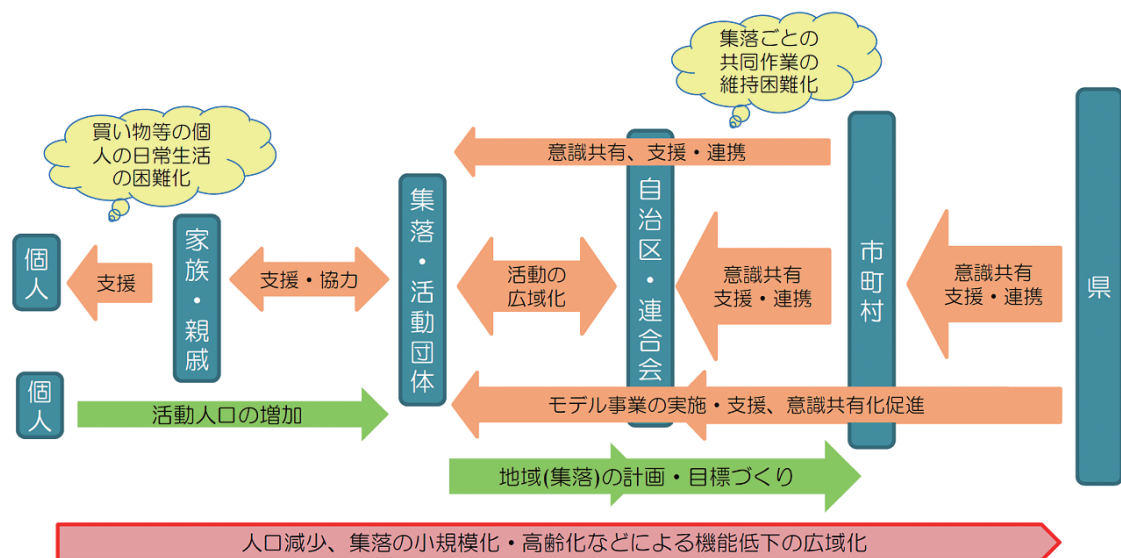
後、2016年度からは、後継事業として「地域の未来づくりサポート事業」がスタートしている。これは、国土交通省の「小さな拠点」や総務省の「集落対策」の取組を通じて、県内の集落対策を進めるために、第1に、市町村において地域住民の話し合いの場を通じて地区の将来ビジョン（＝地域デザイン）の策定が必要であることから、それに当たっての市町村の取組を促進する事業である。主な事業の目的は、市町村に対する、①意識啓発・推進体制の整備、②外部人材の活用支援、③人材育成・ネットワークの形成の三つである。

①については、市町村の取組を促進するために、県と市町村で構成される「地域デザイン推進連絡会議」を設置し、地域デザインに関する実施方法・効果の検討や先進事例の情報共有等を行うことで、市町村の意識啓発及び推進体制の整備を図っている。

②については、「ファシリテーター派遣事業」や「地域づくりインターンシップ」を実施しており、事業の申請者は市町村となっている。これは地域が主体ではあるものの、地域住民の話し合いの場の設定や財政援助等のサポートは市町村が担っているからであり、その意識付けも兼ねている。

③については、将来を担う市町村と県の若手職員を対象に、「あおり未来創造塾」を実施している。本塾では、地方版総合戦略における各種施策の推進に当たり、県と市町村の職員が問題意識を共有し、解決策を学ぶことを通して、自治体職員としてのスキルアップと人的ネットワークの強化を実現している。

県は市町村の取組に対する支援を主に行い、市町村は地域との連携や地域の取組に対する支援を中心に実施し、住民自らは地域の課題に関心をもち、できる範囲で地域づくりに参画していく姿が目指されている（第1-5図）。その実現に当たって、県や市町村の支援策・事業が展開されている。



第1-5図 個人から広域エリアへの影響と連携イメージ

資料：前掲第1-2図と同じ。

(尾中謙治)

2. 農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立事業

(1) 青森県における農業構造政策の展開過程

青森県の農林水産部が実施している「地域経営」担い手の育成支援施策の系譜をたどると、1992年に農林水産省が打ち出した「新たな食料・農業・農村政策の方向（新農政）」の開始に対応する形で、1994年に、青森県農林水産部に農業構造政策課（現・構造政策課）を設置した時点にまで遡ることができる。そこで、以下では、青森県独自の農業構造政策の展開過程から、現在の「地域経営」の概念が成立する経緯を概説する。

1) 「集落営農推進ローラー作戦」の実施（2006～2008年度）

新たに農業構造政策課が設立された当時の農林部長であった仙北富志和氏（後に酪農学園大学教授）は、「地域ごとに地域が農業の担い手を育成する」という方針を提唱し、「トップダウンによる農政推進」から「ボトムアップによる担い手育成」への転換を遂げることとなった。

具体的には、地域レベルでの合意形成を重視した課題の解決を図り、そのために必要な支援施策を講じるという、地域密着型農政の推進であり、これを「農業構造政策ローラー作戦」と呼称して、県内各地で推進していった⁽²⁾。

その後、2005年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」に明記された「品目横断的経営安定対策」の実施に伴い、県の農業構造政策も集落営農組織の設立支援の必要性に迫られた。青森県の対応方針は、「農業構造政策ローラー作戦」のノウハウを継承した「集落営農推進ローラー作戦」を2006年度から開始し、各地において集落営農組織の設立と育成の支援を地域に密着して強力に推し進める、というものであった。その結果、2005年に青森県の集落営農組織の数はゼロだったものが、2010年には131組織の設立という成果を得た。

青森県独自の地域密着型の農業構造政策ローラー作戦は、地域を面的にカバーすることにより、とりわけ、集落の同意が必要不可欠である集落営農組織の設立数の増加という成果を上げることができた。しかし、そうして新たに多数設立された集落営農組織は、それらが急激に立ち上げられたこともあって、収益力などの経営体質がぜい弱な場合もあり、その経営内容の向上を図る必要性が認識されるようになった。青森県の農業構造政策は、集落営農組織の「量的増加」から「質的向上」へと重点をシフトさせることになった。

2) 「地域営農企業化戦略」の策定（2009年度～）

(i) 「青森県 攻めの地域営農企業化戦略」の策定

青森県は、2009年12月に「青森県攻めの地域営農企業化戦略⁽³⁾」を策定し、これまでに設立された集落営農組織等の経営内容の質的向上に取り組む方針を打ち出した。地域営

農企業化戦略は、県内の6県民局（東青^{とうせい}、中南^{ちゅうなん}、三八^{さんぱち}、西北^{せいほく}、上北^{かみきた}、下北^{しもきた}）に各々1モデルを設定し、合計6モデルによる地域経営の法人化（「地域営農企業化ビジネスモデル」の構築）に取り組んだ（第1-6表）。

第1-6表 地域営農企業化ビジネスモデルの対象となった農業経営体

経営体名 (地域モデル)	市町村
(農) 上小国ファーム (中山間地帯モデル)	外ヶ浜町
(農) 滝本水稻生産組合 (平地兼業地帯モデル)	平川市
(農) くらいし (水田・野菜複合地帯モデル)	五戸町
出来島みらい集落営農組合 (大規模水田地帯モデル)	つがる市
(農) 赤沼営農組合 (市街地近郊地帯モデル)	十和田市
大利営農組合 (水田・畜産複合地帯モデル)	東通村

資料：青森県農林水産部「青森県 攻めの地域営農企業化戦略（2009年12月）」。

「青森県攻めの地域営農企業化戦略」では、青森県は気候の特性などから、農業において「比較優位性」があり、農業を軸とした持続可能な地域社会の実現が可能であると分析した。しかし、農産物価格の低迷などにより、農地の荒廃や農村の過疎化が進んでおり、このままでは地域コミュニティ機能の低下によって、農村社会の維持が困難になるおそれを指摘する。そこで、集落営農組織をはじめとする、地域の核となる農業経営に企業経営の視点を積極的に取り入れ、地域全体の「収益性」を向上する新たなビジネスモデルを構築する「地域営農企業化」に取り組むという戦略を打ち出した。

(ii) 地域営農企業化戦略の内容

「地域営農企業化戦略」では、地域営農企業の果たすべき役割や目的などが具体的に示されている。すなわち、地域営農企業化の目的として、①農村地域の経済基盤である農業を支える、②若者の就労・就農の場づくり、③女性や高齢者の活躍の場づくり、④農村の地域資源の活用・保全、⑤地域社会への貢献活動の実施の5点を指摘している。

このように、地域営農企業化は、単に収益を上げるためだけの農業経営ではなく、それが農村社会において必要不可欠な核となる存在になることを目指しており、特に⑤では、農村生活や文化といった農業生産以外の価値に対して、地域営農企業化によって関与することを実現し、地域営農企業化が農村社会のコミュニティ機能維持にも貢献できることを目標に掲げた。

(iii) 地域営農企業化戦略の推進方向

地域営農企業化の基本は、企業経営の視点を積極的に取り入れながら、地域住民がそこに参加して、地域全体の収益性の向上を図り、雇用の創出や農地の有効活用につなげるというものである。そこで、①地域みんなで考える経営理念づくり、②地域資源を活かした個性ある経営戦略づくり、③企業的農業経営の実践の3点に取り組むとした。

このうち、①では、いわゆる優良企業が利益至上主義に走らず、経済活動を通じた地域貢献や社会貢献を経営理念に掲げていることを指摘し、地域営農企業化には経営理念づくりに地域住民が参加し、意識共有と連帯を強め、共通の目標に向かい事業を展開するとしている。また、③では、具体的な実現方策として、マーケット・リサーチの実践、付加価値向上（6次産業化や農商工連携など）、集落ぐるみの土地利用型作物の生産性向上（農地の利用集積や水稲直播栽培の導入・普及など）などを挙げている。

(iv) 地域営農企業化戦略における「人財」の育成・確保

地域営農企業化を支える「人財」の育成・確保として、地域営農企業化を実現し得るリーダーの育成、経理・会計能力を有する実務者の育成、女性や高齢者も活躍できる体制づくりなどを掲げている。

(v) 地域ぐるみの推進体制づくり

このような地域営農企業化を推進するため、地域の関係機関（市町村、農協、土地改良区、農業共済組合、商工会、自治会など）は、地域営農企業化を目指す経営体の取組を傍観するのではなく、それに積極的に関わることを求められている。

具体的には、まず、農協には必要に応じて、地域営農組織への出資や経営参画、農作業受託や農業資材配達サービスなどの業務の営農組織への委託、人事交流、商品開発・販路開拓等に係る業務提携、農地の利用円滑化などの支援を求めている。

他方、青森県は、地域営農企業化支援チームを内部に設置し、市町村や農協と連携して地域営農企業化を推進するとした。具体的には、農商工連携の環境整備と調整活動の展開、「食産業プラットフォーム⁽⁴⁾」の構築・運用、営農組織のリーダー等と他地域の農業者や農業以外の経営者等との交流機会の提供、各種研修機会の提供、モデル経営体の取組状況や県内外の企業化先進事例の紹介、各種情報のホームページ等による提供などが挙げられている。他方、市町村には国の各種施策を活用した営農組織の取組支援、農地利用調整活動支援が必要な地域の的確な把握などを求めている。

また、集落営農組織の企業化を図るために、マーケティングや経営管理といった企業的経営を総合的に支援する人材が県、市町村、農協には不足しているとの認識から、県の普及指導員、農協の営農指導員から地域営農企業化の取組を総合的に支援する「企業化コーディネーター」の役割を担う人材を育成する（能力向上のための研修会の開催等）とした。

(2) 「地域営農」から「地域経営」へ(2011年度～)

1) 農山漁村の儲かる「地域経営」サポート事業(2011年)と農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立事業(2012～2016年)

地域営農企業化戦略において集中的に支援・育成された県内6組織のモデル経営体による地域営農企業化の成果を、更に早期に県内全域に拡大させることを目指した事業を実施するため、2011年度は、農山漁村の儲かる「地域経営」サポート事業を単年度で実施した。同事業では、地域経営の普及啓発活動(決起大会や地域巡回キャラバンの実施など)を行うとともに、県職員の指導体制の整備のため、日本政策金融公庫による「経営アドバイザー」資格習得などに取り組み、地域経営の拡大に必要な体制を整備した⁽⁵⁾。他方、翌2012年度から開始された農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立事業は、実施期間が5年間の長期にわたる事業となった⁽⁶⁾。

2) 「地域経営」と「地域経営体」

2011年の農山漁村の儲かる「地域経営」サポート事業では、「地域営農」に代わって新たに「地域経営」という用語が使われた。

地域経営とは、2012年3月に策定された「あおもり農山漁村地域経営推進プログラム」によると、「個別経営や集落営農組織など地域の農林水産業の中核を担う経営体(以下、「地域経営体」)が経営の効率化や多角化、多様な業種・産業との連携等によって地域資源(人、自然、技術、土地、資本、文化など)を有効に活かす経営活動を展開することで、収益と雇用を生み出すとともに次世代に経営を継承し、持続的・自立的に農山漁村地域の経済・社会を支えていくこと」とされている⁽⁷⁾。農林水産部では、この地域経営の概念を、地方自治論で、特に1990年代に盛んに議論された地域経営の概念から着想して、独自に定義したとのことである。

地域経営(体)の概念には、地域「営農」には収まらない林業と水産業を含んでおり、さらに、農商工連携や6次産業化などによる食品関連産業なども含めている。そして、地域経営の定義からも明らかなように、地域経営体は自らの経営発展のみならず、地域全体の発展を目指した取組主体となることが要請されている。そこで、地域経営体の取り組むべき項目である「発展要素」には、以下の項目が掲げられている(第1-7表)。すなわち、①担い手育成、②生産基盤強化、③生産力強化、④販売力強化、⑤6次産業化、⑥コミュニティ再生の7項目である。

以上①から⑤は、主に生産・販売関係の概念であり、地域経営において農林水産業の生産とそれに関連する概念が前面に押し出されていることは明らかである。それは、地域経営の概念において、地域経営体は所得や雇用を生み出すことを通じて地域社会の維持発展に貢献するという役割を与えたことがある⁽⁸⁾。更に言えば、福祉や生活支援の分野は、本来的に農林水産部が所掌する分野ではなく、上述した企画政策部地域振興課によるコミュニティ対策が主として対応することも指摘されよう。

第 1－7 表 地域経営体の「発展要素」

	内容	主な取組例	主な推進施策
発展要素	担い手育成	・農林水産業の就業希望者の研修受入 ・雇用による若手農林漁業者の育成 女性による加工・直売・農漁家レストランなどの起業活動の促進 ・法人化による信用力の向上や優秀な人材の確保	経営体の育成，新規就業者の確保・育成，地域の人財の有効活用，組織化・企業化
	生産基盤強化	・農林水産業の生産性や収益性の向上，担い手への農地集積を促進するため，生産基盤整備を「環境公共」と位置付け推進	生産基盤の強化，農地・水・環境の保全
	生産力強化	・地域全体の発展を担い，経営を安定させるため，規模拡大や新技術の活用，高効率の機械・設備の導入による経営の効率化に取り組む	生産規模拡大・集団化，産地の体制整備，高効率機械・施設の導入，機械・施設の共同利用・協業化，新技術の導入，新品目の導入
	販売力強化	・経営の安定を図るため，ブランド化や新たな販路の確立など	商品力の強化（高品質化・ブランド化），多様な販路開拓（産直，ネット，契約販売），流通の効率化（共同販売，体制整備）
	6次産業化	・地域全体の収益を高め，雇用を確保するため，農林漁業者が主体となった農工商連携や6次産業化に取り組む	地場産品の加工品づくり，商工と連携した商品づくり，グリーン・ツーリズムの実践，未利用資源の活用
	コミュニティ再生	・地域の元気と安心と地域の総合力を発揮するため，農林漁業者間の連携はもとより，関係機関や非農家世帯との連携による地域コミュニティの維持・再生に取り組む	・耕作放棄地対策 ・イベント開催 ・景観保全や伝統文化の保全活動 ・自治体や農協・漁協などと連携したサービス事業 ・買い物支援などの福祉サービスの取組

資料：青森県農林水産部「あおもり農山漁村地域経営推進プログラム（2012 年 3 月）」を基にして筆者作成。

ただし，⑥コミュニティ再生において，地域経営体の取組として，自治体や農協・漁協などと連携したサービス事業の展開，買い物支援などの福祉サービスの取組がプログラムに明記されており，非農業あるいは生活面の取組も地域経営体の発展要素の一部として位置付けられている。その他にも，地域経営体が取り組む地域資源の有効活用には，地域内の非農家や NPO，企業などと連携したコミュニティの活性化を通じた地域全体の発展も含まれており⁽⁹⁾，地域経営は農林水産業や 6 次産業化による産業的ないし経済的な発展だけで完結するものではないこともまた明らかである。

3) 「地域経営体」の類型と発展段階

「あおもり農山漁村地域経営推進プログラム」において支援・育成対象となった地域経営体は，農林水産部による地域経営体の類型化と発展段階の区分化によって，それぞれ 6 類型と 4 段階に整理されている（第 1－8 表）。

第1－8表 地域経営体の類型化と発展段階の区分（2016年度まで）

類型	第1段階 (現在の太宗)	第2段階	第3段階	第4段階 (「地域経営」の取組により目指す姿)
JA主体型	個別経営	作業受託組織	担い手法人	JA出資・経営参画，業務提携等による組織経営体の体質強化
	水稲+りんご作の複合経営	水田作業の集約化を図るための作業受託組織の設立	組織の再編と法人化	
集落営農組織型	補助金受け皿組織	担い手法人	地域営農企業化への取組	地域ぐるみでのコミュニティ・ビジネスの創出
	転作・作業受託組織	組織の法人化，利用権設定，1集落1経営体	地域の他法人・団体等との連携活動	
個別経営型	個別経営	個別経営(20～30ha)	個別経営(30ha以上)	他の経営体との連携による地域農業の維持・発展
	水稲作主体	水稲規模拡大	水稲の大規模化	
企業的経営型	農業生産法人	経営の安定化	事業の多角化	地役の地域還元と県外・海外への事業展開
	経営面積拡大	一次加工品の取組	6次産業化	
協業型	個別経営	農家の個勢力の結集	組織力を活かした事業展開	利益追求型農業の一企業体から公共的な役割を担う生産者代表者へ
都市・農村交流型	農村女性組織	農村女性の起業化	総合交流拠点化	「人の流れ」を生み出し，地域全体で「外貨の獲得」
	加工グループ	事業の多角化	都市と農村の交流事業	

資料：青森県農林水産部作成資料を基にして筆者作成。

発展段階は，第1段階は「現在の太宗」としており，第1段階の経営体や組織体が第2段階に到達した時点をもって，これを「地域経営体」として認定する。そして，第3段階を経て第4段階への到達が，「地域経営」の取組により最終的に目指す位置として，地域経営の実現目標を具体的に提示している。

他方，類型は，JA主体型，集落営農組織型（あるいは協業型も含めて）が「地域ぐるみ型」もしくはそれと同等の営農組織等を想定する。他方，個別経営型と企業的経営型は，いずれも個別経営体単体による地域経営体としての発展方向を想定しつつ，その発展過程において他の経営体との連携やネットワーク化を実現し，地域経営へ到達することを想定している。都市・農村交流型は，女性（あるいは高齢者などが想定され得る）などを中心とする加工グループ等が主体となって，グリーンツーリズムなどに取り組む事業内容の多角化などを通じて，地域に人やカネを呼び込む地域経営を想定している。

第1－9表 地域経営体の類型化と発展段階の区分（2017年度以後）

類型	地域経営体候補	地域経営体			
	第1段階	第2段階			第3段階・第4段階
		①経済活動	②経営の継続性	③地域からの信頼	
個別経営体	農業経営士，青年農業士，林業認定事業体，漁業士など	生産を伴う活動	法人化または後継者確保	地域のリーダー （例：自治会や消防団の役員等）	I 経営力強化軸 2ポイント：後継者育成，農地の集積・集約，収支のバランス化，新技術導入による省力化，軽労化 1ポイント：6次産業化・高付加価値化，新規参入者（企業）との連携，経済活動の周年化（周年雇用等），販売チャネルの多様化，実需者との連携・契約販売（安定取引），再生可能エネルギーの活用
組織経営体	集落営農組織，会社法人，JA出資法人など	生産を伴う活動	法人化	代表者等が地域のリーダー	II 地域貢献軸 2ポイント：常雇の採用・拡大，環境保全活動（直払交付金等），交流人口の拡大（グリーン・ツーリズム等），伝統行事等の参加や伝承 1ポイント：食育・インターン受入れ等，遊休農地の未然防止，農福連携，女性の活躍促進，若手グループとの交流，育児支援，買い物支援，高齢者見守り等
連携・協働経営体	産直組織，加工組織，農家レストランなど	生産を伴わない活動	法人化または複数の農林水産業者参加による経営体	地域コミュニティ （例：交流の場）	
		※①～③をすべて満たすことが条件			※上記の各取組一つを実施した場合，1または2ポイントを付与。第3段階は合計15ポイント，第4段階は合計20ポイント以上の獲得が条件。ただし，上記項目やその他地域特有の活動で優れている場合2ポイント付与

資料：青森県農林水産部作成資料を基にして筆者作成。

なお、2016年8月に実施した青森県農林水産部での聞き取り調査後、2017年度春に、同部では地域経営体の分類と指標の見直しを行った。具体的には、第1－8表に示した6類型は、個別経営体、組織経営体、連携・協働経営体の3類型に簡素化された。発展段階は4段階のままとし、各段階に指標が新たに設定された（第1－9表）。すなわち、第2段階は①経済活動、②経営の継続性、③地域からの信頼の3指標が設定され、これら三つをすべて満たした地域経営体候補（第1段階）を地域経営体（第2段階）に位置付けるとした。他方、第3段階と第4段階は、「ポイント制」による評価方式を導入した。まず、経営力強化軸と地域貢献軸の2つの評価軸を設定し、各軸の観点からの取組を実施した地域経営体に「ポイント」を2または1ポイント付与する。そして、ポイントが合計15ポイントに達した地域経営体は第3段階、合計20ポイントに達した地域経営体は第4段階へと進む方式とした。なお、優れた取組であれば、例示された取組か否かを問わず、2ポイントが付与される。

（3） 「地域経営」対策事業の現状と成果

1） 主な実施事業・取組

農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立事業は、「ローラー作戦」の手法を継承しており、担い手の育成は各市町村（地域）段階の合意形成に全面的に委ねている。県は、地域の自主的な取組を支援する施策を実施する。

地域段階では、県内の各市町村に、市町村、農業委員会、農協、県民局などを構成員と

する「地域担い手育成協議会」を設け、5年計画で地域が自ら取り組む内容（地域担い手育成5か年計画）を決定し、事業メニューから選択・実施できる仕組みにしたほか、地域提案による事業の実施も可能となっている。

2) 地域段階の取組

地域段階（各市町村）の「地域担い手育成協議会」は、農山漁村「地域経営」担い手育成システム事業の実施主体であり、その主な役割は、①事業実施方針の決定、②県への事業申請、③取組主体への助成である。

同協議会には、実務担当の「地域担い手育成マネジメント部会」が設置されている。その主な役割は、①地域担い手育成5か年計画の検討、②地域、取組内容、取組主体の明確化、③取組主体との合意形成などである。同部会員は、各協議会によって異なるが、おおむね市役所の関係職員、地域農協の職員、県民局職員、そして、地域農業の担い手や地域おこしに取り組むグループなどの関係者らで構成されている。取組主体は農林水産業や農産加工などに取り組む農業法人、集落組織、助成組織などで、地域経営体として育成する対象に位置付けられる。

3) 県段階の取組

県段階の取組は、主に地域経営を支える人材（財）や組織の育成サポートとしており、2016年度の場合、「集落営農企業化促進支援事業」、「若手農業トップランナーチャレンジ事業」、「地域経営研修・啓発サポート事業」の各事業で構成されている（第1-10表）。

第1-10表 2016年度農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立促進事業の概要

	事業名	主な内容
地域段階	「地域経営」担い手育成システム確立促進事業（50,000千円）	地域経営の仕組みづくりに向けて地域から提案された取組を支援（補助率 上限3,000千円/1地域）
県段階 「地域経営」を支える組織・人財育成サポート事業	集落営農企業化促進支援事業（4,087千円〈うち国庫3,500千円〉）	青森県集落営農ネットワーク協議会が実施する研修会等への補助（補助率1/2、上限500千円） 県民局単位に設置する法人化推進チームによる助言や指導等 労務・財務管理等の研修実施（「担い手経営発展支援事業」国庫負担事業）
	若手農業トップランナーチャレンジ事業（2,929千円）	トップランナー塾生及びOB対象の研修会等の開催 塾生間のネットワーク強化と異業種との連携
	地域経営研修・啓発サポート事業（4,984千円）	各市町村や関係機関の担当者等を対象としたマネジメント能力強化 フォーラムの開催など県民への「地域経営」の啓発 地域経営サポートサイトによる優良事例などの情報発信

資料：青森県農林水産部作成資料を基にして筆者作成。

注．「事業名」のうち、カッコ内の金額は2016年度の青森県の予算額。

「集落営農企業化促進支援事業」では、「青森県集落営農ネットワーク協議会⁽¹⁰⁾」が実施する研修会への補助を行っている。「若手農業トップランナーチャレンジ事業」では、経営能力に優れた人材の育成、また、農業者自らが人的ネットワークづくりの場として開講している「若手農業トップランナー塾」の取組を行っており、2017年度は第10期生となるなど、長期にわたって続けられている取組である。具体的には、マーケティングなどのセミナーへの参加、現地視察研修など多岐に及ぶ。トップランナー塾の修了生らは、「若手農家の産直市 あおもりマルシェ」という集客力の高いイベントを自発的に開催するなど、塾開講による効果が現れている。「地域経営研修・啓発サポート事業」では、行政マンなどを対象とする大学教員など有識者による講演会を開催している。

4) 「地域経営」対策による主な成果

(i) 集落営農組織の法人化

ローラー作戦によって急激に増加した集落営農組織の法人化対策(地域営農企業化対策)によって、2006年の集落営農組織数74のうち法人は7組織であったが、2015年には集落営農組織数151のうち法人は53組織へと増加を遂げている。

(ii) 地域経営体の現状

地域経営を担う地域経営体の数は、農林水産部において、その類型と発展段階ごとに整理・把握している。それによると、2017年3月31日現在、地域経営体数は269経営体となっている。

県が設定している地域経営体数の数値目標は、2015年8月に県が策定した「まち・ひと・しごと創生青森県総合戦略」で設定されており、2020年までに300経営体としている。この目標数は、県内の農業集落数約1,500のうち約2割に相当し、県内の農協の支所数がかつてピーク時には300支所だったこと等を念頭に置いて設定されている。

農林水産部では、地域経営体の数値目標達成は十分に実現可能とみているものの、地域経営体の発展段階が第2段階(※変更前の基準)にある経営体数が多い。このため、既に地域経営体として位置付けられた経営体の更なる発展が課題であり、重点的な支援の必要性を農林水産部は認識している。類型別にみると、発展段階の「到達度」には差もあり、仮に同じ発展段階であっても類型別の課題の内容は大きく異なっているため、類型間の単純な比較は不可能であろう。そのため、類型ごとに地域経営体としての発展方策の対策を練る必要があると思われる。

(4) 今後の事業展開

農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立事業の終了後について、青森県農林水産部では、2017年度は、国の「地方創生推進交付金」を活用している。また、地域コミュニ

ティの再生・強化に含まれる地域活動や福祉活動は、地域経営の理念に合致しているが、農山漁村「地域経営」担い手育成システム確立事業を現場で実施するためには、農業関連部局である各市町村の担い手協議会や農林関係課を経由しなければならないため、非農業の活動にはなじまない。そのため、今後は、市町村を経由せず、地域経営体に直接支援可能な事業にすることを検討中とのことであった。さらに、県段階の対策のうち「集落営農企業化促進事業」は廃止して、新たに個人経営も含めた経営体の法人化に焦点を当てた事業を新設する。

（５） 小括

以上のように、県農林水産部の地域経営の取組では、農業生産における青森県の自然条件の優位性や、若手農業者が他県などに比べてまだ多く存在している点などを認識しつつ、人口減少や高齢化が進む農山漁村の再生を担う主体となる農漁業経営体等を、地域経営体と位置付けた。そして、地域経営体に位置付けた農漁業経営の発展を通じて、地域内の所得向上や雇用確保を、若者、女性、高齢者といった「人財」の力を地域経営体の下に結集させることで実現させ、持続的な農山漁村の発展を目指している。こうした青森県の取組は、長期間にわたる継続的な支援実施もあり、地域経営体数の増加などの形で既に着実な成果を上げているところである。他方、今後の更なる発展に向けては、いくつかの課題もある。

第１に、地域経営体が農業などの生産部門にとどまらず、住民の福祉や生活支援といった非農業分野の取組を実施するための支援についてである。既にみたように、地域経営の理念として、集落営農や農業法人などが、そうした非農業分野の事業などにも取り組むことは想定している。他方、これを支援するための事業予算段階では、県庁内での各担当部局が受け持つことになる。また、現場での窓口が農業の「担い手協議会」であるため、ここに福祉や生活関連の予算を投入するのは困難である。そこで、県では、既に指摘したように、地域経営体の発展段階がより高次に移行することをにらみつつ、地域経営体に直接補助金を交付するように改善したいとしていた。なお、いまだ少数であるが、農福連携の事例も県内にあるとのことであり、これも別事業として進めるとのことであった。

第２に、地域経営の概念の周知と共有化が難しい点である。これまでの説明からも明らかなように、農林水産部内だけで共有されているだけでは地域経営体の育成に対する効果的な支援の実施は困難である。そこで、県庁内部での福祉、生活、文化といった各専門担当部局との理念の共有化が必要である。しかし、地域経営の概念については、県庁内部や現場においてもなお十分には浸透しているわけではない。現場に対しても、既に行っている研修制度などを通じて、地域住民や市町村職員にも更に浸透させる必要がある。

前節でみたように、青森県では、企画政策部が中心となって地域コミュニティ対策が実施されており、そこでは農林水産部を含む各部局が連携する体制が確立されている。今後は、こうした県庁内部の連携の枠組みを更に強化・活用し、農林水産部の地域経営から各

部局が連携した青森県の地域経営へ施策へと深化させることが必要になるだろう。こうした課題については、第1に指摘した非農業の事業や取組への支援とセットにする必要があることは言うまでもない。

(福田竜一)

注1 このうち、弘前大学による取組については、研究成果として報告されている(《特集2 青森県との集落再生共同研究・調査方法論》, 弘前大学地域社会研究会『地域社会研究』第8, 9, 10号にそれぞれ所収)。

2 村山(2006)は、青森県の農業構造ローラー作戦を「地域の農業者が自ら地域農業の課題を発見し、その解決策を見出して実施するための地域合意形成事業である」と説明しており、さらに、合意形成なしにハード事業等の支援策は原則実施しないという方針を県が打ち出したことから、これを国の経営構造対策における「地域マネージメント」の先取りと評価している。なお、このローラー作戦における「地域」とは、地域性に基づくと考えられる社会的慣習や農業経営体の特性などの差異を、農業構造政策の推進上、十分に配慮するという政策的意図に基づく意味合いを示すための概念であったとのことである。また、同時に、その地域が指す範囲に対する一義的な定義は行わなかったという。すなわち、地理的あるいは歴史的な経緯による文化や習慣等の違いによって、青森県を津軽や南部といったいくつかの大まかな地域に分けるといった、広域的レベルでの地域性の差異を指すこともあれば、同じ市町村内における旧町村や小学校区、さらに、その中で個別集落ごと、営農組織ごとといった極めて局所的なレベルでの差異を考慮する意味にも使われていた。

3 同戦略の策定に当たって、同年5月に「攻めの地域営農企業化戦略会議」が県庁に設置されている。同会議の委員は、すべて青森県内の人材で、大学教授などの有識者、農業者や流通業者、農協関係者など7名で構成された。会議は合計4回開催され、本会議において攻めの地域営農企業化戦略が検討された経緯がある。

4 生産者・団体、農産加工会社等が持つ食産業に関する情報を集約・一元化し、情報を活用したマッチングの提案などにより、新たな連携やプロジェクトを積極的に支援する仕組みのこと。

5 同事業では、地域をリードできる「地域経営リーダー」の育成、地域経営の革新戦略を持った地域(10地区)を育成、「青森型」の地域経営革新プログラムの策定を目標として定めていた。

6 これは、先の6モデル組織の場合、支援の開始から法人化までに要した実際の期間が5~12年間であったことから、本事業も最低5年間は実施する必要があると判断されるなどの理由からであった。その他にも、県の農業就業人口が同期間で大きく減少すると見込まれていたこと、農業生産の長期性などにより、担い手となる人材(材)育成にはある程度の期間を要することなども理由として挙げている。

7 青森県農林水産部「あおり農山漁村地域経営推進プログラム(2012年3月)」2ページ。また、地域経営は、集落などの地域を一つの会社や家族といった共同体と見立てて経営するとの説明もある。

8 ただし、地域経営が利活用する「地域資源」には自然や文化が含まれており、その意味では、地域経営の概念は地域社会の非生産的側面も間接的にはカバーしている。いずれにしても、農林水産業の生産面での取組が同事業の第1にあることに変わりはない。

9 前掲青森県農林水産部、5ページ。

10 青森県集落営農ネットワーク協議会は2012年に設立され、県内の営農組織間の連携を強化し、情報や経営ノウハウの相互交流により、集落営農の経営安定と発展、法人化を目指すことを目的とする。集落営農組織69組織と農協や県など15機関で構成されている。

[引用文献]

- [1] 青森県企画政策部地域活力振興課（2016）『人口減少に対応した住民主体の地域づくり』。
- [2] 青森県企画政策部統計分析課（2014）『青森県社会経済白書（2013年度版）』。
- [3] 村山元展（2006）『地方分権と自治体農政』日本経済評論社。