

地方創生と農業協同組合

—地方の生活インフラ維持の担い手として—

主事研究員 一瀬裕一郎

〔要 旨〕

安倍政権が掲げる地方創生には、買い物、交通、教育文化、医療等、地方で人が暮らし続けるために必要な生活インフラの維持が大前提となる。地方によっては、地域に根差し営利を第一義としない農協が、生活インフラの提供者としての役割を期待されているところも多い。実際、本稿で紹介するJAえひめ南、JAハリマのように、地方の生活インフラの担い手となっている農協がある。

組合員間の相互扶助組織である農協が、組合員等のために生活インフラ維持に取り組むことには、確かに妥当性がある。しかし、生活インフラ維持が地域に貢献するとはいえ、農協は採算を考慮しながら取り組む必要がある。生活インフラ維持を持続可能な取組みとするために、農協は行政や他組織との連携を図ることも重要であろう。

目 次

はじめに

(1) JAえひめ南（愛媛県）

1 地方創生に関する政府の動向

(2) JAハリマ（兵庫県）

(1) 地方創生本部の設置

おわりに

(2) 地方創生関連2法の成立

(1) 地方創生に関する論争

2 地域社会に関する農協の動向

(2) 地方の生活インフラの重要性

(1) 第26回JA全国大会

(3) 誰が生活インフラを維持するのか

(2) JA地域暮らし戦略

(4) 農協の取組みの意義と課題

3 農協における生活インフラ維持の取組み

はじめに

2012年に発足した第2次安倍内閣では、地方創生を看板政策のひとつとして掲げた。現在の第3次安倍内閣でもその位置づけは変わっていない。地方創生とは、人口急減・超高齢化というわが国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を生かした自律的に持続的な社会を創生することである。

地方創生には、買い物、交通、教育文化、医療等、地方で人々が暮らし続けるために必要な生活インフラの維持が大前提となる。都市では人口が多く、事業を成立させやすいため、生活インフラの供給者は営利企業等、多数存在する。一方で、地方では人口が少なく、事業を成立させにくいいため、生活インフラを供給する営利企業は少なく、誰が生活インフラを供給するのかという問題（例えば、買い物難民等）が生じている。

地方での生活インフラ供給者としての営利企業が十分に存在しないならば、まずは地方自治体が生活インフラを支えることが望まれる。そのうえで、地方自治体だけで支えることが困難な地方においては、地方に根差し営利を第一義としない組織にも生活インフラの提供者となることが求められる可能性がある。地方に根差し営利を第一義としない組織として、住民自治会、社会福祉協議会、NPO、協同組合等が考えられる。

本稿では、それらの組織の中で農業協同組合を取り上げる。農協は、農業振興のみ

ならず、買い物支援や金融サービス等、地域の生活インフラ機能をも担っており、改めて注目されている。日本アプライドリサーチ研究所が行った調査によると、一部の自治体は、農協に「地域の生活インフラ機能の担い手としての役割を期待する」としている。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、地方創生に関する政府の動向について整理する。次に、JA全国大会決議（12年10月）の中での地域社会に関する取組みの位置づけを紹介する。そのうえで、地域の生活インフラの維持に取り組んでいる2つの農協の事例について報告し、最後に農協が地域の生活インフラの維持に取り組む意義と課題を考察する。

1 地方創生に関する政府の動向

(1) 地方創生本部の設置

14年6月に安倍首相が地方の活性化を目的とした「地方創生本部」の設置を表明し、政府は地方創生に取り組むこととなった。

14年9月3日に第2次安倍改造内閣が発足したが、安倍首相は内閣改造に伴い、地方創生・国家戦略特別区域を担当する国務大臣ポストを新設し、石破茂衆院議員を同大臣に任命した。

同日の閣議決定を経て、「まち・ひと・しごと創生本部」（以下「創生本部」という）を設置した。創生本部は「人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し、政府一体となって取り組み、各地域が

それぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生すること^(注1)」を目的としている。

14年9月以降、創生本部は全閣僚をメンバーとする「まち・ひと・しごと創生本部会合」や、首長、研究者、実務者等の有識者委員で構成される「まち・ひと・しごと創生会議」を複数回開催し、地方創生について議論している。

政府は地方創生を実現させるために、今後5年間の施策の方向性を整理した「総合戦略」の原案をまとめた。同戦略には、地方での雇用を安定的に確保することにより、東京圏から転入を上回る人口を転出させ、東京への人口集中を是正すること等が記載されている。

14年12月19日に開催された「国家戦略特区」に関する政府の諮問会議で、安倍首相は地方創生の実現に向けて国が集中的に支援を行う「地方創生特区」を15年春に指定する考えを示した。

また、15年2月12日の衆議院本会議において、第3次安倍内閣の下で初となる施政方針演説が行われた。その中で、安倍首相は「伝統ある美しい日本を支えてきたのは、中山間地や離島にお住まいの皆さんです。医療や福祉、教育、買い物といった生活に必要なサービスを、一定のエリアに集め、周辺の集落と公共交通を使って結ぶことで、小さくても便利な『まちづくり』を進めてまいります。」と述べ、地方（特に中山間地や離島等の条件不利地域）における生活インフラ維持・整備を重視する姿勢を示した。

(注1) 首相官邸(2014)を参照。

(2) 地方創生関連2法の成立

衆議院解散直前の14年11月21日に、地方創生関連2法案（「まち・ひと・しごと創生法案」《以下「地方創生法」という》及び「地域再生法の一部を改正する法律案」《以下「改正地域再生法」という》）が第187回国会（臨時会）で可決成立した。

まず、地方創生法は、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する」ことを目的とする。同法の基本理念の1つに、「日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保」（第二条の二）が挙げられている。すなわち、地方の生活インフラ維持が地方創生法の基本理念の1つになっているといえよう。

次に、改正地域再生法は、14年6月24日に閣議決定された「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」で示された「地域活性化関連施策をワンパッケージで実現する伴走支援プラットフォームの構築」という方針に沿った内容となっている。かつて省ごとに分かれていた地域活性化関連施策が統合的に運用されることとなり、地域にとって使い勝手の良い仕組みとなった。また、改正地域再生法には、農林水産業の振

興のために農地転用許可の特例等も盛り込まれた（第十七条の二）。

2 地域社会に関する農協の動向

(1) 第26回JA全国大会

12年10月の第26回JA全国大会で「次代へつなぐ協同～協同組合の力で農業と地域を豊かに～」と題する決議が採択された。

この決議では、農協が総合事業を通じて地域のライフラインの一翼を担い、協同の力で豊かで暮らしやすい地域社会の実現に貢献することを、農協の将来像のひとつとして掲げている。豊かで暮らしやすい地域社会は農協単独では実現することが容易ではない。そこで、農協は地域社会の一員として、農協組合員、地域住民、NPO、学校、行政等関係機関の地域の多様な主体と協力しながら、豊かで暮らしやすい地域社会の実現に貢献していくこととしている。

(2) JA地域暮らし戦略

農協組合員や地域住民の生活に関するニーズは、地域によって多様である。それゆえ、豊かで暮らしやすい地域社会の姿もまた、地域によって異なる。第26回JA全国大会決議では、農協が管内の組合員や地域住民の多様なニーズにフィットするサービスの提供を通じて、地域の暮らしを支えるために、農協ごとに管内地域の実情を踏まえた「JA地域暮らし戦略」を策定することとしている。

この戦略は、農協支店等を拠点に組合員

等地域住民の生活を農協の総合事業を通じてサポートし、地域コミュニティの活性化を目指すものである。この戦略の内容は、管内地域の課題に応じて、例えばある農協では子どもを対象とする食農教育に重点を置くが、別の農協では高齢者を対象とする生活支援に重点を置くというように、農協ごとに多様となる。

農協ごとに戦略の内容は異なるものの、生活関連事業のみならず営農事業や信用事業、共済事業等を手掛ける農協の総合事業性を生かして、組合員等の生活を多面的に支援していく点は共通している。

全国各地の農協では「JA地域暮らし戦略」が唱えられる以前から、助け合い組織、食農教育、女性大学等、地域の暮らしに資する様々な活動を実施してきた。JA全国大会で豊かで暮らしやすい地域社会の実現に貢献することが今後の農協像として明示されたことによって、「JA地域暮らし戦略」に沿って組合員等の生活を支援する取り組みが従前にも増して本格化していくものとみられる。

3 農協における生活インフラ維持の取り組み

全国各地の少なからぬ農協が、地域固有のニーズに応じて生活インフラ維持に関する多様な取り組みを行っている。本節では、交通と買い物インフラの維持に取り組むJAえひめ南、教育・文化と医療インフラの維持に取り組むJAハリマの、特に独自性の

高い取組みを行っている2農協について、ヒアリング調査に基づき、その内容について紹介する。

(1) JAえひめ南（愛媛県）

a 地域の概要

JAえひめ南は愛媛県宇和島市、鬼北町、松野町、愛南町を管内とする。1997年に愛媛県南予地域の7農協が合併してJAえひめ南が発足した。その後、09年に柑橘専門農協である宇和青果農業協同組合が合流して現在に至る。管内の高齢化率（65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合）は30%（14年度）を超えており、いずれの市町も愛媛県全体の値を上回っている（第1図）。全国（13年25.1%）よりも高齢化が進んでいる愛媛県（同28.8%）の中でも、JAの管内は特に高齢化率が高い地域である。

JAの14年3月末の組合員数は21,285名であり、うち正組合員数は12,614名である。

JAの管内は、宇和海に面したリアス式海岸の斜面に柑橘の畑地が連なり、全国有数の柑橘産地となっている。管内で生産される主要な柑橘は、温州みかんやポンカンで

ある。管内の東側には広見川（四万十川の源流）が流れており、広見川の水を利用して稲作や野菜作が行われている。また、山間の傾斜地では栗、柚子、桃も生産されている。

b フェリー「第八くしま」の運航

(a) フェリー運航の契機

宇和島市から約5km沖合の宇和海に人口約1,000人の九島が浮かぶ。宇和島と九島はフェリーで結ばれており、そのフェリーを運航しているのが農協である。

農協によるフェリー運航の沿革は、以下のとおりである。

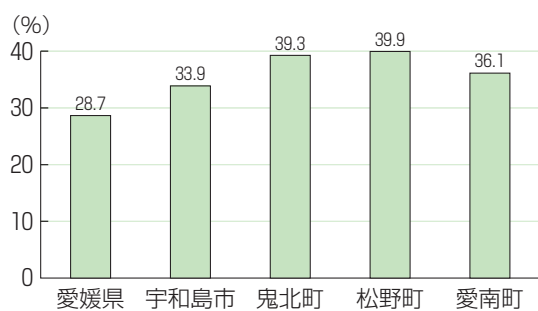
1949年に盛運汽船株式会社が定期航路事業の認可を受け、宇和島～九島間のフェリー運航を始めた。51年に旧九島農業協同組合が盛運汽船からフェリー事業の譲渡を受け、九島に暮らす組合員らのためにフェリー運航を継承した。これを契機に現在のJAえひめ南に至るまで、農協がフェリー運航を手掛けることとなった。なお、98年からフェリー事業はJAえひめ南から分社化され、子会社の株式会社えひめ南汽船が運営している。

(b) フェリー運航の内容

宇和島から九島を結ぶ唯一の航路であるえひめ南汽船の航路は、船舶以外の交通機関がない海上運送法上の指定区間である。^(注2)また、同航路は05年から補助航路に指定され、^(注3)国庫から補助を受けて運航を続けている。

現在のフェリーは78年竣工の船舶を当時のJA宇和島が中古船として購入し「第八く

第1図 JAえひめ南管内市町の高齢化率
(2014年度)



資料 愛媛県長寿介護課「平成26年度高齢者人口等統計表」

しま」として運航している（写真1）。フェリーの運航時間帯は午前6時から午後9時までであり、宇和島～九島間を1日9往復する。宇和島～九島間の所要時間は約15分であり、九島では、フェリーが蛤、百之浦、本九島の3つの港に順に寄港する。フェリーの運賃は、大人1名390円、普通乗用車1台2,900円である。

九島の人口が減少するのと軌を一にして、フェリーの利用者は年々減少している。89年（平成元年）の年間旅客数は約37万人だったが、13年（平成25年）には約15万人と、四半世紀で6割減少した。しかし、九島から島外の高校へ通学する生徒や宇和島市の病院へ通院する高齢者等、九島の住民にとってフェリーは欠くべからざる生活の足であることに変わりはない。

（注2） 指定区間は海上運送法第2条第11項で規定されている。指定区間の定義は、「船舶以外には交通機関がない区間又は船舶以外の交通機関によることが著しく不便である区間であって、当該区間に係る離島その他の地域の住民が日常生活又は社会生活を営むために必要な船舶による輸送が確保されるべき区間として関係都道府県知事の意見を聴いて国土交通大臣が指定するもの」である。指定区間では事業者に輸送の安全や合理的な事業運営計画等の基準に加えて、運航日程、運航回数および始終発時刻、旅客の輸



写真1 フェリー「第八くしま」

送能力や自動車の航送能力等のサービス基準を満たすことが必要となる。指定区間の基準についての詳細は、国土交通省WEBサイト等を参照。

（注3） 国庫補助航路となる条件は、①唯一の交通手段であり、②年間25万円以上の赤字が発生している、等である。基準を満たせば国庫補助航路として認可され、国（国交省、総務省）が補助金を交付する。ただし、国の補助金枠は限られ、「標準化」（例えば船員に最低賃金を適用して赤字額を減らす計算方法）等と呼ばれる交付金額の圧縮が行われる。同航路では、国の補助だけで不足する部分について、様々な名目で愛媛県や宇和島市から補助を受けている。

（c） フェリー運航の特徴

本件は、農協がフェリーを運航している全国で唯一の例である。JAえひめ南では後で述べる移動販売車等、地域の住民に貢献する様々な事業を手掛けているが、フェリーはその最たるものである。公共交通機関は存在して当たり前という住民の意識があるので、JAえひめ南では定期航路を存続させること自体が大きな地域貢献だと考えている。

実際、フェリー無しでは九島の生活が成り立たない。食品、日用品、プロパンガス等、生活に必要な物資のほとんどを、フェリーが九島へ輸送しているからだ。なお、JAが九島で販売するプロパンガス等の価格は、JAが宇和島市街で販売する価格と同一である。^{（注4）}つまり、九島までの運賃を商品価格に上乘せせず、JAが負担することによって、九島の住民は宇和島市街と同等の価格で生活物資を入手できるのである。

（注4） 市街地の条件のよい地域は民間営利企業がプロパンガス等の供給を手掛けている。一方、離島や中山間地等、民間業者が手を出さない地域へのプロパンガス等生活物資の供給は、行政等からの要請もあり、JAえひめ南が引き受けざるを得ない。

(d) フェリー運航の課題

えひめ南汽船のフェリー運航における最大の課題は、赤字が続く経営状況である。九島の人口減少によって、旅客収入が年々縮小しており、経営環境は厳しさを増している。1989年度から2000年度の間にフェリー運賃を数回値上げしたが、船の賃料や検査費用の負担が重く押し掛かっている。^(注5)フェリーの安全運航のためには、検査費用等を節減することは難しい。

国や県、市の補助金を受給するとともに、企業努力によって赤字額を圧縮しているが、自助努力だけで経営環境を好転させられる状況ではない。利用者からは増便の要望も寄せられるが、実現は極めて困難である。それゆえ、現状の便数でもフェリーの運航を継続することによって、えひめ南汽船は間違いなく地域に貢献しているということを、利用者に理解してもらうことが大切である。

なお、16年3月に宇和島から九島へ架橋され、えひめ南汽船によるフェリーの運航は、その歴史に幕を下ろす予定である。

(注5) 1989年以降、JA宇和島の時代に、89、93、96年の3度、えひめ南汽船になって2000年に1度運賃を値上げした。船の安全を保つために、1年に1度の中間検査、5年に1度の定期検査が義務づけられている。検査時の代船の備船料は年間800万円である。

c 移動販売車「海遊号」等の運行

(a) 移動販売車運行の契機

近年、JAえひめ南では経営合理化のために、Aコープ等生活店舗の再編・統合やYショップへの転換を進めてきた。唯一の買

い物の場であった最寄りの生活店舗が閉鎖されてしまう高齢者にとっては、近所で食料等を購入できなくなることで、日常生活に大きな支障をきたすこととなる。生活店舗の閉鎖によって、近隣に住まう高齢者の利便性が大きく損なわれてしまうことは避けなければならない。そこで、JAでは13年5月、半島部や中山間地の集落のような周辺に店舗がない地域を中心に、移動販売車「海遊号」の巡回を開始した(写真2)。なお、移動販売車の導入に際しては、店舗の維持費用よりも移動販売車の導入運行費用の方が安価であると説明して、組織決定を得たという。

店舗のない地域の高齢者は言うまでもなく、たとえ近隣に店舗がある地域でも坂道等が障害となり、店舗まで移動することが容易ではない高齢者もまた、日常の買い物に不便を感じている。徒歩で容易にアクセスできる場所まで巡回してくれる移動販売車は、そのような多くの高齢者から強く支持されている。

(注6) Yショップは山崎製パン(株)との契約によるボランティア・チェーン(自発的連鎖店)であり、フランチャイズ方式のコンビニエンス



写真2 移動販売車「海遊号」

ストアとは異なる。コンビニと比べて店舗運営者の自主性や裁量余地が大きい点がYショップの特徴である。JAえひめ南が生活店舗の業態転換でYショップを選択した主な理由は、①取扱商品の自由度（肥料や農薬も取り扱える等）、②営業時間の自由度（年中無休でなくともよい等）、③安価なロイヤリティ（月数万円程度の定額等）、等である。JAえひめ南では、Yショップを小商圏人口（1,000人程度）の地域にフィットしたビジネスモデルと考えている。

(b) 移動販売車運行の内容

JAの移動販売車は、その後14年3月に運行開始した「愛里号」を加えて2台となった。

2台はそれぞれ生活店舗から転換したYショップを拠点に食料品等を積み込み、曜日ごとに決められたルートを巡回している。

海遊号はYショップ遊子店および嵐店を拠点に、宇和海に突き出た三浦半島の宇和島市下波地区および蔭淵地区等3コースを巡回している。また、愛里号はYショップ愛治店を拠点に、鬼北町愛治地区、宇和島市嵐地区等3コースを巡回している。

平日の午前10時頃から午後4時頃にかけて、2台の移動販売車が各コースを音楽を流しながら巡回し、1日に10か所前後の停車場^(注7)で、食料品や日用品の販売を行っている。また、移動販売車では商品の販売だけでなく、注文書の配布・回収、注文品の配達も行っている。

(注7) JAえひめ南では、基本的に1集落に1か所ずつ停車場を設定している。

(c) 移動販売車運行の特徴

JAが移動販売車の運行で特にこだわった点は、荷の積み込みから運転、商品の販

売までの全てを担うドライバーの人選である。利用者と直接触れ合うドライバーは、JAの評判を左右する顔だからである。現在のドライバーは、地域でベーカーリーを営んでいた40歳代の男性と、介護事業所に勤めたことのある60歳代の男性である。いずれのドライバーとも地域に精通するとともに、高齢者の安否や体調に気を配りつつ丁寧な接客を自然に行える優れた人材である。移動販売車を今後増車する可能性があるが、JAでは適性のある人材を確保できて初めて増車できると考えている。

JAは、海遊号を導入する際に、経済産業省の補助金と愛媛県信連の助成金を活用し^(注8)た。それらの支援のおかげで、JAは50万円のみ自己負担で海遊号を導入することができた。なお、海遊号と全く同様の車両装備（冷蔵設備を搭載した軽トラック）の愛里号については、全額をJAで負担して導入したが、後になって14年度に愛媛県信連から半額助成を受けた。

(注8) 経済産業省の「平成24年度地域自立型買い物弱者対策支援事業」、および愛媛県信連の「JAバンクえひめ平成26年度買い物弱者対策助成金」を活用した。

(d) 移動販売車運行の課題

移動販売車を運行している組織の多くが抱える課題であるが、JAえひめ南でも移動販売車の最も大きな課題は、収支が赤字ということである。移動販売車には組合員や地域住民との関係性を強化できる等の資金面以外でのメリットは様々あるものの、甚だしく収支が合わない状況が続くならば、

その運行を継続することが難しくなる。JAでは、移動販売車1台につき1日売上高60,000円あれば収支が合うとみている。最初に導入した海遊号の売上は、徐々にその水準に近づいているが、^(注9)愛里号の売上を海遊号の水準へ高めていくことが当面の課題である。

JAえひめ南は、生活店舗の再編やYショップへの転換をさらに進める予定である。生活店舗の再編に伴い、管内全域を移動販売車でカバーするために、移動販売車をさらに1～2台増車したい意向である。

また、離島住民の生活を支えていくため、JAのみで対処するのではなく、漁協や郵便局、行政等の他組織とも役割分担をしながら取り組むことも視野にいれるべきとの考えである。なお、民間事業者が残存している事業領域や地域について、JAが新たに参入し競合することは意図しておらず、民間事業者の営業を尊重する姿勢である。

(注9) 1日の売上：1,000円/名×5名/停車場×10停車場/日=50,000円/日

(2) JAハリマ (兵庫県)

a 地域の概要

JAハリマは、1991年4月にJAハリマー宮とJA波賀町が合併して誕生した。その後、94年4月にJAちくさが加わり、現在のJAハリマとなった。JAの管内は、兵庫県宍粟市^(注10)の一部(合併前の一宮町、波賀町、千種町)である。

JAの管内は、全国(05年20.1%)よりも高齢化率が低い兵庫県(同19.2%)にありながらも、全国よりも高齢化率が高い地域であ

る。管内旧町の高齢化率(合併直前の05年2月1日現在)は、一宮町28.0%、波賀町30.2%、千種町32.3%であり、いずれの町も全国平均と県平均を上回っている(第2図)。

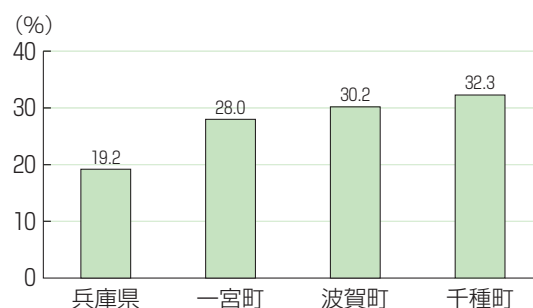
管内では過疎化、高齢化が深化しているが、親から独立して農外就業した子どもの世帯が組合員となる等によって、組合員戸数は7～8年前と比べてわずかに増加している(7～8年前4,956戸→直近5,073戸)。

管内では耕種および園芸が盛んであり、主要生産品目は、米、大豆、自然薯、アスパラガス、花き、山菜等である。

JAでは、農家所得増大のために農産物加工や直販を推し進めている。JA自ら所有する加工施設で、管内南部で生産が盛んな丹波黒大豆を正月のおせち商材や煮豆等に加工作し、年間を通じて販売している。また、JAは独自に「ふるさと便」という通信販売を手掛け、自然薯や「雪の下大根」^(注11)を消費者に直接販売したり、道の駅併設の直売所^(注12)で切り花を販売したりしている。そのため、JAが卸売市場へ出荷する品目は、夏秋キウウリと椎茸^(注13)にほぼ限られる。

(注10) 宍粟市は05年4月1日に宍粟郡の四町(山

第2図 JAハリマ管内旧町の高齢化率
(2005年2月1日現在)



資料 兵庫県「高齢者保健福祉関係資料」

崎町，一宮町，波賀町，千種町）が合併して誕生した。

(注11) 管内北部で生産が盛んな大根を雪の中で熟成させた商品が「雪の下大根」である。

(注12) JAハリマには直売所部会があり，400名の部会員が花（露地の菊・百合）を中心に栽培し，道の駅併設の直売所で販売している。

(注13) メインの出荷先市場は姫路市中央卸売市場である。

b 「サンパティオ図書館」の運営

(a) 図書館開設の契機

JAハリマは地域に開かれた「サンパティオ図書館」（以下「JA図書館」という）を有している。開館するはるか以前から，JAハリマでは図書に親しむ取組みを行っており，1987年7月，旧JAハリマー宮は小さな子どもを持つ母親同士の交流の場として，JA本所施設内に母子ふれあい文庫（以下「同文庫」という）を開設した。同文庫には7,000冊の蔵書があり，母子で読書に親しめる施設となっている。また，地元のボランティアグループが同文庫で紙芝居等の催しを開き，利用者に好評を博している。

同文庫の設置から10年後の97年に，JAは，公立図書館がない地域における教育文化の拠点として，JA図書館を宍粟市一宮町福野に開設した（写真3）。JAでは，子どもから高齢者まで幅広い年齢層の地域の住民に対して，JA図書館を通して図書に親しんでもらうと同時に，JAの活動にも理解を深めてもらうことを意図している。換言すれば，JAは，JA図書館を教育文化の拠点のみならず，JAに関する情報の発信拠点としても位置づけている。



写真3 「サンパティオ図書館」外観

(b) 図書館の内容

JA図書館の開館時間は午前10時から午後6時であり，休館日は毎週火曜日，第1，第3月曜日，祝日，年末年始である。司書の資格を持つ職員を含むJA職員2名が配置され，運営にあたっている。

JAハリマ管内の住民ならば誰でも，貸出カードを作成でき，図書を借りられる。一度に5冊まで図書を借りることができ，貸出期間は2週間である。なお，他の図書館との相互利用は行っていない。

JA図書館の蔵書は約38,000冊ある。年間の蔵書購入予算は約200万円であり，利用者からのリクエストを踏まえつつ，図書館職員が新しい図書を毎月購入している。購入する図書のジャンルは，雑誌や漫画から純文学作品に至るまで多岐にわたる。JA図書館は地元の書店からだけでなく，家の光協会等からも図書を購入している。

JA図書館の年間利用者は延べ約6,000名であり，1日当たり20名弱の利用者がいる。利用者の多くは近隣地域に暮らす大人であり，児童や生徒の利用は多くない。^(注14) 児童や生徒は学校が休みの週末にJA図書館を利

用することが多い。

(注14) JA図書館が15年1月に貸出した利用者270名のうち、229名が大人であり、児童や生徒は41名だった。

(c) 図書館の特徴

JA図書館の特徴の1つは、地域の行政や小学校等と協力しつつ、催しを実施していることである。JA図書館では子ども向けの読み聞かせ会をおおむね月1回の頻度で開催しているが、行政が防災無線で読み聞かせ会の告知を行っている。また、地域の小学校と協力し、授業の一環として小学生の訪問を受け入れ図書に親しむ催しを実施したり、移動図書館を巡回させたりもしている。

JA図書館のもう1つの特徴として、農協らしさを指摘できる。蔵書では農業や食料に関する図書が特に充実しており、本格的な農業者のみならず、家庭菜園や料理が好きな地域の住民のニーズに込えている。また、JA図書館と同じ敷地には、JA店舗やAコープ、給油所、および農産加工所が集積しており、図書の貸出から金融サービスや食料品の購入等まで、ワンストップで農協が営む多様なサービスを利用でき、地域住民の生活を支えている。

(d) 図書館の課題等

JA図書館の課題は、利用者が近隣に住む特定の人に限定されていることである。JA図書館ではより多くの人々が図書に親しむとともに、JAについて知ってもらいたいと考えており、利用者を拡大させる方策が検討

すべき課題となっている。

JAは、JA図書館以外でも教育文化活動に取り組んでいる。JAでは、農業高校や大学農学部に進学する生徒に対して奨学金を給付する仕組みがある。将来の地域農業の担い手やJA職員を育てることが、この仕組みの目的である。

c 「みどり診療所」の運営

(a) 診療所開設の契機

診療所を開設している個別農協は全国でも非常に少ない。^(注15)その1つがJAハリマである。

JA管内には、最寄りの医療機関まで数十キロ離れている地域がある。^(注16)また、開業医の高齢化と後継者の不在によって、診療を継続するのが困難となる医療機関が生じている。

このような地域の医療環境を踏まえ、JAは地域の医療サービスを維持することを目的として、「みどり診療所」を1993年に開設した(写真4)。診療所の開設に際しては、旧JAハリマー宮が積み立てていた医療福祉積立金の一部を取り崩して、JA本所から車



写真4 「みどり診療所」外観

で数分の場所に診療所の建物を新築し、診療に必要な設備を導入した。

なお、JAは、診療所だけでなく、デイケアや在宅介護サービスを担う社会福祉法人みどり苑も設立運営している。

(注15) 筆者が調べた範囲では、JAハリマの他に、JA福山市（広島県）、下郷農協（大分県）が診療所を開設している。なお、全国厚生農業協同組合連合会（JA全厚連）が全国で115病院、66診療所（10年3月末時点）を運営しているため、JA全厚連の機関が立地する地域の農協では診療所を独自に開設する必要がない。

(注16) 宍粟市一宮町には公立の診療所がない。同市波賀町、千種町には公立の診療所がある。また、同市山崎町には、公立宍粟総合病院がある。

(b) 診療所の内容

診療所には、診療所長の医師1名、看護師6名、事務員2名、送迎ドライバー1名が、JA職員として常勤している。また、非常勤職員として眼科医1名、理学療法士2名が勤務している。

診療科目は、内科、眼科、理学療法科（リハビリテーション）である。また、リハビリテーションの利用者向けに事前予約制の送迎サービスを実施している。さらに、診療所で受診することが困難な患者に対して、月曜日と水曜日の午後に往診を行っている。なお、処方薬は院内処方している。

診療所開設当初から、同じ常勤医師が診療にあたっている。総合内科が専門の同医師は地域医療に関心があり、診療所に着任する以前に兵庫県但馬地域でへき地医療に従事していた。同医師はみどり診療所で診療にあたるのみならず、地域の学校の校医や地域の事業所の産業医を務め、地域に暮

らす人々の健康管理に貢献している。

(c) 診療所の特徴

JAハリマの医療福祉事業の中核を担うみどり診療所の特徴は、地域の医療を支えているだけでなく、JAが手掛ける他事業等とのシナジーをも生み出していることである。

みどり診療所は、JA職員や組合員に向けて健康維持に役立つ情報を定期的に発信している。診療所の医師は、JA職員の朝会で健康管理について講話を行ったり、組合員向けの広報誌でインフルエンザ等について時宜を得たコラムを掲載したりしている。

また、JAは、組合員や年金友の会の会員に対して、みどり診療所で予防接種や人間ドック等の医療サービスを受ける際に助成金を交付している。つまり、総合農協の特徴を生かして、JAは農協事業を利用する地域の組合員・利用者に対して独自の医療サービスという付加価値を提供している。このような取組みが組合員から支持を受け、例えば管内の年金口座に占めるJAのシェアは約70%と非常に高いという。

(d) 診療所の課題

高齢化が進んでいるなかで、診療所を核とするJAハリマの医療福祉事業が、地域の人々の健康維持に果たす役割の重要性は年々高まっている。地域のJAに対するニーズが高まることは、同時に診療所の職員をはじめとするJA職員の業務負担が重くなることを意味する。JAのみで地域の医療体

制を維持できるわけではない。公立病院等の既存の医療機関と役割を分担しながら、JAが可能な範囲で持続的に地域医療を担っていくことが重要となる。

おわりに

(1) 地方創生に関する論争

14年に安倍首相が地方創生を国政の重点課題として位置づけてから、この国のかたち^(注17)一地方のランドデザインをどう描くか一をめぐる議論が、様々な識者によってなされている。

議論の端緒となったのが、14年8月に刊行された増田(2014)(一連のいわゆる「増田レポート」を新書化したもの)である。同書では、2010年から2040年までの若年女性人口の減少率を全国の市町村ごとに集計し、減少率が50%を超える896市町村を「消滅可能性都市」と位置づけた。^(注18)

それに対し、坂本(2014)は、若年女性人口の減少率の推計方法等の妥当性について疑義を呈して批判している。また、小田切(2014)は論争的な題名の新書の中で、フィールドワーカーとしての具体的な現実認識を基礎に、「今ある農山村は本当に消滅する^(注19)のか」等の論点について検討している。

また、山下(2014)は、安倍政権の地方政策と増田レポートを同一視して行われる批判は的外れであり、安倍政権の地方政策は決して地方を切り捨てるものではなく、むしろ地方が持続できるように支援していこうとするものだと指摘している。^(注20)

(注17)「この国のかたち」は、司馬遼太郎が『文藝春秋』に連載したエッセイのコーナー名。歴史を踏まえつつ、現在および将来の日本のかたちを展望する。司馬は80年代に発表した「江戸期の多様さ」(司馬(1990)所収)と題する随想の中で、多様な価値観の併存こそが独創性のある思考や社会の活性を生むのだが、江戸期とは逆に戦後の日本では社会や価値観の画一化、均一化が進んでおり、「日本はやがて衰弱するのではないか」と記している。地方切り捨てではなく、多様な地方の併存を目指す地方創生は、司馬のいう「衰弱」を回避する施策となりうるのではあるまいか。

(注18) 増田(2014)第1章、および巻末掲載の「全国市区町村別将来推計人口」、等を参照。

(注19) 小田切(2014)vi頁、240頁、等を参照。

(注20) 山下(2014)288頁を参照。著者は、「安倍政権の地方政策と増田レポートとを同一視して行われている批判がある。しかし両者を比較すると、『地方消滅を認め、切り捨てやむなし』とするのか、それとも『地方の力を信じ、しっかりと持続するべく支えていこう』とするのか、その大事な議論の分岐点で方向性はまるっきり異なるものと筆者には見える。」としている。

(2) 地方の生活インフラの重要性

このように今後の地方のかたちをめぐって議論が交わされるなかで、政府は地方切り捨て論には与せず、持続可能な地方のかたちを模索する方針である。

将来にわたって地方を維持するためには、人々が地方に住まえる環境を整備することが不可欠である。安倍首相が繰り返し表明しているように、「中山間地や離島」でも「医療や福祉、教育、買い物といった生活に必要なサービス」を利用できる環境整備が決定的に重要である。換言すれば、地方における生活インフラの維持が、地方創生のためには絶対に満たさねばならぬ必要条件だといえる。

この点については識者も同様の見解であ

る。例えば、山下（2014）は、「いま本当に求められているのは、各地域の生活インフラを保持していくスキームをしっかりと確立することである」と指摘する。^(注21)また、小田切（2014）は、インフラという言葉^(注22)を明示的に使わぬものの、暮らしの「場」の阻害という農山村の生活上の問題に対して公的な支援が必要だと述べている。^(注22)

(注21) 山下（2014）233頁を参照。

(注22) 小田切（2014）は、「農山村では、遠隔地や急峻な地形という地理的条件、豪雪等の気候的条件、そして人口減少という社会的条件により、さまざまな生活上の問題が生じている。（中略）このような多様な問題の発生により、農山村における住民の暮らしの『場』が阻害されており、このことへの対応が必要となっている。それは、基本的には、格差是正の立場からの公的主体による支援となろう。」（81頁）とする。

(3) 誰が生活インフラを維持するのか

それでは、地方創生に不可欠な地方の生活インフラを誰が維持するのか。その担い手として、行政、営利企業、NPO、住民組織、協同組合、社会福祉協議会等の地域に存在する様々な組織に、その役割が期待されている。

また、ある組織が単独では対応しきれない場合には、多様な組織が連携して課題に対処することが求められている。例えば、総務省では14年度に「公民連携によるまちなか再生事例に関する調査研究事業」の中で、行政と民間組織が連携して生活インフラを整備している事例について研究している。^(注23)小田切（2014）も地域づくりを担う主体について、「資金供給は行政であっても、その供給の方法やアフターケアの点では、

機動的なNPOなどの中間支援組織にゆだねることにより、いわゆる『ハンズオン支援』（手取り足取り支援）が期待される」と述べ、行政と民間組織が連携した枠組みを展望している。^(注24)

(注23) 筆者も委員としてこの調査研究事業に参画し、全国の先進事例を視察・検討した。その内容は、総務省（2015）を参照。

(注24) 小田切（2014）156頁を参照。

(4) 農協の取組みの意義と課題

住民自らが生活インフラの維持に立ち上がる事例が増えているとはいえ、先進事例^(注25)であっても、経営は極めて厳しい。そのような中で、地域に根差した協同組合で組合員間の相互扶助組織である農協が住民の取組みを支援する、もしくは農協自らが生活インフラの維持に取り組むことには、一定の妥当性がある。また、生活インフラ維持という地域に貢献する農協の取組みは組合員からの支持を集め、ひいては農協の地域における存在価値を高めることに繋がるだろう。実際、本稿で取り上げた2つの農協は、生活インフラ維持の取組みを通じて地域の人々を支援し、地域に無くてはならない存在となっている。

ただし、生活インフラ維持が地域に貢献し、農協の存在感を高めるとはいえ、採算を度外視してまで農協が取り組まねばならぬわけではないことに留意が必要である。農協の手に余る場合は、速やかに行政等に支援を求めたり、他組織と役割分担したりする等、農協が丸抱えせず無理なく持続可能な取組みのかたちを模索し、その枠組

みの中で農協の役割を果たして行くという姿勢が重要だろう。

また、営利企業が生活インフラ維持に十分な役割を果たしているような事業分野や地域においては、農協が生活インフラ維持に新たに取り組み、営利企業と正面から競争する必要はない。重要なのは営利企業による提供が難しい地方の生活インフラを維持していくことであり、地方（特に離島や中山間地等の条件不利地域）において生活インフラが維持されるように、営利企業と農協が協調していくかたちもありえよう。つまり、地域の状況に応じた適切な農協の関わり方を柔軟に検討していくことが肝要だろう。

(注25) 日本農業新聞14年12月18日付を参照。多くの住民出資型法人が経営難に直面しており、公的な支援が必須であると報じている。

<参考文献>

- ・赤松剛 (2008) 「JAえひめ南における取り組み（離島を結ぶ汽船運営）」『月刊JA』第54巻第1号
- ・一瀬裕一郎 (2010) 「条件不利地域の買い物難民と協同組合」『農林金融』11月号
- ・一瀬裕一郎 (2011a) 「『買い物難民』問題に対する協同組合の取組みと意義」『農業協同組合経営実務』第66巻第3号
- ・一瀬裕一郎 (2011b) 「条件不利地域の買い物難民と農業協同組合」『都市計画』第60巻第6号
- ・岩間信之 (2010) 「地方都市に広がる『食の砂漠』」『季刊地域』第1号
- ・岩間信之・駒木伸比古・田中耕市・佐々木緑・池田真志 (2010) 「特集 食の砂漠：フードデザート」『地理』第55号第8号
- ・小坂田稔・佐藤豊信・駄田井久 (2004) 「中山間地における地域福祉型移動販売確立に関する考察—岡山県におけるアンケート調査から—」『農村生活研究』第47巻第3・4号合併号
- ・小田切徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』岩波書店
- ・経済産業省 (2010) 『地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書～地域社会とともに生きる流通～』

- ・小林満子 (2008) 「JAハリマにおける取り組み（図書館、診療所の開設）」『月刊JA』第54巻第1号
- ・坂本誠 (2014) 「『人口減少社会』の畏」『世界』9月号
- ・笹井かおり (2010) 「『買い物難民』問題～その現状と解決に向けた取組～」『立法と調査』第307号
- ・司馬遼太郎 (1990) 『この国のかたち（一）』文藝春秋
- ・首相官邸 (2014) 「まち・ひと・しごと創生法の概要」
- ・杉田聡 (2008) 『買物難民—もうひとつの高齢者問題』大月書店
- ・全国農業協同組合中央会 (2011) 「地域のライフラインを担うJA」『月刊JA』第57巻第4号
- ・全国農業協同組合中央会 (2012) 「『次代へつなぐ協同』～協同組合の力で農業と地域を豊かに～第26回JA全国大会決議（全体像）」
- ・総務省 (2015) 「『小さな拠点』の形成に向けた新しい『よろずや』づくり（『公民連携によるまちなか再生事例に関する調査研究事業』報告書）」
- ・高梨子文恵 (2014) 「農村の構造変化と『小さな協同』—農協と地域協同組織の連携の可能性—」『協同組合研究』第34巻第1号
- ・田淵直子 (2003) 『ボランティアと農協 高齢者福祉事業の開く扉』日本経済評論社
- ・内閣府地方創生推進室 (2014) 「地域再生法の一部を改正する法律」
- ・日本アプライドリサーチ研究所 (2014) 「地域における農協の役割に関する自治体調査～調査結果の概要～」
- ・日本経済再生本部 (2014) 「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」
- ・増田寛也 (2014) 『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社
- ・山下祐介 (2014) 『地方消滅の畏：増田レポート』と人口減少社会の正体』筑摩書房

<参考WEBサイト>

- ・えひめ南農業協同組合 <http://www.ja-eminami.or.jp/>
- ・国土交通省九州運輸局海事振興部 http://www.tb.mlit.go.jp/kyushu/gyoumu/kaiji/file01_02.htm
- ・全国農業協同組合中央会 <http://www.zenchu-japan.or.jp/>
- ・ハリマ農業協同組合 <http://www.ja-harima.or.jp/>
- ・まち・ひと・しごと創生本部 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>

(いちのせ ゆういちろう)