

農協と地域運営組織との連携をめぐる論点

—その意義と農協の果たす役割—

主事研究員 寺林暁良

〔要 旨〕

地域社会の衰退が懸念されるなか、全国で地域運営組織と呼ばれる住民の自治組織の設立が相次いでおり、農協には地域運営組織との連携が期待されている。そこで、両者の連携の意義や農協が果たす役割について整理を行った。

地域運営組織は、「協議」と「実行」という2つの機能を備え、多様な主体の参加、多様な事業の運営、活動範囲の広域性という特徴を有する。これらの特徴は、多様な地域住民との関係づくり、生活と経済にまたがる事業の運営、支所店の事業エリアとの重なりというかたちで農協との接点となる。

農協にとって地域運営組織との連携には、組合員や地域住民、地域内の多様な組織との新たな接点づくりにつながるという積極的な意義が見いだせる。また、農協には農業の活性化や生活インフラの維持などで役割が求められるが、地域運営組織の「協議」に基づいて個別に内容を検討することで、より地域の実情に則した活動を展開することが重要である。

目 次

はじめに

1 研究方法

—分析の視点と構成—

2 地域運営組織の概要と農協との接点

- (1) 地域運営組織の設立背景
- (2) 地域運営組織の基本構造
- (3) 地域運営組織の特徴
- (4) 農協との接点

3 農協と地域運営組織との連携事例

- (1) 事例1：日吉地区（岐阜県瑞浪市）
- (2) 事例2：赤田地区（秋田県由利本荘市）
- (3) 事例3：鹿島台地区（宮城県大崎市）

4 考察

- (1) 3事例の総括
- (2) 農協が地域運営組織と連携することの意義
- (3) 農協が地域運営組織との連携で果たす役割

おわりに

はじめに

過疎・高齢化の進行などによって地域社会の衰退が懸念されるなか、全国で地域運営組織(RMO: Region Management Organization)の設立が相次いでいる。地域運営組織は、地域の住民や団体が地域課題を共有し、その解決に向けた取組みを実践する組織であり、新たな自治の担い手として注目されている。^(注1)

そして、この地域運営組織に対して、農協(特に総合農協)が連携することへの期待が高まっている。政府の有識者会議では、農協について「仕事づくり・生活サービス提供のいずれの面でも地域運営組織との協力・連携」(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, 24頁))が重要だとされているほか、地方創生政策を取りまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」でも、「地域運営組織の持続的な活動のため、農協や商工会等の地域内外の多様な組織との連携を推進する」^(注2)との目標が掲げられている。

以上のような期待は、総合農協が「営農」とともに「生活」を事業の柱に据え、地域協同組合としての実態を強めてきた経緯を踏まえれば、当然のようにも思われる(小田切(2007), 北川(2008), 川村(2016))。

しかし、現実をみると、農協と地域運営組織との連携は一般的な状況となっておらず、各農協で地域運営組織との連携や協同を積極的に進めようという機運が高まって

いるとも言いがたい。その理由は、地域運営組織自体が増加・発展途上であることもあるが、農協と地域運営組織との関係性が十分に整理されていないことも原因ではないかと思われる。

そこで、本稿では、地域運営組織をめぐるこれまでの議論や、実際に農協と地域運営組織とが連携する事例に基づいて、農協と地域運営組織との連携をめぐる論点を整理し、両者の連携の可能性を示すことを目的としたい。^(注3)

(注1) 総務省は、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」(総務省(2017, 7頁))と定義している。

(注2) そのほか、全国町村会は地域運営組織が「地域づくりに積極的なJAとの連携を進める」(全国町村会(2017, 25頁))ことが有効だとしている。

(注3) 本稿は、寺林(2017)の内容の一部を要約・再構成したものである。

1 研究方法

—分析の視点と構成—

本稿では、農協と地域運営組織との関係性についての考察を深めるため、次の2点を分析の視点に据える。

1点目は、農協が地域運営組織と連携することの意義である。これまでの両者の連携を求める議論を振り返ると、「農協の持つ機能を地域運営組織に活用すべき」といった、いわば地域運営組織の側から論じたものに偏ってきたように見受けられる。^(注4)農協が地域運営組織に資する機能を有するとし

でも、それだけでは農協にとっての直接的な連携の意義にはならない。農協の側に立って地域運営組織との連携の意義を整理することによって、農協が主体的に地域運営組織への連携を求める可能性を探りたい。

2点目は、農協が地域運営組織との連携のなかで果たす役割である。後述のとおり、地域運営組織は地域課題の解決のために多様な活動を行うが、農協が地域運営組織との連携において、何をどのように、どこまで担うべきなのかについては、これまで論じられていない。両者の連携のなかで、農協が適切に役割を果たすための方向性について考察したい。

以上の2点を分析の視点として、以下では次のような構成で議論を進める。まず、本節に続く第2節では、地域運営組織の設立背景や特徴を概観し、農協と地域運営組織との接点について整理する。次に第3節では、農協が地域運営組織に連携する3つの事例を紹介する。そして第4節では、第2節と第3節を踏まえ農協と地域運営組織の関係性について、分析の視点に沿って考察を行う。

(注4) 政府の有識者会議も、農協は「農業者をはじめとする地域住民の仕事づくりや所得形成に大きな役割を果たすとともに、地域によっては地域住民のニーズに応じた地域のインフラとしての側面を持っている」(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, 24頁))と、農協の有する機能に対して地域運営組織への貢献を期待した議論となっている。

2 地域運営組織の概要と農協との接点

(1) 地域運営組織の設立背景

農協と地域運営組織との接点を探る前に、まずは地域運営組織^(注5)の設立背景を確認しよう。地域運営組織の設立は、過疎・高齢化が先進し、集落機能^(注6)の低下や事業者の撤退による生活インフラ機能の低下などが深刻化してきた中国地方の中山間地域などで先行してきた(岡山県中山間地域県・市町村連携協議会(2009)、中国地方中山間地域振興協議会(2013))。また、00年の地方分権一括法施行によって「平成の大合併」が進んだ際には、広域化による行政サービスの低下が懸念されたことから、合併を経験した自治体を中心に、地域運営組織の設立支援が広^(注7)がった。

地域運営組織が改めて注目を集めたのは、総務省が13年に「RMO(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する研究会」を立ち上げて以降である。その後、政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の2015年改訂のなかで、「地域運営組織の数を3,000組織にまで拡大する」との成果指標(KPI)が掲げられたことで、政策課題としても認識されるようになった。

総務省(2017)によると、地域運営組織の数は16年10月時点で全国609市町村に3,071組織にのぼっており、すでに政府のKPIを達成するほどに拡大している。また、地域運営組織が設立されていない地域でも、89%

の市町村が「今すぐ必要と感じる地域がある」「今後必要と感じる」と回答しているほか、政府や自治体が財政支援等^(注8)を講じていることから、その数は今後も増加すると予想される。

(注5) 地域運営組織は、住民の自治性に着目して「地域自治組織」(小田切(2006))や「手作り自治区」(小田切(2009))、従来の地縁組織と比較して広域であることに着目して「広域自治組織」(福田(2017))と呼ばれることもある。本節では、これらも地域運営組織に含めて整理する。

(注6) 江川(2015)は、農村集落の機能を、「自治機能」「地域資源管理機能」「生活環境維持機能」「地域振興機能」「生活互助機能」「災害対応機能」「価値文化維持機能」の7つにまとめている。また、小田切(2014)は、集落機能の停滞を「むらの空洞化」と呼び、「人の空洞化」「土地の空洞化」と折り重なるかたちで進行していると述べている。

(注7) 山浦(2017)は、地域運営組織の設立経緯として、地方自治体の提案・呼びかけが多くを占めると述べている。ただし、山浦自身や小田切(2007)も述べるように、これは地域運営組織の自治組織としての役割を損なうものではなく、むしろ行政の各種支援によって先進的に取り組みを広げられる場合も多い。

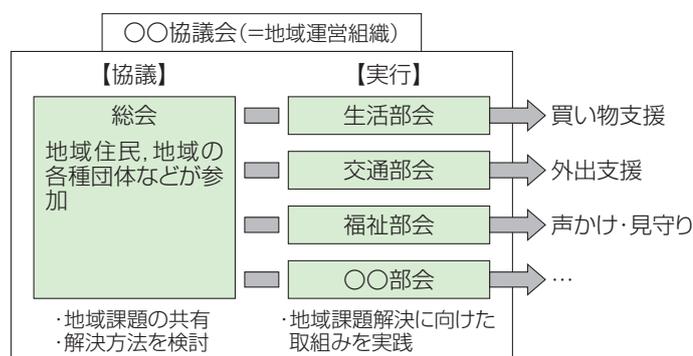
(注8) 「地域運営組織の運営支援のための経費」や「高齢者の暮らしを守る経費」は、市町村への地方交付税措置が講じられている。また、地域運営組織の活動にかかる設備資金等では、「地方創生推進交付金」(17年度当初予算1,000億円)をはじめとする各種助成金が活用される。

(2) 地域運営組織の基本構造

地域運営組織の構造は、組織によってさまざまであるが、「協議」と「実行」という2つの機能を備えていることを共通点として挙げるができる。

「協議」は、地域住民や各種団体が話し合いながら地域課題を共有し、その解決方法を検討する自治の機能である。一方の「実

第1図 地域運営組織(一体型)のイメージ



資料 総務省(2017)をもとに作成

行」は、地域課題の解決に向けて行動する事業主体としての機能である。地域運営組織の多くは、「協議」を行う組織が部会などを設けて「実行」までを担う「一体型」(第1図)であると思われる。ただし、「協議」を行う組織とは別の組織(民間企業や市民団体など)が「実行」機能を分担し合う「分離型」もある(総務省(2017))。

また、総務省(2017)によると、地域運営組織は任意団体が64%、自治会・町内会やその連合組織が22%と大半を占めるが、NPO法人(8%)や認可地縁団体(1%)などの法人格を得ている場合もある^(注9)。

(注9) 経済産業省では、地域サービスの運営に適した法人格として「ローカルマネジメント法人(LM法人)」の導入を検討しているが、これが制度化されれば、地域運営組織の運営に適した法人格となることが期待される。

(3) 地域運営組織の特徴

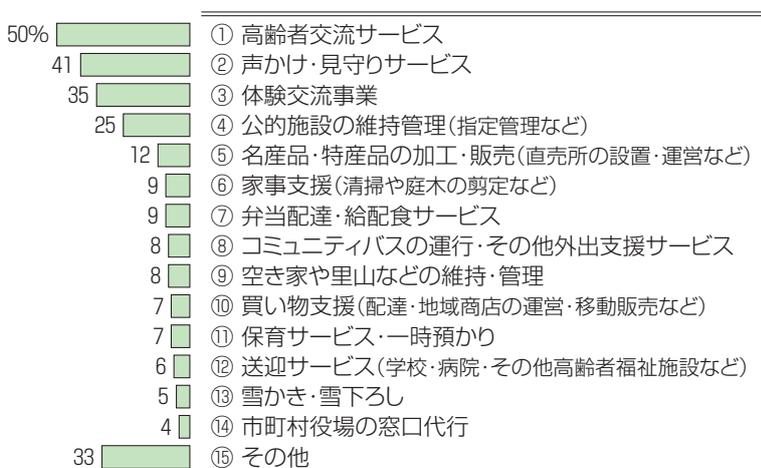
地域運営組織の特徴についても確認したい。自治的な地縁組織としては自治会・町内会がある。しかし、地域運営組織は、次のような点で、従来の地縁組織とは異なる特徴を有している^(注10)。

第1に、多様な主体の参加である。従来の地縁組織は、基本的に世帯を参加の単位とするのに対し、地域運営組織は若者や女性など幅広い世代・属性を持つ個人の参加を想定する。また、個人だけではなく、地域の組織・団体が参加する場合も多い。これによって、過疎・高齢化が進む農村部はもちろん、自治会・町内会の加入率が低下傾向にある都市部においても、必要な人材を確保しようという意図がある。

第2に、多様な事業の運営である。総務省(2017)では、地域運営組織の「実行」機能として、第2図のような活動を想定している。こうした幅広い活動によって、地域に必要な「生活サービスの維持・確保」と「地域における仕事・収入の確保」という生活・経済の両面を担うことが期待されている(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))。

第3に、活動範囲の広域性である。地域

第2図 総務省が想定する地域運営組織の活動内容



資料 第1図に同じ
 (注) 棒グラフは地域運営組織3,071組織のうち、活動を実施していると回答した割合(複数選択)。

運営組織の活動範囲は、ほとんどの場合、従来の自治会・町内会よりも広域である。その規模は地域運営組織によってさまざまであるが、昭和の大合併前の市町村や小中学校区(注11)の規模が想定される。従来よりも広範に活動を展開することで、自治会・町内会の活動を補完したり、単独の自治会・町内会では取り組むことが難しい多様な活動に取り組んだりすることが期待されている。

(注10) なお、小田切(2007)は、地域自治組織の特徴を、「活動の総合性」「自治組織であると同時に経済組織であるという二面性」「従来からの自治組織(集落)との補完関係」「組織運営の革新性」「手作りであること」という5つにまとめている。

(注11) 地域運営組織の活動範囲は、総務省(2017)によると、「連合自治会・町内会」が24%、「昭和の合併前市町村」が19%、「平成の合併前市町村」が11%となっている。また、学区との関係を見ると、「小学校区と概ね一致する」が33%、「中学校区と概ね一致する」が12%などとなっている。

(4) 農協との接点

総務省の調査では地域運営組織の具体名の一覧が公表されておらず、農協との連携

についても全貌を知ることはできない。しかし、農協と地域運営組織との連携は、「協議」への参画や「実行」への参画・支援というかたちで徐々に増えているとみられる。そして、地域運営組織の特徴を踏まえると、農協と地域運営組織には、次のような接点があると考えられる。

第1に、多様な主体の参加という地域運営組織の特徴は、多様な組合員や地域住民との

関係づくりが求められている農協と重なる。農協は、実行組合などと呼ばれる農村集落内の組織を「基礎組織」と位置付けるなど、自治組織との結びつきが強い団体として展開してきた^(注12)。しかし、農村集落内の職業の多様化や過疎・高齢化が進むなか、正・准組合員や地域住民とどのように関係を構築していくべきかが課題となっている（北川（2008）、小松（2014））。こうしたなか、多様な主体の「協議」の場である地域運営組織との連携は、地域の多様性を踏まえた事業運営のあり方について、多くの示唆につながる可能性がある。

第2に、多様な事業運営という特徴であるが、地域運営組織の「実行」機能として想定される内容のほとんどは、農協が従来実施してきた事業と共通している。改めて第2図をみると、①や②の高齢者の交流や見守りは、農協が日常業務のなかで担ってきた役割であるし、⑩買い物支援も、農協が購買店舗や移動購買車の運営を担っている事例は少なくない。また、⑤に含まれる加工所や直売所の運営は、むしろ農協が得

意としてきた分野である。このように、農協がすでに地域運営組織の「実行」にあたる機能の多くを担っていることは間違いのないといえる^(注13)。

第3に、活動範囲の広域性という特徴は、農協の営業エリアとの重なりという点で注目できる。全国の農協の支所（支店）・出張所数は、15年度時点で8,007か所（本店も含めると8,693か所）である（第1表）。これは、地域運営組織の活動範囲として想定される昭和の大合併前の市町村数（9,868市町村）と比較してもそれほど遜色のない水準である。広域合併や支所店の閉鎖によって農協と地域との間に距離が生じているという声はよく聞かれるが、現在の農協の店舗網を踏まえると、地域運営組織こそが活動エリアを共有する対象となりうる。

以上のような接点は、農協と地域運営組織の連携を探る手掛かりとなりうる。これらを踏まえ、次節では農協と地域運営組織との連携に関する3つの事例を紹介していきたい。

（注12）また、農協の女性部や青壮年部などの組合

第1表 全国の基礎自治体および学校、農協の数

基礎自治体	学校区等	農協	全国数
市町村数(2015年)		総合農協数(2015事業年度)	686
昭和の大合併後の市町村数(1961年)			1,718
昭和の大合併前の市町村数(1953年)		支所(支店)・出張所数(同上)	3,472
			8,007 ^(注)
			9,868
	中学校数(2015年)		10,484
	中学校数(1950年)		13,767
	公民館数(2015年)		13,777
市制・町村制施行後の市町村数(1889年)			15,859
	小学校数(2015年)		20,302
	小学校数(1950年)		26,880
市制・町村制施行前の市町村数(1888年)			71,314

資料 総務省「市町村合併資料集」、文部科学省「文部科学統計要覧」「社会教育調査」、農林水産省「総合農協一斉調査」
 (注) 支所(支店)・出張所の該当組合数は638組合。

員組織が、婦人会や青年団などの集落内の組織と一体的に活動してきた場合も少なくない。

(注13) こうした観点からは、農協自体が実質的に地域運営組織として機能している状況の解明も必要だと思われる。実際、三橋(2015)は、長野県松川町の生田地区において、JAみなみ信州が生活店舗やガソリンスタンド、福祉バス停留所などの運営で地域の生活を支えている事例を紹介している。

3 農協と地域運営組織との連携事例

(1) 事例1：日吉地区（岐阜県瑞浪市）

a 地区概況と地域運営組織の設立経緯

まず紹介するのは、岐阜県瑞浪市日吉地区における、JAとうと（陶都信用農業協同組合）日吉支店と日吉町まちづくり推進協議会の連携事例である。

日吉地区は瑞浪市北部に位置する中山間地域であり、54年の合併で瑞浪市の一部となった旧日吉村を範囲とする。日吉小学校と日吉中学校の校区であるほか、従来の地縁組織として地区内の14集落で区長会を組織しているなど、地区のまとまりは強い。

日吉地区の16年12月時点の人口・世帯数は、2,488人、954世帯だが、ここ20年間で人口が3割程度減少したほか、高齢化率も39.4%に達するなど、過疎・高齢化が着実に進行している。地区の中心部には個人商店や郵便局、金融機関の支店などの施設が一通りそろっているが、中山間地域ゆえに中心部へのアクセスが困難な集落も多いため、瑞浪市が16年に交通弱者対策としてデマンド交通を導入している。また、日吉地区では自給的な農家が多かったことから、

78年には地区の農地集積や農作業受託を担う農事組合法人が立ち上がっている。

こうしたなか、日吉町まちづくり推進協議会は、瑞浪市の政策的支援を受けて00年に設立された。^(注14) その後も瑞浪市から「夢づくり地域交付金」などの財政支援を受けながら、住民自治の取組みを進めてきた。

(注14) 瑞浪市では、86年に2地区が旧自治省の「コミュニティ推進地区」に指定され、地域運営組織が設立された。その後、市が97年に「コミュニティ政策の基本方針」を策定して市内全地区に「まちづくり推進組織」（地域運営組織）の設立を進めた。

(注15) 日吉町まちづくり推進協議会の場合は、「通常事業」として地区平均割＋人口割で95万円程度が交付されている。また、一時的に事業費が必要な事業等に対しては、審査のうえで「ステップアップ事業」として1事業あたり最大300万円の交付が受けられる制度もある。

b 地域運営組織の体制と活動内容

日吉町まちづくり推進協議会は、全住民が参加できる総会を年に1回開催しているが、全般的な活動方針は2か月に1回程度開かれる「まちづくり部会長会議」（会長、副会長、各部会の会長、副会長、会計で構成）で決定している。また、協議会の運営については区長会との調整も行われる。

同協議会の「実行」を担うのは5つの部会で、120人程度の地区住民が中心的に活動する。5部会を紹介すると、広報誌の発行やホームページの更新を担当する「総務部会」、加工所の運営や特産品開発などを担う「地域振興部会」、学習用陶芸窯やふれあい農園の運営を担う「ふれあい部会」、青色防犯パトロール活動などを担う「教育文化部会」、自然観察会や里山散策路の整備な

どを担う「自然環境部会」である。

同協議会は、地域生活の向上を目指し、多様な活動を展開してきた。主な活動としては、学習用陶芸窯「天神窯」の設置（02年）、天狗塚遊歩道・展望台の整備（04年）、ピザ窯の設置（06年）、原木シイタケ栽培（09年）、農産物加工施設「天狗の台所」の開設（12年）、地区案内看板の設置（16年）などが挙げられる。

c 農協との連携

日吉町まちづくり推進協議会は、15年にふれあい農園「にじいろファーム」の運営を開始したが、この運営にJAとうと日吉支店が協力している。

JAとうとは、97年に4農協が合併して誕生した農協で、岐阜県多治見市、土岐市、瑞浪市の3市を管内とする。そのうち日吉支店は、同協議会の活動範囲と同様、旧日吉町を営業エリアとする支店で、支店管内の組合員数は正組合員が643人（573世帯）、准組合員が257人（175世帯）、合計900人（748世帯）である。組織率は非常に高いといえるが、准組合員が増加傾向にあり、組合員や地域住民との関係の再構築が求められているという。

日吉地区では、全国の中山間地域と同様、耕作放棄地の発生とそれに伴う鳥獣害の発生などが、住民生活を脅かす地域課題となっている。そこで、同協議会が、耕作放棄地の解消を目指し、さらに日吉幼稚園を巻き込むことで園児の食農教育にもつなげようという意図で企画したのが、ふれあい農

園の運営であった。

ふれあい農園の運営が企画された当時、JAとうとでは「JAファンづくり運動」を推進しており、日吉支店でも具体的な活動を模索していた。ふれあい農園の取組みは、農業に関する地域課題の解決を目指すものであり、かつ食農教育にもつながるものであることから、16年からは同協議会の会長も務めるJAとうと職員が、自然な流れとして農協と同協議会の連携を提案することになった。さらに両者と日吉町幼稚園との連携も成立し、JAとうと組合員から幼稚園に隣接する休耕地5aを借り入れて、ふれあい農園の開設に至った。

JAとうと日吉支店は、ふれあい農園で使われるサツマイモの苗や資材（肥料やマルチシート）の無償提供を行うほか、職員が植付作業や収穫祭に参加している。春の植付作業にはJAとうとの経済センターの職員も参加し、営農指導を担当する。農園の日常管理は、同協議会「ふれあい部会」のメンバーや日吉幼稚園、JAとうと日吉支店の職員が協力して行っている。

植付作業や収穫祭には、日吉幼稚園の園児だけではなく、その父母や祖父母も参加する。16年秋の収穫祭は、合わせて200人以上が参加するなど盛況となった。JAとうと日吉支店は、園児への食農教育だけではなく、これまで接する機会のなかった父母世代との交流機会となっている点にも大きな意義を見いだしている。地域農業の取組みを通じてさまざまな世代の地区住民と接点を築く機会として、すでに日吉支店にとっ

て欠かせない活動となっているのである。

(2) 事例2：赤田地区（秋田県由利本荘市）

a 地区概況と地域運営組織の設立経緯

次に、秋田県由利本荘市赤田地区において、JA秋田しんせい（秋田しんせい農業協同組合）のグループ会社である株式会社ジェイエイ秋田しんせいサービスが赤田地域運営協議会と連携している事例を紹介する。

赤田地区は、由利本荘市北東部に位置する中山間地域である。赤田地区には、赤田上集落、赤田中集落、赤田下集落の3集落があり、この3集落で町内会を組織している。

赤田地区の人口・世帯数は、16年10月時点で343人、114世帯であるが、人口は40年前の約半数に減少しており、高齢化率も47.6%と高い。また、13年には地区の児童が通う小学校が閉校しており、地域の衰退に対する危機感はますます高まっている。一方で赤田地区には、長谷寺の十一面観音立像（赤田の大仏）や夏に開催される赤田大仏祭りなど史跡・郷土芸能があり、年間3万人の観光客が訪れる地域でもある。また、赤田下集落、赤田中集落にはそれぞれ集落営農組織があり、アスパラガスや観賞用菊などの栽培を行っている。

赤田地区は、09年に由利本荘市「農村集落元気づくり事業」のモデル地域に選定され、10年に県内外の大学の協力を受け、地域内の課題や今後の展望を「集落活性化プラン」に取りまとめた。赤田町内会は、同

プランに基づいて主体的に地域課題の解決に取り組み、14年には取組みを組織的・継続的に行う体制を整えるため、赤田地域運営協議会を設立した。

b 地域運営組織の体制と活動内容

赤田地域運営協議会では、役員（会長、副会長、4部会の部会長など）が月に1回程度集まって会合を開催し、運営方針を決めている。また、町内会から活動を引き継いだ経緯があることから、町内会とも密接に関連しながら活動している。

同協議会の「実行」を担当するのは、各種施設の運営を担当する「直売所・加工所・スーパー部会」、そば打ちとピザ焼きの体験教室により地域内外の交流を行う「そば・ピザ部会」、地区の歴史・文化を案内するとともに、そのための人材を育成する「人材育成・ガイド・企画部会」、菊芋うどんなどの特産品開発を行う「特産品開発部会」の4部会で、120人程度の住民が活動に参加している。

同協議会は、行政の補助金を獲得しながらさまざまな活動を展開してきた。まず、協議会設立前の09年には秋田県「元気なムラづくり“チャレンジ”支援事業」（補助額50万円）を受けて赤田大仏祭りの継続と体制整備に取り組んだ。次に12年には秋田県「ムラビジネスチャレンジ支援事業」（同300万円）を活用して「赤田ふれあい直売所」を開設し、高齢者の現金収入の獲得や生きがいづくりの体制を整えた。

さらに14年には総務省「過疎集落等自立

再生緊急対策事業」(同1,600万円)を受けて「赤田ふれあい加工所」を設置して、山菜等の加工食品の製造を開始し、秋田県「ムラビジネス実践活動支援事業」(同20万円)を活用して首都圏のスーパーマーケットへの販路も開拓した。

c 農協との連携

赤田地区では、地区内唯一の商店が店主の高齢化を理由に廃業を検討しており、将来的に高齢者が自力で買い物をすることが難しくなるという危惧が高まった。そこで、赤田地域運営協議会は15年に秋田県「お互いさまスーパー創設事業」(同800万円)に手を挙げ、独自に食料品等の販売店舗を設立して運営に取り組むことになった。

しかし、住民の自治組織である同協議会に商品の仕入れや店舗運営に関するノウハウがあるわけではなかった。そこで協力を求めたのがジェイエイ秋田しんせいサービスであった。同社は、JA秋田しんせいのグループ会社で、Aコープや給油センター、自動車センターの運営などを行っている。JAグループの一員として地域密着を掲げる同社は、同協議会からの協力要請を快諾し、両者は16年3月に、仕入れや店舗運営に関する「支援協定」を締結した。

こうして、同月に「赤田ふれあいスーパー」が「赤田ふれあい直売所」と併設するかたちで開店した。営業時間は午前9時から午後3時までで、年末年始とお盆を除いて毎日営業している。店番は「直売所・加工所・スーパー部会」の会員が交代で務め

ている。

同スーパーには、食料品から日用雑貨まで、100種類あまりの商品が並ぶが、「支援協定」によって、仕入れ先が赤田地区から自動車で15分の地区にあるAコープおおうち店に一本化されているため、発注や支払いにかかる同協議会の事務負担は大幅に簡略化されている。店頭価格も、同社がAコープ店頭価格から割り引いた価格で商品を卸しているため、一般の販売価格に近い価格帯に設定することができている。また、開店当初は単月で赤字になることもあったが、同社からのアドバイスを受けて運営方法を適時見直してきた結果、現在はほぼ収支均衡での運営が可能となっている。

「赤田ふれあいスーパー」は、高齢者の買い物支援に大きな役割を果たしているが、効果はそれだけではない。同スーパーが開店して以降、併設される直売所の売上げが1.5～2倍に増加し、地区内農家の支援につながっている。また、隣接する集会施設には買い物前後に高齢者が集い、交流場所としての機能が高まっている。

ジェイエイ秋田しんせいサービスは、「赤田ふれあいスーパー」の支援を地域に根差した組織としての本分を果たす取組みと位置付けており、今後も赤田地域運営協議会の活動を積極的に支援していきたいとしている。

(3) 事例3：鹿島台地区(宮城県大崎市)

a 地区概況と地域運営組織の設立経緯

最後に、宮城県大崎市鹿島台地区におけ

る、JAみどりの（みどりの農業協同組合）鹿島台支店と鹿島台まちづくり協議会の連携について紹介する。

鹿島台地区は大崎市南東部に位置し、06年の合併で大崎市の一部となった旧鹿島台町を範囲とする。32の行政区からなり、鹿島台小学校と鹿島台中学校の校区でもある。

鹿島台地区の16年10月時点の人口・世帯数は、1万2,143人、4,519世帯で、高齢化率は32.7%である。農業地域類型では「平地農業地域・水田型」に分類されるが、地区の中心部であるJR鹿島台駅周辺には大型スーパーマーケットや金融機関などがまとまって立地するなど、比較的規模の大きな市街地も有している。ただし、地区内には中心市街地から離れた行政区もあるため、大崎市は交通弱者・買い物弱者対策として予約型乗合バスを運行している。

鹿島台まちづくり協議会は、大崎市が06年の合併と同時に施行した「大崎市話し合う協働のまちづくり条例」にのっとりて設立された。^(注16)その後、大崎市から「地域自治組織活性事業交付金事業」などの財政支援^(注17)を受けながら、住民自治の取組みを進めてきた。

(注16) 合併以前の旧7市町では、合併によって地域の特徴が薄れ、行政サービスが行き渡らなくなることへの危惧が広がっていた。そこで03年から各市町村と住民代表者からなる「大崎地方合併協議会」が検討を重ね、旧7市町を単位に「まちづくり協議会」（地域運営組織）を設立し、住民自治の仕組みを整えた。

(注17) 鹿島台まちづくり協議会の場合は、「基礎交付金」として一定額+人口数で220万円程度が交付されている。また、一時的にまとまった事業費が必要な事業に対しては、審査のうえで一定額の交付を受けられる「支援交付金」などの制

度もある。

b 地域運営組織の体制と活動内容

鹿島台まちづくり協議会は、5つの「実行」組織（委員会）から各5人で25人、学識経験者等の5人の合計30人が協議会委員となり、月に1回程度、協議会が開かれている。

同協議会の「実行」を担う委員会には、住民や関係団体など数十名ずつ参加している。各委員会を概観すると、「コミュニティ活動委員会」は、年に3回地区内で一斉に実施する「ごみゼロ一斉大作戦」など、家庭防災や環境美化に関する活動を行う。「のびのび生涯学習委員会」は、三世代交流を目的としたイベントや歴史学習イベントの企画などを担っている。「安全で快適委員会」は、各種イベントで水害に対する啓発を行ったり、社会福祉協議会と連携して防災講座を開催したりしている。

そして、JA組合員の助けあい組織である「JAみどりのヘルプふれ愛グループ」も参加する「健やか安心委員会」は、花壇の清掃や定植を行う「フラワーデー」の実施のほか、福祉活動として交流者交流を目的とした「お茶っこ飲み会」の開催などを担っている。さらに、「活力ある産業委員会」は、鹿島台地区の産業の活性化に取り組む部会であるが、JAみどりの鹿島台支店との連携がみられるため、次に詳しく説明したい。

c 農協との連携

JAみどりのは、96年に6町にまたがる10

農協の合併によって誕生した、宮城県ではじめての広域農協である。地域統括支店のひとつである鹿島台支店は、鹿島台まちづくり協議会の活動範囲と同様、旧鹿島台町を営業エリアとしている。鹿島台支店管内の16年3月末の組合員数は、正組合員2,778人、准組合員847人、合計3,625人であり、鹿島台町全体の世帯数と比較しても、組織率は高いといえる。ただし、管内ではほ場整備を契機に中心的担い手への農地集積が進んだことで、直接農業に携わらない住民も増えはじめており、農協との接点づくりが課題になりつつあるという。

「活力ある産業委員会」は、鹿島台地区の産業の活性化に取り組む部会であり、地区内の商工業者や農業者、大崎商工会鹿島台支部やJAみどりの鹿島台支店といった関連団体の代表者など、総勢30人程度で構成されている。

同委員会は、活動の一環として特産品の開発を行っているが、そのひとつが「わたしは鹿島台生まれのデリシャストマト」という発泡酒の開発である。JAみどりのトマト部会鹿島台支部の組合員などが作る「デリシャストマト」は、鹿島台地区の特産品であるが、このトマトの知名度をさらに高めることを目的に、市内の醸造所と連携して発泡酒の商品開発を進め、14年に商品化を実現した。

JAみどりの鹿島台支部は、同委員会に参画するメンバーとして商品開発に継続的に関わってきたほか、トマト生産者とのつなぎ役にもなってきた。また、商品化が実現

した後は、Aコープや各種イベントで商品を販売するなど、取組みを後押ししてきた。

同委員会のもうひとつの活動が、毎年10月の「まるごと産業まつり」の開催である。これは地区の商工業者や農業者、それらの関係団体が各種出店を行うイベントで、市民文化祭と同日に開催されることもあって、毎回到ぎわいをみせる。JAみどりの鹿島台支店も、イベント企画に加わるほか、当日も青年部や女性部などの組合員組織とともに出店を行っている。

こうした地区との連携は、同協議会の外でも進んでいる。JAみどりの鹿島台支店は、鹿島台地区で行われる「鹿島台互市」や「わらじまつり」などの実行委員会にも参画し、組合員組織とともに農産物販売などの出店や必要資材の準備などを担っている。また、16年に第1回が開催された「デリシャストマトまつり」は、大崎市鹿島台総合支所が企画したものだが、その実施にあたっては、JAみどりの鹿島台支店と鹿島台営農センターが実行委員として中心的な役割を果たした。

このように、地域内のさまざまな団体がいろいろな場面で一体的に活動を行っているのが鹿島台地区の特徴である。JAみどりの鹿島台支店も、地区内の団体のひとつとして活動に連携し、地区との結びつきを強めてきた。この結果、農協が身近な存在であることが地区内の商工業者や若い世代にも浸透し、結果的に農協事業の利用拡大にも寄与していると実感しているという。同支店にとって、鹿島台まちづくり協議会と

の連携は、地区内の多様な住民・団体との関係づくりの契機として欠かせないものとなっている。

4 考察

(1) 3事例の総括

ここまで、農協と地域運営組織の接点を整理するとともに、両者の連携について3つの事例を紹介してきた(第2表)。

3事例の地域運営組織を比較すると、日吉地区と赤田地区が中山間地域、鹿島台地区が比較的大きな市街地を有する農業地域であり、それぞれの人口規模にも大きな差があるなど、活動の条件は異なっている。

しかし、いずれも「協議」と「実行」という2つの機能を基に地域課題の解決に向けて活動を展開しているほか、多様な主体の参加、多様な事業の運営、活動範囲の広域性という共通した特徴を持っており、地域運営組織の典型事例として扱うことができる。

また、農協との接点をみると、いずれの事例も農協が地域運営組織の「実行」機能に加わることによって、一定の役割を果たしていることがわかる。そして、日吉地区と鹿島台地区では、農協支店の営業エリアと地域運営組織の活動範囲が一致していることが、連携を強固なものにしている点も注目できる。

第2表 本稿で紹介した3事例のまとめ

組織名	日吉町まちづくり推進協議会	赤田地域運営協議会	鹿島台まちづくり協議会
設立年	00年	14	06
活動範囲	岐阜県瑞浪市 日吉地区 ----- 昭和の大合併前の行政村 小学校区	秋田県由利本荘市 赤田地区 ----- 町村制施行前の村 旧小学校分校区	宮城県大崎市 鹿島台地区 ----- 平成の大合併前の行政町 小学校区
人口(人)	2,488	343	12,143
世帯数	954	114	4,519
高齢化率(%)	39.4	47.6	32.7
集落等の数	14	3	32(行政区)
農業地域類型	中間農業地域(水田型)	中間農業地域(水田型)	平地農業地域(水田型)
「協議」の体制	総会(年1回),「まちづくり部会長会議」(2か月に1回)	役員会議(月に1回),町内会	協議会(月に1回),各委員会での協議
「実行」の体制	①総務部会 ②地域振興部会 ③ふれあい部会 ④教育文化部会 ⑤自然環境部会	①直売所・加工所・スーパー部会 ②人材育成・ガイド・企画部会 ③そば・ピザ部会 ④特産品開発部会	①コミュニティ活動委員会 ②のびのび生涯学習委員会 ③健やか安心委員会 ④活力ある産業委員会 ⑤安全で快適委員会
関連農協	JAとうと日吉支店	ジェイエイ秋田しんせいサービス (JA秋田しんせいグループ会社)	JAみどりの鹿島台支店
農協の役割	・ふれあい農園の運営支援	・コミュニティスーパーの運営支援	・支店の活力ある産業委員会への参画(商品開発やイベントへの協力など)

資料 筆者作成

(注) 「人口」「世帯数」「高齢化率」の数値は、日吉町まちづくり推進協議会は16年12月時点、赤田地域運営協議会、鹿島台まちづくり協議会は16年10月時点の数値。

それでは、これら3事例に基づき、冒頭で掲げた2つの分析の視点に沿って、農協が地域運営組織と連携することの意義、そしてそのなかで農協が果たす役割について考察を深めたい。

(2) 農協が地域運営組織と連携することの意義

まずは、1点目の農協が地域運営組織と連携することの意義について検討する。

地域運営組織は、「生活サービスの維持・確保」と「地域における仕事・収入の確保」という生活・経済の両面から暮らしを守ることが期待される組織であり、農協にとってそれを支援することは、組合員や地域住民の暮らしを守ることそのものである。実際に3事例の各農協もこれを重視しているように、地域協同組合としての性格も持つ農協にとっては、このこと自体にも十分に連携の意義を認めることができる。

ただし、3事例のなかでは、農協が地域運営組織と連携することに対し、より今日のかつ直接的な意義も見いだされている。それはまさに、多様な主体の参加という地域運営組織の特徴によるものである。

まず、JAとうと日吉支店は、ふれあい農園の運営について、園児だけではなく、その親世代との新たな接点づくりにつながっていることに連携の意義を強く見いだしている。また、JAみどりの鹿島台支店も、地域のさまざまなイベントで農協が存在感を示すことで、多くの地域住民との接点につながっていることに連携の意義を感じてい

る。

地域内の多様な組織・団体との連携につながっていることにも意義が認められる。3事例の地域運営組織はいずれも地方自治体とも密接に連携して活動を展開している。また、JAみどりの鹿島台支店は、「活力ある産業委員会」への参画を通じて商工業者や商工会との連携を強めているが、これは地域運営組織が農商工連携の具体的な場となる可能性を持っている証左だといえる。

以上のように、農村においても住民の多様化が進み、組合員や地域住民との関係づくりが多くの農協にとっての課題となるなか、多様な地域住民や団体の参加を前提とする地域運営組織は、農協が地域住民や団体と新たな接点を見いだす場となりうる。このことは、農協にとっての地域運営組織との連携の意義として強調されるべき点だといえるだろう。

(3) 農協が地域運営組織との連携で果たす役割

a 農協による役割発揮の普遍性と個別性

分析の2つ目の視点として、農協が地域運営組織との連携で果たす役割について検討する。

3事例で農協が果たしている役割は、日吉地区ではふれあい農園の運営支援、赤田地区ではスーパーマーケットの運営支援、鹿島台地区では農産物を活用した商品開発やイベント参加である。これらを見ると、農協が地域運営組織との連携で果たす役割については、普遍的な側面からの整理とと

もに、個別的な側面についてより深い検討が必要であることがわかる。

まず、普遍的側面である。3事例をみると、日吉地区と鹿島台地区は農業に関する役割、赤田地区は生活インフラの維持に関する役割を発揮している。つまり、農協は地域運営組織との連携において、何か新しい事業に取り組むというよりは、これまで培ってきたノウハウやネットワークを活用できる分野において役割を果たしている。農業の活性化や生活インフラの維持は、ノウハウ等を持つ農協に役割発揮が期待されやすい内容として一定の普遍性・共通性を持つといえるだろう。

ただし、3事例で農協が果たしている役割は基本的には三者三様であり、個別的な側面が強いとの見方もできる。地域運営組織は「協議」によって地域課題の解決について検討し、それに基づいて「実行」を行う組織である。農協が果たしうる役割も地域運営組織の「協議」でどのような地域課題が見いだされるかによって当然異なることになる。農協が地域運営組織との連携で果たす役割については、普遍的な側面だけではなく、地域運営組織の「協議」を踏まえ、地域の状況に合わせて個別的・具体的に検討することが求められる。

これについては、農業の活性化と生活インフラの維持を基に、次でもう少し詳しく検討することにしたい。

b 農業の活性化に果たす役割

まず、農業の活性化は、農業分野に多様

なノウハウ・ネットワークを有する農協にこそ役割発揮の期待がかけられる取組みだといえる。ただし、地域運営組織が地域課題として農業の活性化を「協議」する場合、その意味合いが地域の置かれた状況によって異なる場合がある。

平地農業地域の鹿島台地区は、担い手の農業者も多いため、地域を代表するトマト生産の振興がまさに地域課題として捉えられている。一方で、中山間地域の日吉地区は、耕作放棄地の発生が地域住民の生活に影響を与える地域課題となっている。また、同じく赤田地区の直売所も、本格的な農業生産というよりは、生きがいつくりや高齢者の小遣い程度の現金収入獲得が目的となっている。

このように、ひとくちに農業に関する課題といっても、地域運営組織が「協議」のなかで想定する課題の内容は、産業としての農業から生活支援としての色彩が濃い農業まで、地域によって異なっている。特に、農山村地域は、農業の場と生活の場が連続しており、農業のあり方が生活に関する課題と結びつきやすい^(注18)。農協が地域運営組織との連携のなかで農業に関する地域課題の解決を担う場合には、地域運営組織の「協議」を踏まえ、個別に果たすべき役割を捉える必要がある。

(注18) 例えば、耕作放棄地の発生は、病害虫の発生原因になったり、原野火災や不法投棄の温床となったりといった地域課題につながる。これは、周辺農地だけではなく、地域住民の生活環境にも影響を与える地域課題である(寺林(2010))。

c 生活インフラの維持に果たす役割

農協に役割発揮が期待されやすいもうひとつの取組みとして、買い物や高齢者福祉などの生活インフラの維持が挙げられる。

生活インフラの維持は、事業運営に一定の体制やノウハウが必要であるほか、持続するために収益を上げる必要もあることから、地域運営組織にとっては難易度が高く、特に農協の役割に期待がかかる分野だろう。一方で、民間事業者による事業や行政の代替策があれば地域課題として顕在化しないため、一律的な対応が難しい側面もある。ただし、特に中山間地域では民間事業者の撤退や行政サービスの縮小が進むなか、「最後の砦」として農協の役割が鋭く問われる機会もますます増えてくるように思われる。

しかし、生活インフラの維持が地域課題になった際に、「農協が担うのか、地域運営組織が担うのか」という二項対立で議論を進めることは得策とはいえない。赤田地区の事例では、地域運営組織が主体となってスーパーマーケットの運営を行い、農協は裏側からそれを支えていたが、地域運営組織の取組みが直売所や地域拠点の運営などとも関連していることを勧案すると、赤田地区ではこうした連携体制だからこそ、大きな効果が生まれているように思われる。

生活インフラの維持については、すでに「農協内で取組みを完結させることや農協が取組みの前面に出ることが、必ずしも重要だとは考えていない。豊富なノウハウを持つ他組織との連携を進めることや、RMO等の他組織が主導する取組みを農協がサポ

ートすることが、間断なきインフラ機能の提供に向けて合理的な選択肢である場合も少なくあるまい」（一瀬（2015, 43～44頁））という指摘がある。生活インフラの維持で農協が果たす役割については、農協が事業を担うパターンはもちろん、農協が地域運営組織の事業を支援するパターンも含め、両者の多様な連携のあり方について「協議」を重ね、地域にとってより望ましい体制づくりを目指すことが重要だろう。

(注19) こうした多様な連携体制として、例えば農協が生活インフラの維持を担う場合でも、その運営に組合員や地域住民の参加を組み込むことで、地域運営組織の「協議」に類する機能を持たせる事例もある（寺林（2017））。また、農協が店舗やガソリンスタンドの運営を地域運営組織に引き継いだ後も、店舗賃借料の配慮や仕入れへの協力で事業を支援している事例も少なくない（白石・有田・伊藤（2014））。

d 「協議」への参画の重要性

以上のように、農協が適切な役割を果たすためには、地域運営組織の「協議」に基づくことが重要である。

より踏み込むと、農協もこの「協議」に参画することが重要だということになるだろう。3事例では、農協職員が地域運営組織のメンバーであったり、地域運営組織から農協へ協力要請があったりしたことで、農協は果たすべき役割を知り得た。しかし、多くの場合は、両者が地域課題を共有する機会に乏しく、それが両者の連携が進まない原因のひとつにもなっているように思われる。

農協も地域の組織・団体のひとつであり、本来的には地域運営組織の「協議」への積

極的な参加が求められる対象である。「協議」に加わることで地域運営組織と地域課題を共有し、農協自身も地域課題やその解決策を積極的に提示することにより、地域の実情に則した活動をさらに進展させることが可能になるだろう。

おわりに

本稿では、農協と地域運営組織の接点を整理したうえで、両者の連携事例を取り上げ、農協と地域運営組織との連携の意義や農協が果たす役割について考察した。

農協にとって地域運営組織との連携は、生活・経済の両面から組合員や地域住民を支えるという意義もあるが、組合員や地域住民あるいは地域内の多様な組織・団体との新たな関係構築につながりうる点にも積極的な意義が見いだされる。また、農協には地域運営組織との連携において、農業の活性化や生活インフラの維持などの役割発揮が求められるが、具体的な内容は地域運営組織の「協議」に基づいて個別に検討することで、より地域に則した役割を果たしうる。

最後に、今後の検討課題を挙げたい。現在、集落営農組織や直接支払制度の受け皿組織などのなかにも、地域の生活支援にまで取組みを進めるものが出はじめている(楠本(2010)、伊庭・高橋・片岡編(2016))。こうした多様な地域運営主体と農協がどう連携していくべきかについても、議論を深める必要があるだろう。

<参考文献>

- ・一瀬裕一郎(2015)「農協による地方の生活インフラ維持—金融移動店舗車および診療所」『農林金融』12月号,(32~44頁)
- ・伊庭治彦・高橋明広・片岡美喜編(2016)『農業・農村における社会貢献型事業論』農林統計出版
- ・江川章(2015)「集落活動の現状と広域化の動き」農林水産省農林水産政策研究所編『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』3月,(52~64頁)
- ・小田切徳美(2006)「農村における地域自治組織の特徴と性格」『協同組合奨励研究報告』第32輯,(81~92頁)
- ・小田切徳美(2007)「農村地域自治組織の性格と農協」生源寺眞一・農協共済総合研究所編『これからの農協—発展のための複眼的アプローチ—』農林統計協会,(152~176頁)
- ・小田切徳美(2009)『農山村再生—「限界集落」問題を越えて—』岩波書店
- ・小田切徳美(2014)『農山村は消滅しない』岩波書店
- ・岡山県中山間地域県・市町村連携協議会(2009)『晴れ晴れ地域づくり羅針盤—新たな地域運営組織の取組の手引き—』
- ・川村保(2016)「地域における農協の役割と新たな可能性について」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(第4回)資料
- ・北川太一(2008)『新時代の地域協同組合—教育文化活動がJAを変える—』家の光協会
- ・楠本雅弘(2010)『進化する集落営農—新しい「社会的協同経営体」と農協の役割—』農山漁村文化協会
- ・小松泰信(2014)「JAの運営と基礎組織—部農会と基本的意思形成機能—」『農業協同組合経営実務』第69巻5号,(4~15頁)
- ・白石絢也・有田昭一郎・伊藤豊隆(2014)「ガソリンスタンドの住民経営への移行手法についての事例研究」『島根県中山間地域研究センター研究報告』第10号(2),(97~114頁)
- ・全国町村会(2017)『町村における地域運営組織』
- ・総務省(2017)『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
- ・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』
- ・中国地方中山間地域振興協議会(2013)『平成24年度中国地方知事会共同研究・共同事業成果概要』
- ・寺林暁良(2010)「地域環境の荒廃と生活問題」『農中総研 調査と情報』Web誌,11月号,(8~9頁)

- 寺林暁良（2017）『農協と地域運営組織との関係性についての研究』総研レポート29調一No.7
- 福田竜一（2017）「地域再生を担う集落連携型地域組織の現状分析—山口県『手づくり自治区』を対象として—」『農林水産政策研究』（1～29頁）
- 三橋貴明（2015）『亡国の農協改革—日本の食料安

保の解体を許すな—』飛鳥新社

- 山浦陽一（2017）『地域運営組織の課題と模索』筑波書房

（てらばやし あきら）

