HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	農村振興における中間支援組織の展開条件に関する一考察 ： NPO法人グランドワーク西神楽を事例として
Author(s)	糸山, 健介
Citation	北海道大学農經論叢, 67, 33-38
Issue Date	2012-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49133
Type	departmental bulletin paper
File Information	67_4.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

農経論叢　**Vol.** 67（2012）**Mar. pp.** 33－38
The Review of Agricultural Economics

農村振興における中間支援組織の展開条件に関する一考察

－NPO法人グランドワーク西神楽を事例として－

糸　山　健　介

An Examination of Conditions for the Development of Intermediary Support Organizations in Farming Villages
A Case Study of Groundwork Nishikagura, N.P.O.

Kensuke ITOYAMA

Summary

The purpose of this paper is to examine the conditions for the development of intermediary organizations that support farming villages, based on a case study of the nonprofit corporation Groundwork Nishikagura. As a means of analyzing this, we noted how the NPO ’s incubator function and intermediary function were being fulfilled. Groundwork Nishikagura ’s incubator function was being fulfilled through its open organizational system. In addition, its intermediary function was being fulfilled through its substantial incubator function and in its formation of a network that extended to many other organizations. These results show that the important point in the development of an intermediary support organization is the enhancement of its incubator function ; this, however, is intrinsically defined by an organization ’s formation of a network. Setting aside network formation within a region, there is a limit to individual intermediaries ’ability to form networks outside their own regions, and further support from the administration is expected.

１．はじめに

近年，地域住民の著しい高齢化などによって，農村の衰退が危惧される状況にある．そのため，農村を活性化させる地域づくりの重要性が増している．地域づくりは，一般的には行政が実施してきたものであるが，近年の厳しい経済情勢などから，行政と地域を仲立ちする中間支援組織に補完してもらうことが考えられている（註１）．

しかし，現在，農村部において地域づくりを支援している中間支援組織はほとんど存在しない．それはこれまでの中間支援組織の多くが，非営利組織への支援を行っていたためで，その立地もアクセスの良い都市部に集中することとなっていた．また，地域づくりという領域は，行政の基本ともいうべき業務であり，福祉などのような明確な範囲を持ち合わせていないことから，資金獲得が困難になっていたことも一因として挙げられる．これを言い換えれば，地域住民レベルまで掘り下げたインキュベータ機能および活動資金を仲介するインターミディアリー機能の不足が，農村振興を担う中間支援組織の設立を妨げてきたということができる（註２）．

既存研究において，農村振興を担う中間支援組織の事例として取り上げられているのは，新潟県村上市にある都岐沙羅パートナーズセンターのみである（註３）．都岐沙羅パートナーズセンターでは，コミュテニティ・ビジネスへの支援によってインキュベータ機能が強化されており，また県からの委託金だけでなく地元の信用金庫に融資メニューを用意してもらうことで，インターミディアリー機能でも充実していることが，事例として取り上げられる理由と考えられる．しかし，この事例だけでもって，農村振興を活発にする中間支援組織の展開条件を規定するには無理があり，よ

り多くの事例報告による研鑽が必要である．

そこで本論文では，旭川市西神楽地区で地域づくりを支援している，**NPO**法人グランドワーク西神楽を事例として，その活動実態から農村振興を担う中間支援組織の展開条件を考察する．グランドワーク西神楽は，設立されて約10年の間に多様な取り組みを支援してきており，このことはインキュベータ機能およびインターミディアリー機能が備わっていることを示し，分析に値すると考えられる．

２．旭川市西神楽地区の概況

西神楽地区は，北海道北部の中継都市である旭川市の一地区で，市内では最南端に位置する．従来は神楽村の市街地を除く地区を西神楽と呼称していたが，1968年の旭川市との合併を契機に，旧村全体が西神楽地区として扱われるようになっている．

2009年現在で，1,674戸が居住しており，居住人口は3,730名である（表１）．そのうち，65歳以上の人口割合が79.7%となっており，旭川市のなかでもっとも高齢化が進んでいる地域である．

表１　旭川市西神楽地区の概況（2009年）

居住世帯数（戸）	1,674	農家戸数	287
居住人口数（名）	3,730	うち専業	137
高齢化率（%）	79.7	第一種兼業	95
		第二種兼業	55

資料）旭川市統計書2009年度版より作成.
注）高齢化率とは，65才以上の居住人口比率のことを指す．2005年

農家世帯は287戸と，全居住世帯の20%にも満たない水準であるが，20年前の1990年ではその倍に相当する約560戸が存在していた．しかし，居住世帯数が当時とそれほど変化していないことから推測すると，離農者の多くは市内の会社員として勤めることで，西神楽地区に留まったものと考えられる．また，専兼別内訳では，専業農家が137戸でもっとも多く，次いで第一種兼業農家，第二種兼業農家の順と，北海道の純農村における構成に類似しており，西神楽地区は都市近郊の純農村と位置付けることができる．

ただし，集落組織からみると，西神楽地区は北海道農村のなかでは特殊であり，全ての集落において住民によって構成される町内会と農家によって構成される農事組合とが存在する．こうした形態は，農家戸数が激減を迎える1990年代より現れたものとされ，農家による農事組合だけで集落運営を司るには限界が生じ，自治機能を分離して町内会組織が形成されている（註４）．また，町内会を束ねる連合組織（名称：市民委員会）も形成されており，形成当初は１つの市民委員会であったが，広域すぎることを理由として2000年に地区内の４地区に分けて市民委員会が改編されている．

３．中間支援組織としての性格形成

NPO法人グランドワーク西神楽は，2001年に認証を受けて設立されたものである．しかし，その前身となる組織は1994年より存在し，農家の激減を受けて何かに取り組む必要があると感じた，農業後継者数名が西神楽地域づくり研究会準備会を発足させている．

その翌年，阪神・淡路大震災が発生し，準備会において西神楽地区で被災児童の一時受け入れに取り組むことが決定された．一時受け入れを実現するには，旅費の確保，受け入れ住民の確保，学校の受け入れ態勢の整備が必要であり，航空会社・教育委員会・地域住民に対して説明を行い，理解を得られたことで一時受け入れを行うことができている．

この取り組みによって自信を得て，その翌年の1996年に西神楽地域づくり研究会へと発展がなされている．また，以上の活動実績から，同年に老人会から河川敷の荒廃したゲートボール場をパークゴルフ場にして，地区の活性化につなげたいという提案を受けている．しかし，この提案は既に市役所に財政難を理由として断られていたため，自らで造成する方法を模索することとなった．

そこで最初にして最大の問題となったのが，老人会であれ，研究会であれ，任意団体では河川敷を借りることができないということであった．そのため，法人格を取得するのに，知り合いの東京の大学教員に相談したところ，**NPO**法人の取得を勧められ，しかも㈶日本グランドワーク協会の設立に関与した教員であったことから，その会員となった**NPO**法人として申請し，2001年に認証を受けて設立されることとなるのである（註５）．

このように，グランドワーク西神楽は，その前身において農村振興の主体であったが，他の市民

活動に活動の場としての土地を仲介するために，**NPO**法人格を取得しており，設立そのものから中間支援であったことが特徴的な事例であるということができる．

４．主要業務におけるインターミディアリー機能

１）主要業務のインターミディアリー機能の内容

グランドワーク西神楽は，設立されて約10年が経過するが，その間に多様な取り組みを支援してきた．そのため，逐一取り上げるには限界があり，ここでは主要な業務に限定して，携わった業務内容およびそこでのインターミディアリー機能の内容を明らかにする．なお，ここでいうインターミディアリー機能は，資金仲介だけでなく，人的資源・物的資源・活動の場などの仲介を含めた広義の機能として捉えることとする．

主要業務の内容およびインターミディアリー機能の内容は，表２に示す通りである．まず，業務の内容を実施年の早い順に追っていくと，2001年から2004年まで先述したパークゴルフ場の造成・運営支援を行っており，2005年から2009年までは直売所の設立・運営支援，2006年から2009年までは地区一円のまちづくり委員会の設立支援，2008年から継続中の冬季集住・二地域居住の実現に向けた支援を行っている．冬季期集住・二地域居住とは，地区内の空き家を活用して，夏期には小学生の子供がいる都市住民に居住してもらうことで，適正配置の対象となっている小学校での児童確保に努める一方，冬季には地区内の独居老人に集住してもらい，厳しい季節を乗り切ってもらおうというものである．なお，表中の直売所の支援では2010年まで点線で支援期間を延長しているが，これは冬季の営業開始に伴うパン焼き機の導入において資金資源の仲介が2010年に行われたことから表示したものである．ただし，このことを除けば，支援期間終了後は実施主体の農業生産法人が独立採算で運営しており，そのことは終了していない冬季集住業務以外においても同様である．

これらの業務は地域住民や活動団体の意見を反映させたものであり，インキュベータ機能の存在を垣間見ることができるが（後述），参考になる意見であっても意見を述べた人達だけでは実施できない取り組みが存在した．パークゴルフ場および直売所がそうであり，パークゴルフ場は老人会からの提案，直売所は自家用車を持たない高齢者からの意見と，意見者だけでは限界があった．そこで，パークゴルフ場は老人会が所属する市民委員会に協力を依頼して実施主体になってもらい，直売所は農業生産法人に実施主体になってもらうといった人的資源の仲介が行われていた．

また，パークゴルフ場の支援業務では，造成の際に必要な重機を地区内の土建業者から無償貸与してもらい，芝の種子も市内の種苗業者から試験名目で無償提供してもらうなど，物的資源の仲介も行われていた．

さらに，資金資源の仲介もパークゴルフ場を除

第２　グランドワーク西神楽における主要業務と仲介内容

支援業務名	支援実施期間										仲介支援内容			
	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	人的資源	物的資源	資金資源	活動の場
さと川パークゴルフ場の造成・運営支援（瑞穂地区市民委員会）	←	―	―	―	→						○	○	×	○
直売所の設立・運営支援（農業生産法人）					←	―	―	―	―	→	○	×	○	○
地区一円のまちづくり委員会の設立支援（全市民委員会）						←	―	―	→		×	×	○	○
冬季集住・二地域居住の実現に向けた支援（聖和地区市民委員会）								←	―	―	×	×	○	○

資料）聞き取り調査より作成．
注）支援業務名欄における（　）は実施主体を示している．

いて確認され，活動の場の仲介では全ての支援業務において確認された．これらより，仲介支援の有無を全体的にみると，いずれの支援業務でも該当する支援が二つ以上あり，複合的な仲介支援を行うことが農村振興を担う中間支援組織には求められていると考えられる．

2）多様な支援を支える資金調達の背景

とはいえ，中間支援組織をもっとも悩ませているインターミディアリー機能は，資金資源の仲介支援であり，この点を可能にできれば他の中間支援組織の活動も飛躍的に活発になると考えられる．

グランドワーク西神楽では，主に国の省庁や北海道開発局の助成事業を獲得し，実施主体に資金を提供するスタイルを基本としている（表３参照）．行政からの委託金は，まちづくり委員会の設立支援において旭川市からの農業構造改善センターの指定管理業務を利用しているのみであり，支援のための基金は存在しない．会員からの会費も1,000円／年であり，会誌の発行でなくなってしまう程度の金額である．支援業務の開始，終了によって多少の差異はあるものの，近年ではコンスタントに合計約3,000万円／年の資金を獲得している．

表３　実施事業における助成金の利用状況

	旭川市	北海道開発局		国の省庁		
			シーニックバイウェイ	環境省	農林水産省	国土交通省
さと川づくり事業（環境教育支援）		○		○		
直売所支援事業			○		○	
まちづくり委員会支援事業	○					
冬期集住・二地域居住支援事業					○	○

資料）グランドワーク西神楽資料及び聞き取り調査より作成．

国の省庁の助成事業獲得は，日本グランドワーク協会からの情報提供によるところが大きい．日本グランドワーク協会は，国の省庁の事業情報をいち早く把握し，会員組織にその情報を提供している．グランドワーク西神楽では，その情報を基に採用される見込みのある事業を選び出し，省庁の担当部局に直接相談することを行っており，これによって締切直前に市町村行政に伝達されて獲得する機会を失うことを回避しているとされる．

北海道開発局の助成事業は，河川敷のパークゴルフ場造成を契機として，河川敷の管理業務として「さと川づくり事業」という名目で助成を受けたり，北海道とともに実施しているシーニックバイウェイ事業に参加することで獲得しており，グランドワーク西神楽の資金調達には数々の組織とのネットワークが関与していることを見て取れる（註６）．

また，基本的には１つの業務につき２つの資金が捻出されているが，これはなるべく早い時期に成果を挙げるためであり，いつまで経っても成果が感じられない「地域づくり疲れ」を回避するための措置である．３年以内に体制を整えて，５年目には実施主体が独立して継続できるように心掛けられている．

５．開かれた組織体制によるインキュベータ機能の形成

前述したように，グランドワーク西神楽においては，地域住民にまで踏み込んだインキュベータ機能が存在している．こうした機能を有しているのは，それを生み出す組織体制が構築されているためということができる．

グランドワーク西神楽の組織は，理事会をトップとして，各種テーマ別に分けられた６つの専門委員会で構成されている（図１参照）．この専門委員会は，理事および会員で組織されており，理事が委員会に参画することで，各会員の意見を直接聞くことができるようになっている（註７）．

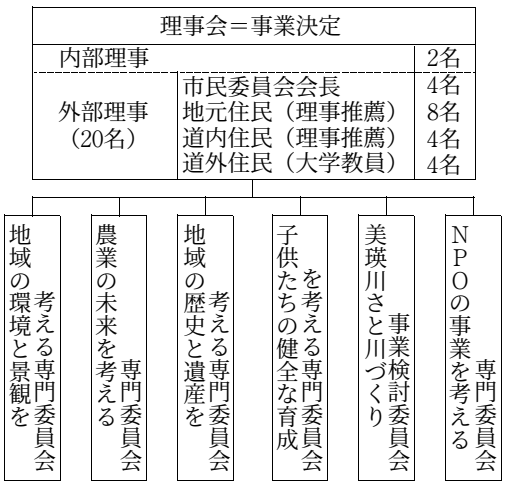

図１　グランドワーク西神楽の組織構造

また，専門委員会の一つである，**NPO**の事業を考える専門委員会では，対外的にグランドワーク西神楽が行う支援業務への意見を募集するため

のタウンミーティングを実施しており，会員以外の地域住民の意見を集めることにも努めている．そこで，意見や提案が参考になった人は，会員以外でも理事推薦で外部理事として登用されることもあり，インキュベータ機能を増大させる工夫がなされている．

さらには，市民委員会会長に外部理事として参画してもらうことで，町内会の意見も聞くことができるようになっている．これら地域住民の他に，地区外の住民も外部理事として総数の4割を占める８名になってもらっているが，これは地域住民には及びもつかない発想もまた大きく期待していることの現れである．

このような会員，地域に拘らず，多方面からの意見を集約しようとする，いわば開かれた組織体制は，地域全体の意向および支援方向を的確に伝達してくれる手段として評価できるものである．また，副次的に協力が期待できる人材を発掘する効果も有しており，インターミディアリー機能の人材資源の仲介支援も強化されることは見落としてはならない点である．

６．おわりに

本論文では，農村振興を担う中間支援組織の展開条件を考察することを目的として，旭川市西神楽地区で地域づくりを支援している**NPO**法人グランドワーク西神楽の活動実態に迫ってきた．具体的には，中間支援組織の育成の障害となっている，地域住民レベルまで掘り下げたインキュベータ機能および資金支援を始めとするインターミディアリー機能を，どのように発揮しているかに焦点を当てた．

グランドワーク西神楽のインキュベータ機能は，開かれた組織体制によって発揮される状況にあった．要職者，会員，地域住民であるかに関係なく，一緒になって支援業務を検討しようとする姿勢は，多方面からの意見を集約することができており，多くの意見が集まる組織体制を整備することが中間支援組織には求められている．

一方，インターミディアリー機能は，これまで取り組んできた全ての主要な支援業務で確認され，しかも人的資源，物的資源，資金資源，活動の場の項目において，1つの業務につき2つ以上の支援が存在していた．資金資源の仲介は数々の組織とのネットワーク形成によって発揮できており，人的資源・物的資源・活動の場はインキュベータ機能でみられた開かれた組織体制による多くの意見，言い換えると多くの情報によって発揮できたと考えられる．これより，インターミディアリー機能を強固するには，充実したインキュベータ機能と多くの組織とのネットワーク形成が必要であるということができる．

このことは，とりもなおさずインキュベータ機能の充実が，中間支援組織の展開上での重要なポイントであることを示してはいるが，インキュベータ機能の充実は人・組織とのネットワーク形成によってなされるものであるため，むしろネットワーク形成が最大の展開条件として位置付けられる．地域内部でのネットワーク形成は前述した体制整備で良いとしても，地域外部とのネットワーク形成は個々の中間支援組織では限界があるため，中間支援組織を支援する中間支援組織や行政による情報提供にとどまらない，一歩進んだ取り組みが実施されることが期待される．

註

註１）例えば，農林水産省では地域づくりの活動主体として，既存の集落を越えた広域的な活動体の形成を提案しており，その際の調整役として行政だけでなく中間支援組織も取り上げている．

註２）高橋他［3］は，中間支援組織の機能として，組織育成を支援するインキュベータ機能，ヒト・モノ・カネ・情報を仲介するインターミディアリー機能，市民活動を活性化させるインフラストラクチャー機能があるとしている．高橋他［3］p.98を参照．

註３）都岐沙羅パートナーズセンターを事例としている既存研究としては，小田切［2］および高橋他［3］を挙げることができる．

註４）農事組合による集落運営の限界は，端的には集落役員において現れている．農家だけを会員として扱う農事組合では，役員になれるのも農家だけであるが，農家戸数の減少によって負担感が増大してしまったのである．こうした際，これまでは一般的には農事組合合併で解決が図られてきたが，自治機能を分離して解決を図るようになった背景

には，主に離農者で構成される非農家の増加があると考えられる．これは今や，離農すなわち転出という北海道的農村の特徴がなくなりつつあることを示しており，筆者が居住する富良野市においても非農家の増加・自治組織の設立が確認され，農事組合が集落を司るとされてきた通説は適用できなくなりつつある．

註５）グランドワーク（制度）とは，イギリスのサッチャー政権時代から開始されたもので，財政破綻による行政リストラのなかで，その隙間を埋めるために住民や企業が代わってサービスを行うというものである．

註６）シーニックバイウェイとは，アメリカ合衆国で始められた取組みであり，**Scenic**（景観のよい）**Byway**（寄り道）という造語である．道路をきっかけとして，地域が主役となって行政や企業などと連携しながら，美しい景観づくり，魅力ある地域づくりなどに取組み，愛着と誇りの持てる地域を実現することを目的とした事業である．

註７）グランドワーク西神楽の現在の会員数は106名であり，設立当初の28名と比べると3.8倍に増加している．地区内の住民が多いが，支援した事業を通してファンとなった地区外住民も存在する．

引用文献

小田切徳美（2008）「農山漁村地域再生の課題」大森他『実践 まちづくり読本－自立の心・協働の仕掛け－』公職研，pp.308～392.

奥野他（2010）『新しい公共を担う人びと』岩波書店.

高橋他（2003）「地方の時代における「中間支援組織」の在り方に関する予備考察」『新潟大学教育人間科学部紀要』第６巻第１号，pp.95-103.

山田晴義（2000）「地域計画基礎としての**NPO**中間支援システムの形成方法について（その１）民間による**NPO**中間支援組織の形成過程と構成」岩手大学総合政策学会『総合政策』第２巻第１号，pp.97～108.

吉田忠彦（2004）「**NPO**中間支援組織の類型と課題」龍谷大学経営学会『龍谷大学経営学論集』第44巻第２号，pp.104～113.