

## 第3章 NPO法人と地域の協働による地域づくり

－菊池市きらり水源村の事例－

若林 剛志

### 1. はじめに

NPO 法人が地域の中で演じる役割は多様である。その中で、若林・福田（2015）のように、地域資源の活用や地域農業との関係を保ちながら、事業を展開している NPO 法人の例が確認される。本章では、外部から知恵と人材等の資源を借りながら、地域で NPO 法人を立ち上げ、設立以来の目的を達成しつつ、多様な地域づくり活動を行っている菊池市の NPO 法人きらり水源村の例を取り上げる。

本章の構成は以下の通りである。次節で菊池市と NPO 法人が活動している水源地区の概況を述べ、第3節できらり水源村の組織体制や活動内容について述べる。同法人の活動内容は多様であるが、ここでは主に食と農と関係の深い取組に触れながら、同法人の活動意義や課題について考察する。最後に、同法人の広域地域組織としての位置づけについて述べる。

### 2. 菊池市と水源地区の概況

#### （1） 菊池市の概況

菊池市は大分県に接する熊本県北部にあり、2015年10月末現在の人口が約5万人、世帯数は18,632となっている。2010年農業センサスにおける総農家数は3,178戸、そのうち販売農家数は2,464戸、販売農家に属す農業就業人口は7,076人である。販売農家の経営耕地面積を確認すると、0.5～1.5ha未満層に46%が属している。

販売農家の農産物販売金額は、2,000千円未満層が約56%を占めるが、一方で10百万円以上層も21%存在する。菊池市は、約600名の認定農業者がおり、畜産業が盛んな上、水田ゴボウ等の産地でもあり、農業が盛んな市である。2006年まで公表されていた市町村別の農業産出額は28,200百万円であり、当時の県内市町村の中で第2位、畜産に絞れば第1位の産出額であった。

#### （2） 菊池市の就農支援制度と地域づくり支援制度

菊池市は、市独自の新規農業就業奨励金制度を持っており、条件を満たせば300千円の

奨励金が市から支払われる。このほか農業振興にあたって、第2次菊池市総合計画に基づいてインターネットショップ「菊池まるごと市場」の開設、市ブランドづくり実行委員会内に6次産業化部会を設け、農業から他産業への展開を支援、あるいは販路開拓の支援をするなどしている。また、畜産向けには、防疫にかかる助成や優良な家畜の導入補助など複数の振興施策がある。

地域づくりに関係する補助金として、地域振興課は市単独で設けられた2つの補助金がある。地域づくり推進型と市民提案型の補助金であり、前者は2005年に1市2町1村が合併する前の旧菊池市時代からある。現在は祭りなどの地域イベントの開催に利用されることが多く、ほとんどの行政区から申請がある。

後者は、新市長が就任した2014年に新設されたもので、1申請あたり300千円が補助される。2015年度は3件が採択されており、商店街を盛り上げるための植樹やのぼりの作成に使われる例や、廃校となった校舎の活用に向けた活動などに助成されている。

市の地域づくり助成案件は、将来的に里モンや夢チャレへつなげることも想定されている。また、里モンや夢チャレの助成対象とはならないが、市が地域づくりに意義があると考える取組に対して助成することが想定されている。

### (3) 中山間地域等直接支払制度の実施状況

市役所担当者によれば、菊池市内の多くの協定では交付金の共同取組活動への充当割合は50%となっているものの、充当割合を20~50%未満にし、個人への充当割合を上昇させた協定が2割程度あるとのことであった。また、共同取組活動への充当割合を50%未満にし、個人への充当割合を厚くする方向で検討している協定が複数あるとのことであった。

今年度からの第4期対策では、協定数が84、協定面積が1,401haと、第3期対策から協定数で2、協定面積で29ha減少した。全体としては協定数が減少したものの、一方で第3期に協定締結をあきらめた集落が第4期対策から新たに協定を結び直したところもあるとのことであった。

### (4) 水源地区（きらり水源村の活動地域）の概況

NPO法人であるきらり水源村は菊池市内の水源地区で活動している。水源地区は中山間地域に位置しており、9地区で構成されている。2015年3月末現在の人口は950人であり、世帯数は326世帯、高齢化率は約39%である。

2010年農業センサスによれば、水源地区の総農家戸数は260戸、そのうち販売農家は185戸となっている（第3-1表）。販売農家のうち半数近くが1.0ha未満層であり、農産物販売金額2,000千円未満層が約7割を占めている。一方で、農産物販売金額が2,000千円以上となっている販売農家もいる。水源地区の経営耕地総面積は257haでそのうち水田面積は127haと半分を占める（第3-2表）。農家1戸あたりの経営耕地面積は減少傾向にあり、

経営耕地面積の減少率が、販売農家数の減少率を上回っている。

農業従事者（販売農家）の平均年齢は、男性 56.5 歳、女性 60.4 歳で、熊本県の 57.2 歳、59.4 歳および菊池市の 56.4 歳、59.2 歳と大きな差はない。男性の農業従事者を年齢階層別にみると、40 歳未満層が菊池市および水源地区では 19.1%と熊本県全体の 17.1%を上回っている。一方で 40 歳未満層の女性の農業従事者は、熊本県 11.9%、菊池市 12.0%に対し、水源地区は 8.3%にとどまっている。

第 3-1 表 水源地区の農家概況（2010 年）

<農家戸数>		<経営耕地面積別>		<農産物販売金額別>	
単位:戸		販売農家のうち		単位:戸	
総農家数	260	なしまたは0.5ha未満	24	販売なしまたは200万円未満	132
うち販売農家	185	0.5-1.0ha未満	63	200-300万円	7
専業	52	1.0-1.5ha未満	39	300-500万円	20
第1種兼業	31	1.5-2.0ha未満	24	500-1,000万円	13
第2種兼業	102	2.0-3.0ha未満	21	1,000-1,500万円	6
		3.0ha以上	14	1,500万円以上	7

資料：農業センサス。

第 3-2 表 水源地区の農家戸数と経営耕地面積の推移

年	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	315	268	50	346	1.10
2000	284	241	45	322	1.13
2005	284	231	59	296	1.04
2010	260	185	52	257	0.99

資料：農業センサス。

### 3. 菊池市きらり水源村

#### (1) きらり水源村の活動経緯

きらり水源村は、(旧中学校の校舎内にある)交流館の維持管理、グリーンツーリズムの企画運営を行うため 2004 年 1 月に設立された。きらり水源村設立の背景には、地域の中学校の閉校がある<sup>①</sup>。水源地区の住民は 2000 年 3 月に中学校が廃校となったことで、村人のよりどころがなくなってしまうことを懸念し、その歴史ある木造校舎を保存するとともに、将来も考えてそれを利活用することを検討した。この時、地区の区長を中心に中学校跡地利用促進協議会が創設された。同協議会が、校舎保存のためにすべきことを検討していたとき、県内の別の村で廃校をグリーンツーリズム活動の拠点としている例を知り、その取

組の視察を行うとともに、その運営を委託されている NPO 法人 A 協会と接触した。

2002 年には施設の活用方法に関する基本計画を策定し、2003 年からグリーンツーリズムにかかる企画運營業務を同協会に委託した。この時、校舎内に交流館の事務所を開設し、活動を行うこととなった。その後、同協会はきらり水源村の設立に伴いきらり水源村に業務を引き継ぐこととなった。

## (2) きらり水源村の組織体制

きらり水源村には正会員、協力会員および賛助会員の 3 種が置かれている。どの会員も法人の目的に賛同することが資格要件であるが、このうち正会員が特定非営利活動法上の社員として総会に参加し、表決権を有する。

正会員の約 8 割は次に述べる役員によって構成されている。協力会員には水源地区在住世帯となっている。

役員は、理事と監事であり、理事のうち 1 名を理事長、2 名を副理事長としている。理事は 9 区ある地区の区長と、法人の活動を中核的に担っている部会の部長らが就任する。25 年度の理事は 15 名であり、任期は 2 年である。

部会は地区住民が構成員となって自発的に活動している組織である。野菜部会、加工部会、エゴマ部会等がある。野菜部会と加工部会は設立当初からある部会であり、10 人弱が部会員となっている。

きらり水源村の職員は 5 名である。水源地区だけでなく菊池市内他地区在住者もあり、創設以来の経緯により、A 協会の関係者も職員としてかかわっている。

## (3) きらり水源村の活動内容

きらり水源村の活動は多様である。主な活動は、①地域活性化、②都市山村交流、③自然体験活動支援、④自然環境保全、⑤受託事業、⑥その他の事業（販売）などである。ここでは多様な取組のうち、食と農と関係の深いいくつかの取組を紹介する。

### 1) 食文化の再認識

地域活性化事業としては、食の文化祭、神楽、音楽祭、食の楽校、郷土食会、文化講習会、加工部による料理講習会などがあり、そのうちここで紹介する「食の文化祭」は 10 年以上続く事業である。地区住民が手料理を持ち寄って、原則旧中学校の体育館で展示、試食および意見交換会を行う。レシピ集の編纂等もしており、地域の食文化を再認識し、普及も行っている。2014 年の第 10 回では、地域の婦人部を中心とした 15 のグループが 34 品の手料理を持ち寄った。2014 年は、県の中山間ふるさと・水と土保全対策事業から助成を受けて開催された。

## 2) 農業支援

「里モン」（という名の同法人の活動）では、県の在来種である肥後小豆を、耕作放棄地となっていた農地を使って栽培し、それを熊本市内の和菓子屋が原料として利用し商品化する取組がなされた。肥後小豆の栽培では、農業高校の学生とともに取り組むなどの交流も図った。2014年は県のくまもと里モンプロジェクトから助成を受けて実施された。

「元気プロジェクト」は地区の農業者を増やすことを目的に、10名で構成されるエゴマ部会を支援している。部会員が耕作放棄地を活用して栽培したエゴマは販売されるほか、自ら搾油し、エゴマ油として販売するなど産業化に取り組んでいる。2014年はこのプロジェクトのために国の都市農村共生・対流総合対策交付金を活用した。

「新規就農者支援整備事業」では、きらり水源村が農業インターンを受け入れた。2015年12月の聞き取り時、きらり水源村では、新規就農者受け入れの募集や支援にかかわっていた。2年の間、新規就農希望者は地区の農家から実践的な研修を受け、3年目に希望者が管理していた圃場を貸与するなどして就農するための支援を行っていた。

「酒造原料米出荷」は、生産者と地域の米を利用したい地元の酒造会社が連携した事業である。地区内23の農家が酒造会社の求める原料米を生産し、酒造会社へ出荷する契約を締結しており、きらり水源村はその仲介役として両者を支援している。

## 3) 体験・交流

「おいしい村づくり・親子の農業体験」は、親子、特に子どもに農業体験を通じて農山村の豊かさや魅力を伝える事業であり、4月から12月の間、内容を変えながら毎月開催されている。体験の内容により、担当する区は分かれている。水田における田植え、除草および稲刈り等の体験は、年間を通して地区内の特定区が担当している。稲作体験は、1泊2日の日程で実施されている。2014年の参加者総数は87名であり、この事業は、独立行政法人国立青少年教育振興機構の子どもゆめ基金から助成を受け実施された。

「体験プログラム事業」は郷土料理や竹細工など、様々な体験を行う事業である。この事業は地区住民の協力を得て実施されている。協力する地区住民は、任意に自分が身に付けている技をNPO法人に登録し、地区住民が身に付けている技を体験希望者に教える仕組みである。地区に伝わる技、知恵および文化等を伝えていくとともに、地区の住民が交流によって刺激を受けることを目途としている。2015年12月の聞き取り時には、約50名の地区住民が登録されていた。

「子どもの自然体験活動の支援事業」は、県内のある中学校の学生を受け入れ、稲作を中心とした農村生活体験が行われている。約80名の中学生が2泊3日で稲刈りや野外での食事作り、竹で箸を作成あるいは縄づくりを行う等の体験を行う。この時、きらり水源村の野菜部および加工部の部会員や、独自の技能を身に付けNPO法人に登録した地区住民（以下、技能登録者）が中学生の受け入れや圃場の提供、ものづくりの指導等がかかわり、交流する。

#### (4) 組織の特徴

##### 1) 機能と役割分担、資源配分

組織の特徴の第1としてNPO法人であることがある。本来の目的は中学校舎の保存である。校舎保存のために、それを維持管理しながら、そこを拠点として活用し、様々な活動を実施してきた。拠点として校舎を活用するのであれば、高い営利性を有す組織形態でもよいが、本来の目的が校舎の保存にあること、校舎の保存は地区住民の意思であり、その反映が求められることから、非営利性の高いNPO法人が選択された。

特徴の第2は、組織運営上の機能分担である。きらり水源村は、ノウハウや得意分野を補いながら組織運営されている。法人としての意思決定は、地区内すべての区長が理事となって意思決定されており、区長を通じて地区住民の合意形成などの意見調整が可能となっている。

事務局としての企画や運営は職員が行っている。これまで各職員のノウハウや能力の活用はもちろんのこと、地区が望んだ校舎保存という目的の当初から関係をもつA協会は、現在も協会から職員を派遣している。きらり水源村は、同協会がもつノウハウを活用でき、これらの法人個人のネットワークがきらり水源村の多様な活動の原動力となっている。

##### 2) 内部人材の活用機会の創出

きらり水源村の理事の過半は区長であり、区長がNPO法人の意思決定に参画している。その区長職は、定年退職した地区住民が担うことが通例である。

地域住民の一部は、野菜部会や加工部会に所属しており、きらり水源村の活動に参加している。例えば加工部会は、校舎内の給食室跡を団子茶、弁当、イチゴジャム、漬物などを製造する加工場とし、部会員はそこで活動している。

地域住民の中には技能登録者がいる。廃校を活用した交流の場が、地区の中に埋もれてしまいつつある住民がもつ技術等の資源を伝えるとともに、住民の刺激となっている。

##### 3) 組織による外部人材の活用

NPO法人は内部人材だけでなく、外部人材を活用する場ともなっている。例えば、職員は地区に古くから住み続ける住民の他、A協会から派遣されている人材や同地区ではないが菊池市内在住の人材、NPOの活動に関心のある人材等が雇用されている。そして、職員のアイデアやネットワークが、校舎という資源を拠点として実施される国際交流をも含む多様な活動に生かされてきた。

職員は、校舎の保存やグリーンツーリズムにかかる活動を継続する上で必要となる補助金申請等の業務も行っており、それを含む事務的作業にも従事している。したがって、地区住民が目的を達成するために、外部人材を雇用するNPO法人によって事務的負担が軽減されているだけでなく、目的達成手段であるグリーンツーリズム実施への負担も軽減されていると考えることもできる。

#### 4) 資金収支

きらり水源村の主な収入は、旧中学校舎の指定管理料、子どもゆめ基金、国の事業、里モンを含む県の事業等の補助事業や基金の活用、グリーンツーリズムへの参加費や宿泊代金からの収入などである<sup>(2)</sup>。最近は収益事業、公益事業および指定管理を合わせた事業収入が30百万円強で推移することが多い。2014年度は約34百万円の収入があり、そのうち旧中学校舎の指定管理による収入は約16百万円であり、正会員からの会費と寄付金は、総収入の4%弱であった。支出は収入とほぼ同水準であり、そのうち非営利事業にかかる支出は約25百万円であり、残りの多くは交流館での宿泊や食事の利用に伴う事業支出であった。

#### (5) 活動の成果と意義

活動の成果を交流館の訪問者数と同館内の施設への宿泊者数で確認すると、前者は直近の数値では13,343人/年、後者は1,933人/年となっている。同施設を拠点としたグリーンツーリズムを通じて、都市住民の農山村滞在や都市農山村交流を実施し続けている。

そのほか定性的なきらり水源村の活動成果として次の2点をあげる。

第1に、校舎保存という本来の目的を達成し続けていることである。地区住民が地区住民にとって拠り所である中学校の校舎を残すために協議会を立ち上げ、いくつかの過程を通じて、きらり水源村の設立に至り、校舎を利用しながらきらり水源村の活動が継続されてきた。校舎や地域の自然資源を活用しながら行われる多様な活動の中には、農業とかかわるものもあり、それも目的から派生する成果といえる。同NPO法人は、農業体験の機会提供はもちろんのこと、食品製造企業と連携して、原料として需要のある作目を耕作放棄地で栽培し供給する活動や、新規就農者の受け入れなどにも活動の手を広げている。

第2に役割が分担され、その分担による補完関係が活動の継続につながっていることである。もともと地区内で校舎の保存という課題は共有化されていたが、地区住民のみでその目的を達成することが難しかった。目的達成のために現在とられているのは、NPO法人をプラットフォームとした次のような関係である。地区住民は、区長を中心にNPO法人の意思決定に関与している。また、部会の会員として、技能登録者としてNPOの活動に参加しているし、農業体験等のイベントに必要な農地を提供している。NPO法人は職員として地区外の人材をも受け入れ、その職員が地域資源を活用した多様な活動を創出している。多様な活動を実施するに当たっては、国や県等の利用可能な補助事業を活動の財源とし、その申請事務なども担っている。

#### (6) 集落機能にとっての組織

本章に通底しているのは、集落機能の低下という問題意識である。集落機能に低下の懸念がある中、NPO法人等の組織の集落機能の低下に対する効果と限界を考察する。例えば、

本章で取り上げているきらり水源村は、地区住民のみでは達成困難だった目的を達成しているが、水源地区の各集落が持つ機能にどのように関係しているのであろうか。

機能低下と呼ばれる場合の機能には、自然環境保全や景観保全、災害防止機能、文化の維持機能を包含した多面的機能、住民生活の充足度につながる互助機能、耕作放棄地の抑制や水路の保全といった産業基盤維持機能等がある<sup>③</sup>。

きらり水源村では、耕作放棄地を活用して栽培された農産物を食品製造業者に販売する取組や、新規就農希望者を受け入れ、研修を行う窓口業務を行っている。また、本章ではこれまで示してこなかったが、原井手管理委員会の協力により、水路をカヌーで下るアトラクションを実施している。こうした取組は産業基盤維持機能の発揮につながるであろうし、耕作放棄地の活用は景観保全にも寄与しているであろう。また、取組の中には、加工部会員による郷土料理の提供や体験指導者による竹細工等の伝統工芸技術の指導や普及があり、それは文化の維持機能に寄与しているといえる。

しかし、一方で集落が抱える問題の多くは集落の人口減少と関係している。それらは地区の集会所等の施設維持、住宅の荒廃と空き家の増加等である。鳥獣害の拡大は、耕作放棄地の増大と関係するとともに人口の減少とも関係が深い。加えて、人口減少は自治を行う上でも影響を及ぼす。人口が少なければ自治そのものを進めることが困難であり、共同作業や互助活動を実施することも難しい。困難は、地区やその他地区と関係する役を担うことにも生じるし、祭りや催事の継続可能性にも表れる。

きらり水源村では、新規就農希望者を支援しているし、法人が生み出す事業にかかわる雇用がある。こうした人材が地区に居住することとなれば、人口減少の歯止めあるいは抑制につながるかもしれない。

## (7) 課題

きらり水源村の事例にみる課題を 5 点挙げておくと、これらの課題は、同法人でなくても集落の機能低下を取り上げる場合に生じることである。

第 1 は、地域の自立である。NPO 法人であるきらり水源村は、地区住民を代表する区長や部会長が理事の過半を占めており、意思決定を行うことができ、地区住民が積極的に NPO の活動に参加することを期待している。その一方で、活動の企画や運営の大半は職員が実施している。このことは同 NPO 法人の強みでもあるが、地域住民がこの役割を他人任せにするという問題と表裏一体である。

区長には定年退職者が就任する慣例があり、NPO 法人の活動へのかかわり方も区長ごとに異なるであろうし、野菜や加工部会員は 10 名程度であり、近年会員数が減少傾向にあるとのことである。他人任せとなることは、職員の負担が増すことにつながるかもしれないし、地区が活動に責任をもつことで始まった NPO による活動のあり方そのものへも影響を及ぼすこととなるかもしれない。

第 2 は、地区住民の要望をくみ取る仕組である。組織は個人の要望を完全にくみ取るこ

とは難しく、本章の事例でも区長が区内の住民の要望をくみ取ることが主要な手段である。しかし、これは区内で核となる住民の意思や声の大きな住民の要望はくみ取ることができるとは限らないが、各個人の真の意見が表明されているとは限らない。もしこのようなことが特定の階層等への配慮の不十分さにつながっているとすれば、是正が求められるであろう。同地区は定年退職者が区長となる慣例があり、区長が区内の事情を把握しているかは鍵となるかもしれない。

きらり水源村の職員によれば、以前より地区住民の要求が聞こえてくるようになったとのことである。上記の課題はどの組織においても発生しうることであり、きらり水源村でも継続的な配慮と工夫が求められるであろう。

第 3 は、外部人材の内部化である。集落が抱える問題の多くは集落の人口減少と密接に関係していると述べた。外部人材の内部化は、多様な人材の受け入れはもちろんのこと、人口の増加にも寄与する。同法人を確認すると、職員においては、既に地区内在住となっている者もいる。これに加え、現在、きらり水源村は、新規就農希望者に対し、地区の指導農家とともに新規就農者支援を実施している。新規参入希望者が就農し、定住化が図られるようになれば、地区の人口減少率の低下や高齢者に偏重した人口構成からの脱却に寄与するかもしれない。こうした活動は、NPO の活動に厚みを与えることにもなる。

第 4 に、地区内あるいは地区が範域となっている他組織との連携である。この事例として、原井手管理委員会の協力により、農業用水路をカヌーで下る体験活動を実施している。しかし、例えば同法人と中山間地域等直弘の協定組織との連携等により、地区住民と一層協力しあうことも検討の余地があるかもしれない。

第 5 に、財源である。自己財源化を目指している部分はあるものの、補助金に依存している部分が多いことは事実である。校舎の保存という目的を将来へ向けて達成すべく、財源の多様化を漸次進めていくことも課題のひとつであろう。

#### 4. おわりに

同 NPO 法人が、序章で挙げた明確な範域をもつ地域の持続的発展をめざし、住民の自由な参加を保つと同時に地域住民同士のつながりを強化し、地域資源を活用しながら複数分野にわたる活動を実施しているという広域地域組織の要件を満たしているか否かを述べて、本章のむすびとしたい。

範域は水源地区に限られており、地域の自然資源や校舎という住民にとっての歴史的資源を活用しながら、多様な活動を行っている。住民には、部会参加や技能登録者としての参加の自由もあるし、環境保全等の活動はもちろん、何よりも校舎保存を住民が望み、それを住民がつながるプラットフォームとして活用している。このように本報告書の定義からすれば、同 NPO 法人は広域地域組織と呼ぶことができるであろう。

しかし、このような取組は NPO を立ち上げればどこでも可能という訳ではない。地域内外の資源の使い方、そのノウハウや役割分担等、満たすべきことは多いと考えられる。こ

の点を考慮すれば、本事例は現時点における稀な事例であると位置づけることができるであろう。

- 注1 閉校となった中学校は、1947年に水源地区の中学生が通う中学校として設立され、1968年に水源地区以外の生徒も受け入れるようになり、校名も変更された。
- 2 補助事業や基金は、随時活用可能なものを活用している。本章では、最近の事例を紹介しているが、かつては一般財団法人セブン-イレブン記念財団等からの活動助成を受けたこともある。
- 3 例示は多面的機能にも含まれるが、この他産業基盤維持機能には共同利用機械や施設の維持等もある。産業基盤維持という集落機能は、国土交通省（2007）の分類を援用した。

### [引用文献]

- 国土交通省（2007）『国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査』国土交通省
- 若林剛志・福田竜一（2015）「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－」『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－』、農林水産省農林水産政策研究所，pp88-106.