

第4章 農村 RMO における正統性獲得プロセスに関する考察

—島根県安来市えーひだカンパニー株式会社を事例として—

平口 嘉典・中村 勝則・尾中 謙治・草野 拓司・
福田 竜一・楠戸 建・寺林 暁良

1. 背景と課題

わが国の農山村において人口減少・高齢化が進行し、地域社会の維持が危ぶまれる昨今、地域課題の解決を目的とした地域運営組織（RMO）の動向に注目が集まっている。総務省の調査では、2022 年度時点で全国に 7,207 組織が存在し、年々増加傾向にある（総務省、2023 : p.43）。

さらに中山間地域において農用地保全や農業生産の維持が困難になり、集落機能の低下がみられることから、複数集落の機能を補完し、農用地保全活動や農業生産活動と併せて、生活支援等を行う「農村 RMO」の形成に向けた取り組みが進められている。

こうした地域運営組織の取り組みを円滑に進めていくためには、地域住民からの支持を得る一方で、行政からも地域を代表する組織として認められることが不可欠である。すなわち、Suchman のいう「正統性」を獲得する必要がある。

Suchman (1995) は、正統性 (legitimacy) を、「ある存在者の行為が、社会的に構成された規範や価値や信念や定義のシステムの中で、望ましく適切でふさわしいと受け入れられる一般的な認識もしくは前提」とする⁽¹⁾。地域運営組織が、地域住民および行政から、当該組織は地域を運営するのにふさわしいという認識を得ることが、ここでいう「正統性」の獲得である。

小田切 (2018) は、地域運営組織の可能性を検討する中で、その正統性に言及し、当該組織が身の回りの小さな課題解決に取り組むことによって公共領域が拡大し、正統性が確保されるとし、これを「下からの正統性確保」とする⁽²⁾。しかし、正統性の確保（獲得）における具体的なプロセスは明らかにされていない。

そこで本稿では、農村 RMO を対象に、その形成・発展過程の分析により、当該組織の正統性獲得プロセスを明らかにする。以下では、農村 RMO の先進事例である島根県安来市えーひだカンパニー株式会社（以下、えーひだカンパニー）を対象にする。

2. 対象事例

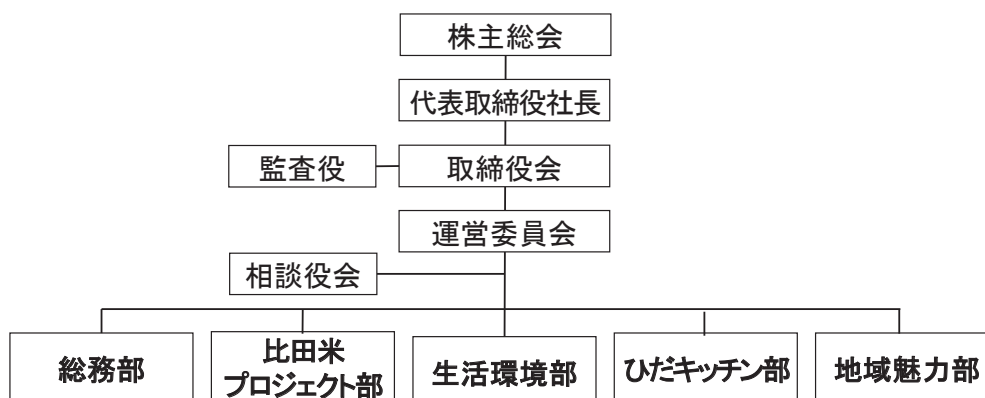
(1) 対象事例の概要

島根県安来市比田地区は標高 300~350m の盆地に位置し、山間農業地域に該当する。人口は 966 人（2022 年 4 月末）、過疎高齢化が年々進行する地域である。

比田地区には18の自治会が存在し、地区の東西に1つずつ公民館が存在する。以前は地区内に2つの小学校があったが、2004年に1つに統合された。地区の範囲は、明治期の旧比田村⁽³⁾の範囲と一致しており、現在でもこの範囲での共同意識が存在している(高野, 2018 : p.45)。

対象事例のえーひだカンパニーは比田地区を範囲とし、2016年に任意組織として設立され、翌17年に株式会社となった。企業理念は、「自治機能と生産機能の発揮による“地域ビジョン”の実現と『えーひだ』の創造⁽⁴⁾」とあり、地域の課題解決による地域運営が活動の中心に据えられている。構成員⁽⁵⁾は120名である(2023年2月時点)。

同社の組織体制は第1図に示される。法人運営に関わる役員は6名、従業員は社員4名、パート4名である。5つの部が存在し、各部に10~20名程度の部員が所属し、活動している。部員は40~50歳代が中心である。次に各部の活動を概観する。



第1図 えーひだカンパニー組織体制

資料：えーひだカンパニー提供資料より。

総務部は、企画調整を担い、中山間地域等直接支払交付金(以下、中山間直払)の事務委託を受けている。当地区では、当初19の集落協定が存在していたが、そのうちの13協定(総協定面積212ha)が、2017年に4つの協定に統合され、それらの事務を同社が担っている⁽⁶⁾。事務委託費は交付金の1割とし、年間約360万円が事務費収入となる。なお、第4期対策期では、集落連携・機能維持加算、超急傾斜農地保全管理加算、生産性向上加算、集落機能強化加算を受けており、オンラインショップの運営、ラジコン草刈機の導入、移動販売車の運行(後述)に充てられている。

比田米プロジェクト部は、水稻の作業受託(育苗, 防除(133ha), 堆肥散布(77ha))と水稻(3ha), そば(1.5ha), 小麦(0.6ha)の栽培を行っている(2022年度実績)。また比田米のブランド化にも取り組み、食味コンテストの実施, 同社直売所や県内業者を通じたブランド米の販売, ふるさと納税返礼品への出品を行っている。加えて2022年度から新規にタマネギ栽培, ドジョウ養殖を開始している。

生活環境部は、デマンド交通（交通支援）、移動販売（買い物支援）、高齢者サロン（居場所づくり）、出産祝い、空き家バンク（移住・定住対策）、ハザードマップ作成等、住民の生活支援を主に行う。主な事業費は、島根県の「小さな拠点づくりモデル地区推進事業（2020 年度～24 年度、5 年間で最大 5,300 万円助成）」の助成金から捻出し、採算性を確保している。また 2022 年度から開始した移動販売車の運行では、中山間直弘の集落機能強化加算（年間約 600 万円）を活用している。

ひだキッチン部は、加工品開発・販売を行い、これまでにラーメン、ドレッシング、日本酒、パン等の開発・販売を行った。また地区の食文化を継承していくため、「食守プロジェクト」を立ち上げ、郷土食の継承に向けた活動を行っている。さらに 2023 年 3 月には、後述する市場（農産物直売所）にカフェを併設し、飲食事業を開始している。

地域魅力部は、えーひだ市場（農産物直売所）の運営、市立病院への売店出店、同社ウェブサイトを通じた各種情報発信を行っている。

（2）経営状況

同社の 5 つの部の活動は多岐に渡り、収益性のあるものから必ずしも収益性が見込めない公益的なものまで混在している。経営体としての採算性をみるために、同社の直近 3 か年の経営データをみたのが第 1 表である。

第 1 表 えーひだカンパニー経営状況（2020-22 年度）

（単位：千円）

	2020 年度	2021 年度	2022 年度
売上高	44,882	60,247	47,323
販売費及び一般管理費	15,115	20,627	25,036
営業利益	▲7,424	▲6,749	▲9,596
営業外収益	9,828	12,484	9,660
経常利益	2,349	5,732	64
税引前当期純利益	1,337	2,674	82
当期純利益	902	1,973	10

資料：えーひだカンパニー各期総会資料より。

営業利益ではマイナスが続いているが、各種助成金収入を含めた経常利益ではプラスであり、最終的に当期利益もプラスで推移している。年ごとに若干の変動がみられるものの、近年は安定した経営が継続されてきた。

以上のように、同社は農村 RMO としての役割を果たしつつ、経営体としての採算性も

確保しながら経営を継続してきたことが分かる。

3. 正統性獲得プロセスの考察

えーひだカンパニーは2023年時点で、設立から7年が経過し、地域内外から認知される存在になり、また、行政からも農村RMOとして認識されている⁽⁷⁾。地域住民および行政から、当該組織は地域を運営するのにふさわしいという認識を得ているという点で、すでに同社は正統性を獲得しているといえる。

では、どのようなプロセスを経て正統性を獲得してきたのか。以下では、住民サイドからの正統性に絞り、えーひだカンパニーの形成・発展過程における3つの事象を分析考察する⁽⁸⁾。

(1) 既存の地域活動の継承

同社設立の24年前(1992年)、比田地区の一部の地域(西比田)で県営圃場整備事業と国道バイパス建設を一体的に実施する計画案が浮上した⁽⁹⁾。これを受けて、地元では、いきいき比田の里づくり委員会(以下、H委員会)が組織され、事業実施に向けた具体的検討が進められた。

H委員会には、圃場整備の対象住民だけでなく、地区全域の主要団体や一部地区外の団体からも参加があり、16団体から選出された94名によって運営された。H委員会の目的は、「県営圃場整備事業と国道バイパスの建設を機に、21世紀の展望に立った、いきいき比田の住みよい里づくりをめざし(中略)、具体的な実践事項を策定し早期実現を図ること」である。そこで案出されたのは、事業実施によって生じる非農用地を集積して行政に買収してもらい、圃場整備費用を捻出するとともに、その集積用地に地区の拠点としての農村多目的広場の建設を要望することだった。地元からの要望を受け、旧広瀬町が2003年に集積用地(約50a)を取得し、翌2004年に店舗、食堂、トイレが整備された拠点施設「比田いきいき交流館」が建設された。

拠点施設の管理は地元任せになることになり、2004年に比田地区全域から出資者を募り、いきいき比田の里管理組合(以下、H管理組合)が組織された。1口2万円で、約400万円の出資金が集まり、約180名の組合員によって拠点施設の管理・活用が進められた。

H管理組合では、市場部(直売所運営)、加工部(もち、笹巻、惣菜等製造)、食堂部(飲食提供)を設けて各事業を開始した。当時40~50歳代(現60~70歳代)の組合員を中心に活動が行われ、開業から数年間は順調に推移した。しかし徐々に集客・売上が落ち込む一方で、組合員の高齢化により活動が低調になり、組合の経営状況が悪化していった。出資金を取り崩して事業の運営費に充てる事態になり、組合存続が困難になってきたタイミングで、2014年に現40~50歳代からえーひだカンパニーの立ち上げの話が提案され(後述)、結果的に、施設の管理と一部事業(主に直売所運営)は同社に引き継がれることになる。当時の状況について、H管理組合の元事務局長(現70歳代)は、「組合の運営が立ち

行かなくなった時にえーひだカンパニーの立ち上げの話が出てきたので、若い人たちにお願ひすることにした。」と語っており⁽¹⁰⁾、地区の課題解決を担う主体としてえーひだカンパニーに期待が集まっていたことがみてとれる。

以上のように、現 60～70 歳代を中心に作り上げた地域のハード・ソフトを、現 40～50 歳代の発案で生まれたえーひだカンパニーが受け皿となって継承・活用したことがわかる。えーひだカンパニーは新規に立ち上げられた組織ではあるが、過去の地域活動との連続性を有していたため、地区住民からの支持を得やすかったと考えられる。

(2) 設立準備期における地域課題の抽出、統合、共有

H 管理組合の事業運営が困難になってきた頃、若い世代の住民の間で、これからの比田地区について考える動きが生まれてきた。

2014 年に、現 40 歳代住民・A 氏（後の同社総務部長）の発案で、「比田の地域づくりを考える会（以下、考える会）」が立ち上げられ、同会のもとで「いきいき比田活性化プロジェクト」が進められた。考える会は、はじめに現状把握のために、全世帯を対象にしたアンケートを実施し、その後、地区の課題抽出と地域ビジョン作成のためのワークショップを開催した。当時、A 氏は市農林振興課の職員であり、市内各地区の地域ビジョン作成に関わる業務に従事しており、自身の出身地である比田地区にも地域ビジョン作成の話を持ち掛け、県の補助事業⁽¹¹⁾を活用してビジョン作成に着手した。

地域ビジョン作成に関わった、考える会のメンバー構成を第 2 表に示す。地区内の住民を中心に、地区内外の主要組織から幅広く集められている。35 名のメンバーのうち、9 名（約 4 分の 1）が女性である。また H 管理組合の関係者も多数参加している。

ワークショップは複数回開催され⁽¹²⁾、考える会のメンバーをはじめ、幅広い世代の住民から地区の魅力、改善点、理想像等が 1,469 項目出された。それらは産業振興、地域魅力、生活環境、定住促進の 4 つの大項目に分類され、最終的に 88 項目に整理統合され、10 年後の目指すべき地域ビジョンとして、2016 年に完成した。

地域ビジョン作成の進捗状況は、2 か月に一度の広報誌の発行や、住民・自治会への説明会を通じて定期的に情報共有が行われた。

ビジョン作成の事務局運営には地域おこし協力隊 2 名が関与しており、うち 1 名は 2014 年に H 管理組合に配属され、広報誌発行や住民説明で中心的な役割を担った。

以上のように、地域ビジョン作成にあたって世代、性別に偏らず、地区住民から幅広く意見を集め、ワークショップや情報発信を通じて住民に見える形で地域ビジョンへと集約されており、地域課題の抽出、統合、共有が約 2 年の歳月をかけて着実に進められた。これにより、住民にとって他人事ではなく、自らの地域ビジョンとして認識されるに至った。その後、地域ビジョンを実現していく主体としてえーひだカンパニーが設立されるが、住民自らのビジョンを同社が 1 つ 1 つ実現していくことにより、同社に対する地区住民からの信任につながったと考えられる。

第2表 比田の地域づくりを考える会構成員

(単位：人)

所属等	人数	地区別
H 管理組合	6	地区内
公民館	5	地区内
市議会議員	2	地区内
農業委員	2	地区内
森林組合	1	地区内
連合自治会	1	地区内
I ターン移住者	1	地区内
農業自営	1	地区内
青年団	1	地区内
市役所	7	内5・外2
地元JA	3	内2・外1
県農業普及部	3	地区外
地域おこし協力隊	2	地区外
	35	

資料：えーひだカンパニーへのヒアリングによる。

(3) 事業実施における真摯な経営姿勢

地域ビジョンの作成が始まった当初から、地域ビジョンを実現する主体が必要であるとの意見が上がり、「株式会社 HIDA」という組織の設立が構想されていた。これが後のえーひだカンパニーの原形である。地域ビジョンを絵に描いた餅で終わらせないため、ビジョン完成から数か月後、ビジョンの実現主体として、えーひだカンパニーが立ち上げられた。まさに同社は地区住民の思いを体現するための組織といえる。

同社は設立以来、地域ビジョンの実現に真摯に取り組んでおり、2022 年度末時点で 44 のビジョンが実現されている（進捗率 50%）。前節でみた同社の取り組みの中で、デマンド交通、移動販売車、農業生産、中山間協定の統合、比田産小麦の商品開発、カフェ運営等はいずれもビジョンに掲げられており、すでに実現済みのものである。特に、デマンド交通や移動販売車の運営は、小田切（2018）が指摘する「公共領域の拡大」と捉えることができ、こうした取り組みが同社の正統性獲得に寄与したといえる。

また地区住民に対し、同社の活動状況の説明・共有にも努めており、地区の自治会代表者協議会への事業報告（年1回）や、2か月に1度の広報誌発行を通じて、情報発信・共有を継続的に実施している。

Drucker は、経営者が備えるべき資質に「真摯さ（integrity）」を挙げるが⁽¹³⁾、えーひだカンパニーが着実に地域ビジョンの実現を進めてきた姿勢には、同社の真摯さが表れてい

る。

こうしたえーひだカンパニーの真摯な経営姿勢が、地区住民の理解を促し、前項（2）と同様に同社に対する信任につながったと考えられる。

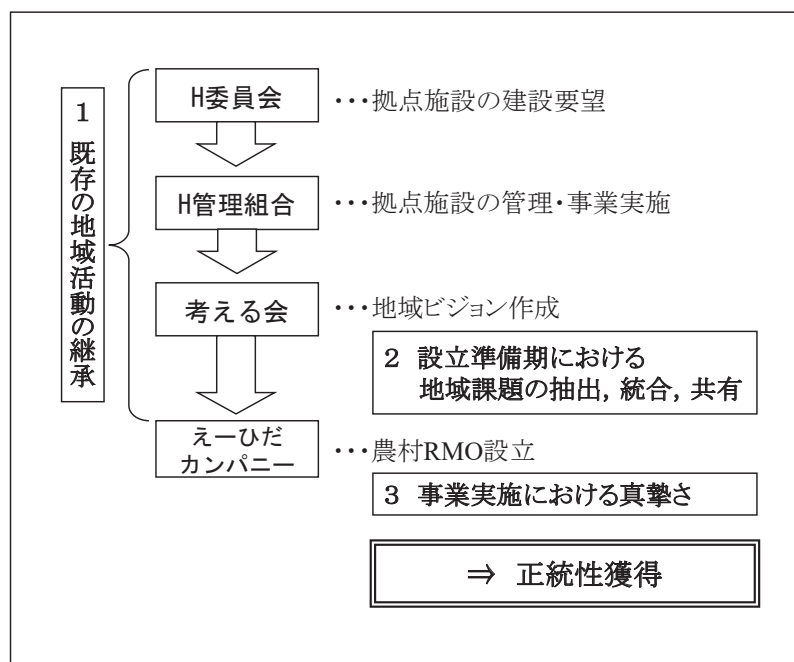
この点の傍証として、次の事象が挙げられる。同社ではこれまでに2回の増資を行っているが、1回目（2017年）に集まった出資金327.2万円に対し、2回目（2022年）は864.9万円と、1回目を大きく上回った。いずれの回も出資者は地区住民が大半を占めており、同社の認知度の高まりと、同社に対する信任と期待の広がりとの結果とみられる。

（4）小括

以上の3つの事象を経て、えーひだカンパニーは正統性を獲得できたとみられる。ここで、対象事例における正統性獲得プロセスは第2図のように整理できる。

圃場整備を契機にH委員会が組織され、地区の拠点施設の建設を要望し、実現した。拠点施設の管理のために新たにH管理組合が組織され、組合による事業が開始された。組合員の高齢化とともに事業存続が困難になってきた頃、若い世代を中心に、考える会が組織され、地区住民を巻き込む形で地域ビジョンを作成した。そして地域ビジョンの実現主体として、えーひだカンパニー（農村 RMO）が設立され、真摯な経営姿勢のもとで着実にビジョンが実現されてきた。

このように、えーひだカンパニーは既存の地域活動を継承し、設立準備期に地域ビジョンの作成を通じて地域課題の抽出、統合、共有がなされ、設立後の事業実施における真摯な経営姿勢により、地区住民の理解と信任を得ることができ、正統性を獲得したと考えられる。



第2図 対象事例における正統性獲得プロセス

資料：筆者作成。

4. まとめと展望

本稿では、農村 RMO における正統性獲得プロセスについて、事例に即して明らかにした。

本事例の考察をふまえて、農村 RMO における正統性獲得のための必要条件を導出すれば、次の3つである。第1に、既存の地域活動と農村 RMO の事業との連続性の確保、第2に、地域課題把握のための多様な住民課題の抽出、統合、共有、第3に、地域課題解決に取り組む真摯な経営姿勢である。これら3条件は、今後の農村 RMO の設立・発展において考慮されるべき点である。また、すでに活動を開始している農村 RMO においては、これら3条件が満たされているかを確認し、仮に欠けているものがあれば、適宜改善していく必要がある⁽¹⁴⁾。

最後に、農村 RMO の正統性獲得は一朝一夕に成し遂げられるものではなく、相応の時間と労力が必要である。対象事例では、地域ビジョン作成の段階から地域おこし協力隊員2名が配属され、地区の実働部隊として活動していた。そのうち1名は同社の取締役役に就任し、現在も同社の中心メンバーとして活躍している。この点で、正統性獲得のためには、適切な人材の確保・配置が重要な要素であり、農村 RMO の設立前後における人的支援の必要性が示唆される⁽¹⁵⁾。

- 注 (1) Suchman (1995) による。ここでは土橋 (2009) の訳を用いた。
- (2) 一方で、地域運営組織の地域代表性を確保することによって、正統性が「強化」されるとし、これを「上からの正統性強化」とする (小田切, 2018 : p.176)。
- (3) 比田村は 1889 年に発足し、1955 年に広瀬町への合併により廃止された。
- (4) えーひだカンパニーウェブサイトより。https://e-hida.co.jp/profile/ (2023 年 9 月 11 日参照)。
- (5) 構成員になるためには、同社の活動への参加意向を示し、取締役会兼運営委員会です承される必要がある。構成員は出資者である必要はなく、また法人との雇用関係を持たない。
- (6) 集落協定からの事務委託には 2 種類あり、書類作成と交付金支出を協定側で行う場合と、それらすべてを同社に委託する場合がある。
- (7) 農林水産省ウェブサイトでは農村 RMO の事例に挙げられている。https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/attach/pdf/index-20.pdf (2023 年 9 月 22 日参照)。また、筆者らは 2022 年 8 月に安来市農林振興課を訪問し、同課担当者より、えーひだカンパニーは地域運営組織である旨の説明を受けた。
- (8) 行政サイドからの正統性の獲得について、いつ、どのような条件下で行われるのかを明らかにすることは、残された課題である。なお小田切 (2018) においてもこの点は明らかにされていない。
- (9) 事業の正式名称は、西比田地区県営圃場整備計画、および、国道 432 号西比田工区改良計画である。
- (10) H 管理組合元事務局長へのヒアリングによる (2023 年 6 月実施)。
- (11) 「水田農業モデル実践支援事業」および「頑張る地域づくり応援事業」を活用し、約 50 万円の助成を受けた。
- (12) 5 つの世代に区分したワークショップを実施し、地区の小中学生からも意見を募った。
- (13) Drucker は、経営者にとって、人の管理や人材開発の能力だけではなく、根本的な資質として、真摯さが必要であると指摘し、具体例として、一流の仕事を要求し、自らにも要求すること、高い基準を設定し、部下がそれらを守ることを期待することを挙げている (Drucker, 2008 : p.10)。これを本事例に援用すれば、地域ビジョンの実現という課題を自らに設定し、その課題に着実に取り組む経営姿勢は、えーひだカンパニーという組織体が有する真摯さであるといえる。
- (14) 現状では、これら 3 条件が満たされていない、言わば形式的な農村 RMO が一定数存在するかも知れず、それらの組織が 3 条件を導入していく際には、行政・専門家のサポートも必要である。
- (15) 人的支援では、本事例のように地域おこし協力隊の活用が 1 つであるが、実際、地域おこし協力隊を人材として確保している地域運営組織は 14.9%と低調である (総務省, 2023 : p.73)。この原因について、山浦 (2018) は、地域運営組織の実態と協力隊制度のギャップを挙げている。

[引用文献]

- Drucker,P.F. (2008) Management Revised Edition, Harper Collins Publishers.
- 小田切徳美 (2018) 「地域運営組織の可能性」農山漁村文化協会編『むらの困りごと解決隊 実践に学ぶ地域運営組織』農山漁村文化協会 : 158-179.
- 総務省 (2023) 『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』https://www.soumu.go.jp/main_content/000939013.pdf (2023 年 9 月 22 日参照)。
- Suchman, M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, The Academy of Management

第4章 農村RMOにおける正統性獲得プロセスに関する考察—島根県安来市えーひだカンパニー株式会社を事例として—
(平口・中村・尾中・草野・福田・楠戸・寺林)

Review 20(3) : 571-610. <https://doi.org/10.2307/258788>.

高野宏 (2018) 「地域との関係からみた大田植の変化—島根県安来市広瀬町比田地区の場合—」『岡山大学大学院社会文化科学研究科紀要』46 : 43-63. <http://doi.org/10.18926/56344>.

土橋力也 (2009) 「正統性の獲得プロセス：看護婦養成事業の事例」『経済科学』57(2) : 35-48. <https://doi.org/10.18999/ecos.57.2.35>.

山浦陽一 (2018) 「地域運営組織と地域おこし協力隊の関係と課題」『農村計画学会誌』36(4) : 504-507. <https://doi.org/10.2750/arp.36.504>.