

平成 21 年 6 月 1 日現在

研究種目：基盤研究 (C)
研究期間：2007～2008
課題番号：19580250
研究課題名 (和文) 地域農業支援と関係機関のワンフロアー化に関する研究
研究課題名 (英文) Research on New Support System for Regional Agriculture Based on Cooperation Among Relevant Organizations
研究代表 伊庭 治彦 (IBA HARUHIKO) 神戸大学・大学院農学研究科・准教授 研究者番号：70303873

研究成果の概要：地域農業支援を効率的に行うための関係機関のワンフロアー化（より密接な協力体制の構築による一体的かつ効率的な支援活動の実施体制）に関して、米国の小規模農場支援の実態調査に基づく比較検討から、取り組むべき課題と対応策を明らかにした。主には次の5つの課題を導出し検討を行った。第一に予算規模と支援対象の絞り込み，第二に支援活動としての経済事業，第三に専門的人材の雇用による登用，第四に支援対象組織の事業構造デザイン，第五に農商工連携の場としてのNPO組織の運営，である。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済

キーワード：地域農業支援，ワンフロアー化，アメリカの小規模農場，NPO組織

1. 研究開始当初の背景

(1) これまで、市町村行政機関、都道府行政機関、JA等のそれぞれに独立した諸機関が、独自の予算と計画に基づき農業経営や地域農業への支援活動を行ってきた。しかし、政府の農業支援政策の転換（担い手経営への支援の重点化、産業施策と地域施策の分離）、地方行政機関の農業支援関連予算の縮小化、JAの営農指導事業の縮小化により、これまでの支援活動の継続が困難になっている。

(2) 一方、中山間地域のような条件不利地域では、圃場の狭小性に基づく構造的な生産コストの高さから農業経営を継続することの困難性が増している。さらに、このことが地域農業だけではなく、地域社会の衰退や住環

境の悪化を加速する要因の一つになっている。しかるに、条件不利地域においては農業経営や地域農業の存続を図るための支援活動が必要となっている。また、このような状況は、今後、条件不利地域以外にもおよぶ可能性がある。

(3) 上記の環境変化に対して、農業経営や地域農業への支援活動を効率的に行うための新たな支援システムとして関係機関のワンフロアー化が注目されている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、地域農業への支援活動（個別農業経営への支援を含む）を効率的に行うための関係機関のワンフロアー化に関して、

その受け皿となる組織の形成・運営および支援活動の実践上の課題の導出と対応策の検討を行うことである。

3. 研究の方法

研究の方法として、次の3つの調査・分析を行う。

(1)日本におけるこれまでの地域農業に対する支援活動の実施体制の特徴を整理し、その上で関係機関のワンフロア化に取り組んでいる地域の調査を行い、その実態を把握する。

(2)ワンフロア化の受け皿となる組織のモデルとして、アメリカにおいて小規模農場に対する支援活動を行っているNPO組織を位置づけ、事例調査を行い実態を明らかにする。とくに、NPO組織の機能、組織構造、組織管理について明らかにする。

(3)上記の(1)および(2)の結果から、日米の支援システム、支援活動の比較検討を行い、関係機関のワンフロア化に向けての課題の導出と対応策の検討を行う。

4. 研究成果

(1)日本の地域農業支援の実態とワンフロア化の課題

①日本の地域農業支援の実態

本研究では、水稻作経営において水利や共同作業等のつながりを有する地域を範囲とする「地域農業」概念を用い、水稻作経営を中心とする農業経営およびその組織する生産者組織に対する支援活動を対象とする。なぜなら、このような支援活動に関わっての体制の再編が、今後の地域農業振興にとって重要な課題となっているからである。

さて、これまで地方行政機関は、地域農業に関係する諸機関との連携を図りつつ、主には生産者組織を対象に地域農業振興のための支援活動を行ってきた。

したがって、支援対象となる生産者組織の設立や運営機能の強化も重要な支援活動の一つである。これまでに多くの地域において農業者が互惠自助的な活動を行うための組織を形成・運営してきたのであるが、事業体としての機能強化が目指されている。

一方、これらの支援活動に地域内の農業者がコミットすることを目的に、一定の条件をクリアすることで得られる政府からの一律的な助成金が誘因として機能してきた。すなわち、地域農業支援の目標とする農業生産のあり方（経営規模の拡大、共同作業の実施とその面的連続性）を一定程度達成している農業経営および生産者組織に対して助成金が支給されるのである。ただし、政府は農業政策を一律的な保護からより市場原理に基づくものへ、すなわち競争に基づく生産性の向上を図るものへと転換しつつある。このことは、地域農業を巡る重大な環境変化であり、一律的な助成金の縮小・削減やより大規模な農業経営への支援の集中がその流れである。

図1は、日本における地域農業支援の一般的なシステムをモデル化したものである。支援主体となるのは地方行政機関を初めとする個々の関係機関であり、これら機関の間には緩やかな連携関係が形成されている。その支援対象は主に生産者組織であり、同組織に対しては支援主体からの支援や種々の助成金を活用しつつ、地域農業活性化に向けての取り組みを遂行することが期待される。

②ワンフロア化の課題

ワンフロア化は、北海道や島根県等に代表されるように複数の地域において取り組みが行われており、同一施設に各機関が職場を設置することにより、機関間の連絡の効率化が図られている。ただし、支援活動の効率化を図るための密接な協力関係の構築に関しての取り組みは、低位にとどまっている事例が少なくない。

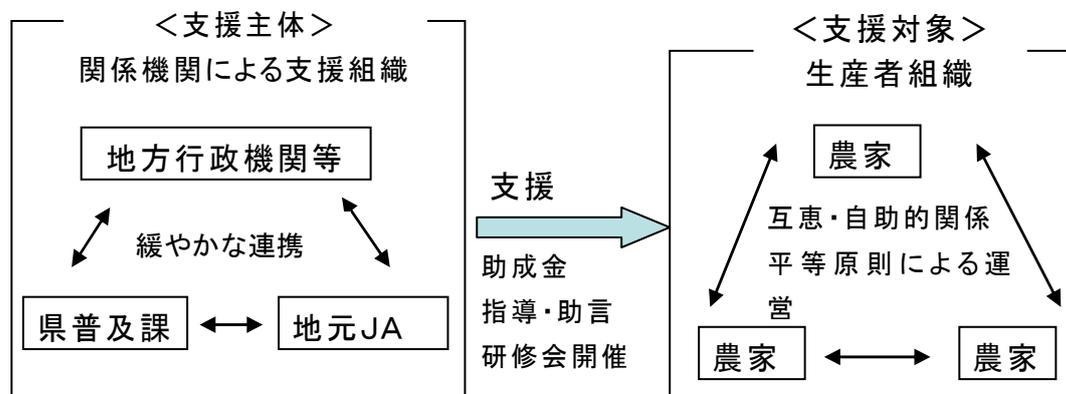


図1. 日本における地域農業支援の一般的なシステム

本研究において聞き取り調査を行った北海道A町およびB町では、地域農業振興を担う町農業振興公社や町農業センターを組織母体として、地域内の関係機関（JA、土地改良区、公的諸機関）が同一の建物の同一フロアに事務所に置くことにより情報共有を図っている。このことにより、政府による諸施策への取り組みや事務的手続きへの対応速度が改善される等の効果を得ている。しかし、各機関の性格の違いから、支援活動自体は図1に示した従来の体制を大きく越えるものではなく、一体的な活動を実施する上で種々の課題を抱えている。例えば、ワンフロア化に参加する諸機関が、公的部門から交付される助成金を原資として営利事業と非営利事業の両方を一体的に実施することは甚だ困難である。

このような問題に対して、ワンフロア化の受け皿となる関係機関を組織員とするNPO組織を設立することは有効な対応策となる。なぜなら、各機関の性格に起因する制約を緩和し、合わせて一つの主体として活動に際して機動力を発揮することができるからである。換言すれば、NPO組織を設立した上で、同組織が支援主体として効率的な活動を行うための組織運営が必要となる。

(2) アメリカ型支援システムの実態

① 小規模農場支援システムの概要

米国の小規模農場支援システムの基本的な特徴は、NPO組織が支援活動主体として機能していることと、支援活動の主な原資として競争的助成金が機能していることである（競争的助成金は、応募者が競争に勝ち残ることで得られる助成金である）。NPO組織は、支援活動を効率的に実施するために、異種同種の組織を含む相互協力ネットワークを形成し参加している。

このことにより、支援活動における技術的な課題や各種の競争的助成金の獲得に関しての機能強化を図っている。例えば、技術的な課題に関しては大学のエクステンションとの協力関係が重要である。競争的助成金の獲得に関しては、小規模なNPO組織は助成金獲得能力の高い大規模なNPO組織が主催するプロジェクトに参加することにより助成金獲得リスクの低減を図っている。

図2は米国における小規模農場支援の実施に関わる代表的な二種類の支援システムを模式化したものである。

(a)は独自のイデオロギーや目的に基づき設立されたNPO組織である。同組織は、助成金プログラムへ参加する農場を募りながら、獲得した助成金を主な原資としてプログラム参加農場を対象に支援活動を行う。組織構成員（スタッフ）は高度な教育を受けてきた専門家がが多く、NPO組織の趣旨に賛同し、また自己の職業キャリア形成の一環として組織に職を求める。これらのことから、(a)は「イデオロギー型支援システム」といえる。NPO組織は、関係する諸機関と協力しつつ、個々の小規模農場を対象に支援活動を行う。支援の内容は概ね助成金のプログラムに規定されるが、一般的には生産技術に関する調査・研究、指導・助言や研修会の開催、新たな販路の開拓や地域ブランドの確立等である。経済事業を実施する場合は、別組織の設立による対応がみられる。

(b)は地域内の農業者が形成するNPO組織であり、助成金の獲得主体であるとともに、支援主体でもある。NPO組織の運営は、組織構成員である農業者の代表（理事会）が意思決定権限を有しつつ、専従雇用されたスタッフが実務を担うことで実施される。

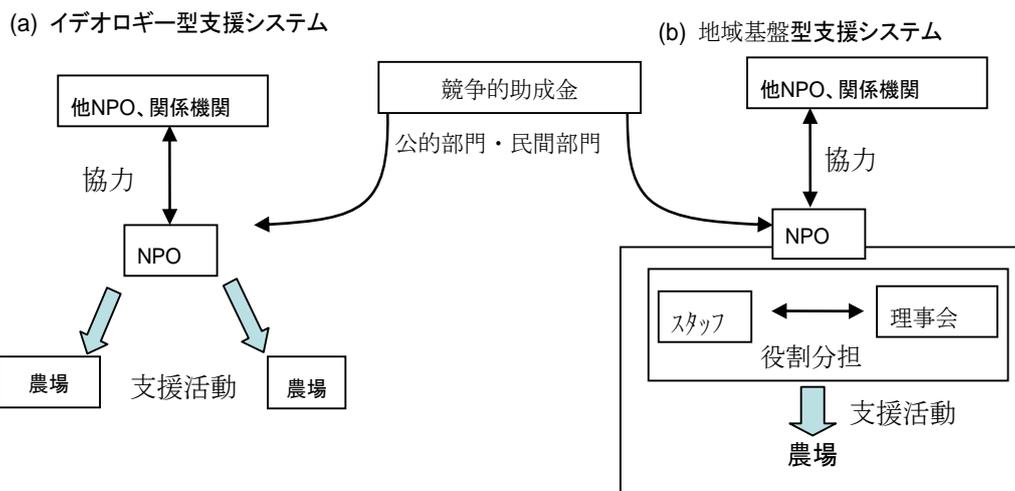


図 2. 米国における小規模農場支援の二つのタイプ

助成金の獲得や支援活動に関わる専門知識やスキルを有する人材をディレクター等のスタッフとして組織外部から専従雇用することにより、組織の機能や機動性を高めているのである。このタイプの支援システムの特徴の一つは、小規模農場に対する支援だけでなく地域社会全体の開発を目的とすることである。これらのことから、(b)タイプは「地域基盤型支援システム」といえる。支援の内容は、小規模農場間の協力関係の形成・調整を中心とし、地域ブランドの確立、地域行政機関が行う各種施策への協力、小規模農場によるイベントへの協力等がある。

②競争的助成金の機能

競争的助成金と優れた支援機能を有するNPO組織の組み合わせは、予算規模の小さな助成金を最大限に活用するという観点からはより効率的な支援活動につながるといえる。現実的かつ有効な計画を策定する能力があり、プロジェクトを実施するための専門知識と技術を有する優れたNPO組織が、助成金を獲得し支援活動を実施するのである。その反面で、米国の支援システムは助成金獲得の「負け組み」を生み出すことも事実である。競争的助成金は非効率な助成金使用を排除するが、支援を必要としている小規模農場の多くに支援が行き渡らないことも意味する。ただし、この負け組みについても、地元行政機関や民間部門による少額の競争的助成金の獲得から始めて、その成功を基により規模の大きな活動に移行できる可能性が残されている。いわゆる、セーフティ・ネットといえるこのような競争と敗者復活の仕組みが社会的に成立していることにより、米国における小規模農場のための支援システムは機能しているのである。

③アドボカシー組織の役割

効果の高い競争的助成金プログラムが提供されるためには、米国ではアドボカシー組織が重要な役割を担っている。アドボカシー組織は生産現場の状況を助成金の提供者である機関に伝達し、さらに具体的な助成金プログラムを提言することにより、生産現場に適した助成金プログラムの策定を促進する。このことは、効果の高い助成金プログラムの策定を促進するものである。

④アメリカ型支援システムの社会的背景

上記に整理した米国型支援システムの特徴は、米国の社会的背景に基づく。すなわち、NPO組織が社会生活の一定部分を担っているとの社会的認知により、組織自体に高い位置づけがなされ、法的にも一定の配慮がなされている。設立が容易であったり、組織形態や活動の幅を柔軟に設定できたりするのである。また、組織としてだけでなく、そのスタッフとしての経験が職業キャリアとして社会的に高く評価されることも、NPO組織に優

秀な人員を集める上で重要な要因となっている。このような社会的背景においてNPO組織は優秀な人員を集めることが可能となり、また、競争的助成金制度の効率的・効果的な運営、支援活動の実施が可能となるのである。

(3)日本における関係機関のワンフロア化に関する課題の導出

以下では、上述した米国型支援システムの特徴を視点として、日本においてワンフロア化の受け皿としてNPO組織を設立・運営する上での課題と対応策を検討する。

①「予算規模と支援対象の絞り込み

限られた予算で活動の効果を一定水準に保つためには、予算規模に応じて支援対象を絞り込み活動規模の適正化を図る必要がある。本研究が事例とした米国のNPO組織では、支援対象者を募集することにより、財務状態に応じた人数設定を行っている。ワンフロア化における支援活動は複数の機関が関係することからも、これまで以上に予算を効率的に使用するための支援対象の設定が必要となる。そのためには、営農に意欲のある農業者を公募する等の方法を採用することが有効と考える。多数を対象とする押しつけ的な支援では、その効果が小さいものとならざるを得ないからである。また、当期の成果が次期の予算および対象者の設定に反映されることも必要となる。このような手続きはこれまでも行政機関で行われてきたことであるが、その厳密化が求められる。予算規模に照らしながら、支援対象間の平等性の確保と、特定の支援対象への重点的な活動とのバランスを、支援の効果から毎期に再検討する手続きが必要である。

②支援活動としての経済事業

支援主体による経済事業の運営が有効な支援となる場合、その実践においては財政の健全性を確保することが必要となる。米国の事例NPO組織では、支援主体が自ら生産・流通・販売を実践することにより、支援対象にビジネスモデルを明示するとともに、その事業をとおして販路確保支援を行い、大きな成果をあげていた。また、NPO組織の活動原資の一つにもなっていた。一方、日本型支援システムにおいても第3セクター方式による経済事業の実践が取り込まれてきた。しかし、その取り組みの多くが事業の赤字問題に終始しているのは周知の事実である。そして、その根底には、事業が軌道に乗る前から国庫等の補助金を導入し大規模に事業を開始するという状況がある。研究事例にみる事業運営は、まさに日本における第3セクター方式による大規模事業の運営とは逆を行くものであり、軽量経営による事業の参入・撤退の速度は極めて迅速なものであった。この点は、日本において取り組むべきことの一つである。

③専門的人材の雇用による登用

支援対象である生産者組織が自助的な活動を実践するために専門家を雇用することは、かつて「農場マネージャー」等として議論された経緯がある。しかし、現在でも生産者組織が自己資金のみにより専門スタッフを雇うことは困難である。この点で、米国にみる競争的助成金を導入しての取り組みは有効である。ただし、このことは助成金を提供する側の問題（競争的助成金制度の設計と運用）でもあり、関係機関がより効果的な助成金制度を設計する必要がある。支援対象に対する平等性が重視された結果、広く浅い助成金制度が実施されれば、その効果の低下が懸念されるのである。

④支援対象組織の事業構造デザイン

支援活動の効果を高めるために、支援対象である生産者組織の参加者をより多く誘引することが必要である。そのためには、支援対象である生産者組織自体がより多くの地域住民が参加しやすいような事業展開を行う必要がある。この点で、ワンフロア化により複数の機関が一体的に活動することの利点を活かすことが不可欠である。すなわち、生産者農家の世帯主だけが組織員として活動するのではなく非農家や農村女性、高齢者がそれぞれに活動できる場を提供するような事業展開が望まれるのであり、そのための幅広い分野にまたがる支援が必要になる。

⑤農商工連携の場としての NPO 組織の運営

関連する産業の企業との積極的な協力関係（農商工連携）の形成が今後の地域社会や地域農業の振興に対する有効策となりえる。そのためには何らかのメリットを企業側に提供できる仕組みが必要である。この点で、アメリカの NPO 組織にみる会員制での企業参加制度は、有効な対応策となる。

(4) 成果の国内外における位置づけとインパクトおよび今後の展望

本研究の成果は、地域農業への支援活動を行う関係機関に対して、予算縮小化の下での協力関係の再編方向の一つとしてワンフロア化を提示し、支援活動の効率化に関する取り組みを提示し得たことである。国内の実態調査からは、ワンフロア化の取り組みは緒についたばかりであり、支援活動の効率化も手探りの状態であることが明らかとなった。したがって、本研究が分析・検討を行った「NPO 組織を受け皿とするワンフロア化と競争原理の導入による支援活動の効率化」は、ワンフロア化を目指す関係機関にとって支援システム再編のための有効なモデルの一つとして位置づけることができる。

今後、関係機関による支援活動はさらなる予算縮小が予想されることから、ワンフロア化にかぎらず種々の取り組みによる支援

活動の効率化が求められる。この点で、本研究を進展させる形での多面的な接近視角からの研究が望まれる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

- ① 伊庭治彦 「米国の農業改良普及事業の構造と活動実態—小規模農場支援の取り組みを事例として—」『農業普及研究第』28号, 2009年6月, pp88-15, 査読無し
- ② 伊庭治彦 「地域農業支援の再編に関する研究—米国におけるNPOによる支援を視点として—」『協同組合奨励研究報告第三十四輯』全国農業協同組合中央会, 2009年3月, pp197-225, 査読無し
- ③ 仁平章子・伊庭治彦 「女性農業者のキャリア形成を促進する支援のあり方」『農林業問題研究』2008年9月, 44巻2号, pp33-42, 査読有り
- ④ 小田滋晃・伊庭治彦・香川文庸 「アグリ・フードビジネスとツーリズム・テロワール—「新ネットワーク論」に基づく地域産業クラスター研究の今日的課題—」『生物資源経済学研究』2008年3月, 京都大学, 第13号, pp81-110, 査読有り

[学会発表] (計 5 件)

- ① 仁平章子・伊庭治彦 「女性農業者のネットワーク組織の機能と管理—ヘルシーママSUNを事例として—」『農業普及の研究と実践(平成20年度春季大会資料)』日本農業普及学会, 2009年3月5日, pp84-87, 日本農業普及学会, 東京都港区・三会堂ビル
- ② 伊庭治彦 「米国の農業改良普及事業」『農業普及の研究と実践(平成20年度春季大会資料)』日本農業普及学会, 2009年3月4日, pp3-8, 東京都港区・三会堂ビル
- ③ 小笠原明子・伊庭治彦 「ネットワーク構造からみる集落営農の組織管理と事業展開」地域農林経済学会第58回年度大会『報告要旨』2008年10月25日, p4, 神戸大学
- ④ 伊庭治彦 「米国における小規模農場支援の実態と論理」日本農業経営学会平成20年度大会『報告要旨』2008年9月13日, pp224-225, 鳥取大学
- ⑤ Haruhiko Iba, Akihiro Takahashi, 'Support for Small Farms in Japan: A Combination of Competitive Grants and Conditional Subsidies', 71st Annual meeting of the Rural Sociological Society, 2008 Final Program, p84, July 31st 2008, New Hampshire
<http://www.allacademic.com/meta/p_

mla_apa_research_citation/2/5/4/6/7
/p254674_index.html>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

伊庭 治彦 (IBA HARUHIKO)
神戸大学・大学院農学研究科・准教授
研究者番号：70303873

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

高橋 明広 (TAKAHASHI AKIHIRO)
独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機
構・主任研究員
研究者番号：20355465

高田 理 (TAKADA OSAMU)
神戸大学・大学院農学研究科・教授
研究者番号：90171446