

農山村における新しいコミュニティ —その実態と政策課題—

明治大学 小田切 徳美
(農学部・地域ガバナンス研究室)

1. 農山村におけるコミュニティの特徴・性格・機能

(1) 特徴

○その特徴

- ①名称：「地域振興会」「自治振興区」「まちづくり委員会」等の多様
- ②分布：西日本で顕著 ←市町村合併の影響
- ③地域範囲：旧村（昭和合併）、(旧)小学校区、大字 = 「手触り感」のある領域
- ④機能：団体自治の広域化の中で、それを埋める住民自治の強化

(2) 性格

○新しいコミュニティの4つの性格

- ①総合性（「小さな自治」「小さな役場」「もうひとつの役場」と言われている）
- ②二面性＝自治組織でありながら経済組織の側面も持つ（都市コミュニティとの相違）
- ③補完性（集落←（補完）→地域自治組織）
- ④革新性（集落単位での活動の限界を意識し、「新たな仕組み」の構築を企図、「世帯主義」からの運営上の脱却）

※旧来の地縁組織と機能組織の「ハイブリッド型」

※新しいコミュニティ＝住民が当事者意識をもって、地域の仲間とともに手作りで自らの未来を切り開くという積極的な展開 ⇒**手づくり自治区**（資料A）
＝2つの自立（①行政主導からの自立、②行政の下請け化からの自立）

○集落との関係

集落・町内会＝「守り」の自治（地域資源保全） ↔ 手作り自治区＝「攻め」の自治

※集落町内会と「手づくり自治区」の重層的組織の構築が課題

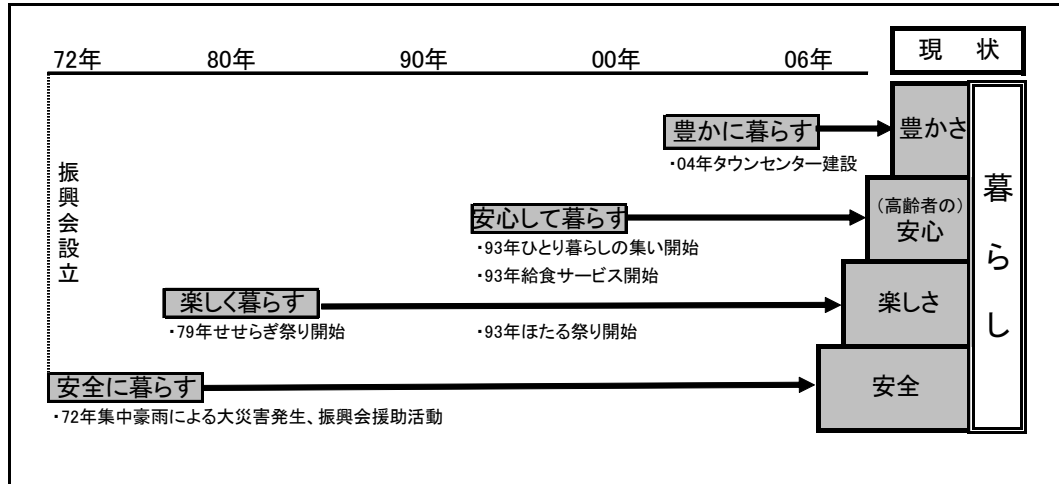
(3) 機能

○その機能と発展段階（広島県安芸高田市川根地域振興協議会のモデル化）

- ①安全に暮らす（地域防災）
→②楽しく暮らす（イベント）
→③安心して暮らす（地域福祉）／快適に暮らす（景観形成、農地保全）
→④豊かに暮らす（コミュニティ・ビジネス機能）
→⑤誇りを持って暮らす（地域の自立）

※段階的発展（無理をしないコミュニティづくり）が必要（資料B）

図 川根振興協議会の展開過程(概念図)



資料:聞き取り調査より作成

2. 新しいコミュニティへの政策対応のあり方

○新しいコミュニティに求められる諸要素

- ①内発性
- ②総合性・多様性 (総合性→多様性)
- ③革新性 (新しい仕組みや価値を創り出す)

○諸要素から課題

- ①内発性 →地域のレベルでの「当事者意識づくり」支援 (地域づくりワークショップ)
- ②総合性・多様性 →柔軟な支援 (資金については使途の自由度大)
- ③革新性 →古くからのシステムの変革と創造には時間がかかる→長期支援

3. 今後の検討課題

○制度面

- ・新しいコミュニティの財源
- ・新しいコミュニティの連絡組織 (まちづくり委員会) と議会
- ・新しいコミュニティの法人格
 必要なのは水平的結合+財産保有+事業組織=協同組合組織
 (NPO 法人、認可地縁団体、地域自治区、株式会社にそれぞれ一長一短)

○運営面

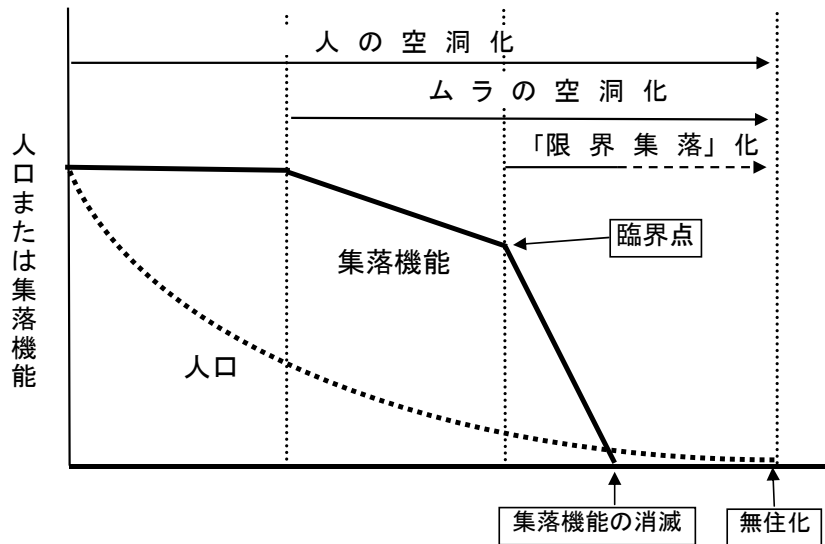
- ・都市と農山村の相違を意識したコミュニティ運営
- ・新しいコミュニティの経済活動の位置づけ
- ・「手づくり自治区」の「2つの自立」のタイミング

補論 いわゆる「限界集落」とその対策について

(1) 集落「限界化」のプロセス

○「限界化」プロセスの一般化

「限界集落」化のプロセス(模式図)



①人の空洞化スタート期：人口の急減+集落機能は維持

②ムラの空洞化スタート期：集落機能の後退（農業上の機能後退—水路清掃、転作の話し合い）

③「限界集落」化期：集落機能の急激かつ全面的な脆弱化（生活上の機能後退—祭、ゴミ）

○このプロセスの意味

①外形的な指標（人口、高齢化率）と集落機能の実態にはギャップがある（大野定義の問題点）

②しかし、外形的なサイズがある段階になると、やはり急速に機能が停滞（集落機能低下の「臨界点」）

③集落内が無人居化する前に集落機能・活動は消滅する。

④最終的な無人化までは、比較的長い年月がある（「消滅」の時期は特定しづらい）。

(2) いわゆる「限界集落」対策のあり方

○基本原則

①「限界化をできるだけくい止める」ことが政策の原則

⇒「集落機能低下の臨界点」までが政策の大きな勝負所

②住民には集落への強い愛着があり、集落機能消滅後も一部が住み続けるケースがある

⇒強制的集落移転政策はなじまない（←実は、著しく大きな政策コストを要する）
（かつての集落移転「移転先には豊かな生活が待っている」というエネルギー）

③集落には「どっこい生きている」現象あり（＝突然元気になる現象：「危機バネ」）

⇒単一の指標で「限界集落」と安易に決めつけてはいけない

④複数の人が居住しても集落（機能）が完全に消滅しているケースがある

⇒この段階では前向きな政策対応は困難

○ステージに応じた支援

人の空洞化スタート期—一般的過疎・中山間地域対策—

- ①定住対策・二地域居住対策
- ②集落を越えた「広域的コミュニティ」（「手作り自治区」）の構築
＝ 守りの集落（地域資源管理）
攻めの「手作り自治区」（福祉、コミュニティビジネス）
- ③4つの経済
 1. 6次産業型経済
 2. 地域資源保全型経済
 3. 交流産業型経済
 4. 小さな経済
- ④地域の誇り再建運動（地元学）

ムラの空洞化スタート期—「臨界点」を越えさせない政策支援—

- ①住民に諦観させない対応
 - ・中山間地域等直接支払制度の意義—「こんな地域まで国は目を向けてくれた」
 - ・行政の目（いつも見ている—これが無くなると一気に臨界点へ）
←合併市町村が特に注意すべき事
 - ・外の目（都市農村交流の意義）→意識的な「暖かいモニタリング」（「集落見守り隊」の組織化等のアイデア）
- ②農業上の機能後退に対応した対策（それを契機とする限界化阻止対策）
 - ・中山間地域等直接支払制度＋土地・水・環境保全向上対策
- ③「粗放的空間管理」の実現のための支援
 - ・守るべき空間（農地、林地、宅地）等を最小限の労働力で維持・管理する
 - ・動物の力を借りる空間管理（棚田放牧等）
 - ・鳥獣被害を拡大しない粗放化の研究

限界化期—「むらおさめ」も視野に—

- ①「臨界点」を越えつつある事実の住民による共有化（ワークショップ）
＝ 「どっこいいきている現象」が発生する可能性の確認
（山口県旧錦町三分一集落の事例—直払制度の話し合いをバネに）
- ②今後の暮らし方について、選択肢の提示と住民による主体的判断をサポート
- ③「むらおさめ」（作野広和氏による—消えゆく集落を看取る）への準備
2つの意味＝ 1. 集落のターミナルケアとしての「むらおさめ」（QOLの確保）
2. 集落アーカイブ構築としての「むらおさめ」（国民的運動）
＝ 「ひとつの集落が無くなることはひとつの図書館が無くなることに匹敵する知的後退である」ことの国民的共有化

参考A

幸福の経済学

いま、経済学の分野で、幸福研究（ハピネス・リサーチ）が注目されている。「幸福」とは何か。それは、何によって決まるのか。計量経済学的な研究が新たな挑戦を始めている。先頃、その一つの到達点であるフライとスタッツァーによる『幸福の政治経済学』が日本でも翻訳された。書店の経済学関係書「売れ筋ベストテン」にもランクされており、おそらく経済学関係者以外の関心も高いのであろう。

この書の中で、特に興味深いのは、スイスの州住民の幸福感の差違は、州ごとに異なる直接民主制の充実程度によって、かなり説明できるという計測結果である。これは、幸福感は所得等の経済的要素とは必ずしも強く結びついていないという分析を前提として導かれたものである。つまり、経済的豊かさと幸福感にはギャップがあり、それを埋めるものが、人々の政治的参加度であると解釈することもできる。

政治的参加状況が幸福感を高めるとするのは、意外な結論に思われるかもしれない。しかし、本書をいち早く紹介した林敏彦教授（放送大学）も指摘されているように、日本でも高度成長期以降の1人当たりGDP急増期に、人々の幸福度は少しも上昇しなかったことを考えると、幸福感と経済的豊かさとの乖離、その要因としての政策的意思決定における住民参加の不十分性という構図が見えてくるように思われる。

こうしたことを考えると、市町村合併が進む中で、住民自治の砦として、行政との協働により「小さな自治」を築こうとする動きが、あらためて輝いて見える。京都府美山町、兵庫県加美町や広島県旧高宮町（現安芸高田市）で先発した「振興会」（美山）「地域振興会」（旧川根）や「住民会議」（加美）等である。顔の見える範囲に地域自治組織を構築し、またそれを拠点として住民が行政の意志決定にも参加していくという挑戦は、住民自らが幸福を享受しようとする動きと言える。そうであれば、「小さな自治づくり」は「大きな幸福づくり」であろう。

日本での本格的な幸福研究は今後の課題である。しかし、筆者の経験でも、いま名前をあげた地域の人々は、老若男女を問わず、笑顔が特に輝いている。日本においても、幸福研究が成り立つ可能性は十分ある。

（小田切稿『町村週報』2006年6月15日）

参考B

第2次コミュニティ・ブーム

いま、地域コミュニティをめぐる議論が、各方面で広がっている。

マスコミでは、NHKテレビの「ご近所の底力」が早くから地域コミュニティを取り上げて話題となっているが、新聞では、例えば岩手日報「とことん地域力」（全61回の連載）に見られるように、特に地方紙で力作といえる連載が企画され、現場からの問題提起を行っている。

また、行政も動き始めた。総務省は、今年2月にコミュニティ研究会を設置してコミュニティ再生のあり方を検討していたが、先頃、その「中間とりまとめ」を公表した。農水省も、農村におけるソーシャル・キャピタル研究会を開催して、同様に最近報告が行われている。特に、

前者では、地域コミュニティによる子育てという伝統的な論点や IT 技術をコミュニティ再生に活用するという新しい方法の提案などの幅広い要素が、政策文書らしくない熱い思いが溢れるような筆致で問題提起されており、町村関係者は注目すべきであろう。

このように、現在は「コミュニティ・ブーム」下にある。かつて 1970 年前後にも、同様に各界でのコミュニティ論議の盛り上がりが見られたことがあり、今は「第 2 次コミュニティ・ブーム」といえよう。

こうした状況の背景には、農山村のいわゆる「限界集落」を典型とするコミュニティ機能の脆弱化、都市における町内会活動の形骸化、しかし、他方では分権改革、市町村合併の進行の下で、住民自治の強化が、地域コミュニティを受け皿として、強く期待されるという状況がある。こうした様々な要素から、地域コミュニティが一挙に耳目を集め始めているのである。

しかし、筆者は、逆にそうした重要な時期だからこそ、コミュニティ行政の先達の言葉を思い出す。地域コミュニティづくりで、著名な広島県安芸高田市の児玉更太郎市長（元高宮町長、元全国町村会副会長）が、私の目の前で、地域住民に語りかけた次のことである。「コミュニティづくり・自治づくりは、『一生もの』です。疲れないように。頑張りすぎないように。皆さんのペースで育ててください」。地域自治組織の運営で、既に大きな成果をあげている地域からの発言であるがゆえに、特に強い説得力を持っている。

住民自身による地域コミュニティづくりは、「焦らず、力まず、諦めず」。「第 2 次コミュニティ・ブーム」のなかで、住民自治には行政の思いと異なるスピード感もあることを、あえて強調したい。

(小田切稿『町村週報』2007 年 6 月 29 日号)