

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 —

平成27年3月

農林水産政策研究所

本刊行物は、農林水産政策研究所における研究成果をまとめたものですが、学術的な審査を経たものではありません。研究内容の今後の一層の充実を図るため、読者各位から幅広くコメントをいただくことができれば幸いです。

まえがき

本研究資料は、当研究所で実施したプロジェクト研究「被災地域等の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究」（平成 24 ～ 26 度）のうち、「農村集落の維持・再生に関する研究」の成果をとりまとめたものである。

わが国の農(山)村は、都市部に先駆けて人口減少と高齢化が進行しており、地域社会の基礎単位である農業集落をみれば、集落の小規模化・高齢化によって古くから継続されてきた共同活動や相互扶助の機能、いわゆる「集落機能」が弱体化しはじめている。そしてこのことが、農業生産の停滞ばかりでなく農地や森林を含む地域資源の荒廃を招く要因ともなっている。さらに今後も集落人口の減少と高齢化が進むことになれば、これら集落機能が無くなった後には無住化による集落消滅すら危惧され、農村地域が有する多面的機能が失われていく危険性が高まっている。

したがって、このような事態を回避するためには、担い手がまだ存在しているうちに、農村の維持・再生、地域活性化を図るための取組を早急に開始する必要がある、そのための国、地方公共団体の支援が求められている。

この研究は、①集落機能が弱体化しつつある農業集落やそれら集落が立地する農村地域の現状を把握するための統計分析、②集落の範囲を越えた広域的地域組織形成の実態把握、③多様な主体（地域サポート人、NPO 法人・社会福祉法人等の非営利組織）との連携による農村再生に向けた取組事例の分析からなる。人口減少と高齢化が進む集落や農村地域の現状および動向とその地域的特徴、さらには趨勢での将来展望を統計分析から明らかにした上で、農村地域内部あるいは外部との多様な「連携」によって、地域資源や地域コミュニティ等の維持・再生、地域活性化を目指す新たな取組事例の分析を行い、それぞれの現状と課題を検討した。本研究資料が、集落や農村地域の維持・再生を図るための各種施策の検討に活用頂ければ幸いである。

なお最後に、本研究に際し、統計分析のためのデータを提供頂いた農村振興局農村政策推進室、現地調査にご協力を頂いた各組織および地方公共団体の関係者の皆様に、深く感謝申し上げる次第である。

平成 27 年 3 月

農林水産政策研究所
農村再生プロジェクト
集落再生チーム

農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題

目 次

序 章 研究の目的と報告書の構成	1
第Ⅰ部 農村地域社会の変容と将来動向に関する統計分析	5
第1章 農業地域類型別市町村人口の将来推計 — 旧市町村を中心に —	5
第2章 人口減少下における農業集落の変容と将来展望	27
— 集落構造の動態分析と存続危機集落の将来予測 —	
第Ⅱ部 農村における広域的な地域組織の形成—先進事例の分析から—	52
第3章 集落活動の現状と広域化の動き	52
第4章 地方自治体主導型広域地域組織の形成	65
— 秋田県・京都府・山口県の事例を対象として —	
第5章 民間主導型地域組織の形成	88
— 静岡県・福島県の事例を対象として —	
第Ⅲ部 多様な主体との連携による農村再生の取組事例	107
第6章 地域サポート人を活用した農村再生の取組	107
第7章 社会福祉法人等と連携した農村地域再生の取組	133
第8章 非営利組織を活用した農村地域再生の取組	168
— コミュニティビジネスによる配食事業を事例に —	
終 章 多様な「連携」による農村の再生・活性化に向けて	186
— まとめにかえて —	

〔執筆分担〕

橋詰 登	(農業・農村領域上席主任研究官)	序章, 第2章, 終章
松久 勉	(農業・農村領域上席主任研究官)	第1章
江川 章	(前農業・農村領域主任研究官, 現中央大学)	第3章, 第4章
福田 竜一	(農業・農村領域主任研究官)	第4章, 第5章
草野 拓司	(国際領域研究員)	第4章
若林 剛志	(前農業・農村領域主任研究官, 現農林中金総合研究所)	第5章
石原 清史	(政策研究調整官)	第6章
田端 朗子	(政策研究調査官)	第6章
小柴有理江	(農業・農村領域研究員)	第6章, 第7章, 第8章
吉田 行郷	(農業・農村領域総括上席研究官)	第7章
大橋めぐみ	(農業・農村領域研究員)	第8章
小林 茂典	(食料・環境領域上席主任研究官)	第8章

序章 研究の目的と報告書の構成

橋 詰 登

1. 研究の背景と課題

わが国の総人口は 2008 年の 1 億 2,808 万人をピークに長期の減少過程に入っており、国立社会保障・人口問題研究所の推計⁽¹⁾によれば、西暦 2048 年には 1 億人を割って 9,913 万人にまで減少すると見込まれている。また、年少人口（14 歳以下）と生産年齢人口（15 ～ 64 歳）が減少する中で、老年人口（65 歳以上）のみが増加し続けることから、2000 年で 17.4 %、2010 年では 23.0 %であった高齢化率（老年人口比率）が 2035 年には 33.4 %となり、50 年後の 2060 年には 39.9 %にまで達すると試算されている（いずれも出生中位・死亡中位推計）。わが国全体の人口が減少するとともに、超高齢化社会が到来すると予測されているのである。

このような状況下、農村では都市部に先駆けて進行した人口減少と高齢化によって、多くの場所で地域社会の維持が困難になりつつあり、これまで長年にわたって農村が果たしてきた農林業生産の場の確保、農村文化の継承、自然環境や国土保全等といった様々な機能が失われつつある。その根源とも言えるのが、地域の基礎的な社会集団である農業集落の弱体化である。世帯数の減少や世帯員の高齢化によって共同活動が行えなくなった集落では、耕作放棄地の増加や森林の荒廃、鳥獣被害の増加による居住環境の悪化が進むとともに、長く継承されてきた地域固有の伝統行事や祭りの途絶等も起こっている。

今後も農村地域での人口減少と高齢化は引き続き進むと予想されていることから、農業生産面での共同活動のみならず、生活面での相互扶助すら集落単独では行えなくなってしまいう農業集落が増加し、地域に人がいなくなることによって農村が有する多面的機能が失われていく危険性がより一層高まることが懸念される。

ところで、集落の現況に関する最新情報の 1 つである、総務省の報告書（2011 年）によれば、過疎法に指定されている全国 801 市町村の全集落 64,954 集落のうち、集落機能が低下している集落が 7,044 集落（10.8 %）、機能維持が困難になっている集落が 2,683 集落（4.1 %）あり、約 15 %の集落で機能が低下もしくは維持が困難になっているといった市町村アンケート結果が示されている。さらに、この報告書の中では、今後消滅する恐れのある集落が 2,796 集落（4.2 %）あり、このうち 454 集落（0.7 %）は 10 年以内に消滅の可能性があるとしている。そしてこれら集落の約 7 割は人口 10 人未満、9 割近くが世帯数 10 世帯未満の小規模集落であり、高齢化率（65 歳以上の人口比率）が 50 %以上の集落が約 8 割を占め、3 分の 1 強の集落では全員が 65 歳以上の高齢者になっていることも報告されている⁽²⁾。

しかしその一方で、農村再生に向けた新たな取組を開始し、集落間の連携や集落外からの支援によって、弱体化する地域のコミュニティ機能を維持・強化している集落や地域も、その数は少ないものの出現し始めており、人口減少に歯止めをかけ、地域の活性化に一定の成果を上げつつある。したがって現段階で、これら先進的な取組事例を調査分析することによって、その取組の効果や課題等を把握し、今後、農村再生を図るために講ずべき対策や推進体制を構築するための方向性等を明らかにしていくことが重要な研究課題となっており、その成果に対する期待は大きい。

当研究所では、1990年代後半から農村における地域社会の維持・存続や地域活性化に関する研究を積極的に行ってきた。1998～2000年度には、都市と農山漁村の交流を通じて消費者・国民の多様な期待に応えうる農山漁村地域の再生を図ることを目的に、プロジェクト研究「農山漁村地域における多様なライフスタイルの形成と地域再生のための条件整備方策の解明」を実施している。この研究の中では、島根県での公的機関が行う定住支援に着目し、Iターン者の実態を詳細に調査分析することによって、今後の新規定住施策に関する取組課題と将来展望を明らかにしている⁽³⁾。

また、変容する農業集落の実態を綿密な統計分析から明らかにすることを目的に、2003～2004年度に「条件不利地域集落の存続要件と農地資源管理に関する研究」、2005～2006年度に「農村集落の変容過程と地域社会・資源の維持に関する研究（行政対応特別研究）」を行っている。そして前者では1990年から2000年の間に農家が消滅した集落の実態を明らかにするとともに、現存する集落との比較分析から中山間集落の存続要件を析出し⁽⁴⁾、後者では集落の構造動態分析によって、1990年代の農村地域での過疎化・高齢化は農業集落の共同体としての機能を弱体化させており、これが農林業生産活動の停滞とともに定住基盤や地域資源の荒廃に結びついていることをデータによって検証している⁽⁵⁾。

さらに、2008年度には「中山間地域振興のための集落間連携の推進方策に関する研究（行政対応特別研究）」を実施し、中山間地域等直接支払における「複数集落1協定」に着目した統計分析と現地調査から、農地資源保全等の推進を図るための集落間連携の展開可能性やその条件、連携を推進していく上での課題を整理している⁽⁶⁾。

その後、国民の食料問題や環境問題、農村振興への関心が高まり、社会的な貢献活動が活発化するようになったことを背景に、2009～2011年度にプロジェクト研究として「効果的な農村活性化に向けた多様な主体との連携モデルの構築に関する研究」（2011年度に「多様な主体との連携による農村地域の再生に関する研究」に再編）に取り組んでいる。農業者が地域住民等の多様な主体と連携して地域特性に適合した活動を展開することにより、効果的に農村活性化を図る連携モデルを構築するための研究である⁽⁷⁾。そして、この研究を引き継ぐかたちで、2012年度から実施してきたのが、当該プロジェクト研究の柱の1つである「農村集落の維持再生に関する研究」である。

本研究の課題は、農村地域社会の維持や地域活性化に関するこれまでの研究成果等を踏まえつつ、人口減少と高齢化が進む農村地域の最新の現状および動向とその地域的特徴、

さらには趨勢での将来展望を農業集落等の統計分析から明らかにした上で、農村の再生に向けた新たな取組として、①集落の範囲を越えた広域的な地域組織形成に向けた取組、②地域内外の多様な主体（地域サポート人、NPO 法人・社会福祉法人等の非営利組織）との連携による農村の再生・活性化の取組についてそれぞれ事例分析を行い、各取組の効果や課題等を明らかにする。その上で、地域特性に応じた農村再生のあり方、今後講ずべき支援の方向性等を提示する。

2. 報告書の構成と分析方法

本報告書の構成は、序章、終章のほか、3部8章からなる。各部・各章の位置づけと分析方法は以下のとおりである。

まず序章において、本プロジェクト研究の背景と目的、報告書の構成を示す。しかる後、第Ⅰ部では、人口減少・高齢化が進む農村地域の現状と将来動向に関する統計分析を行う。初めに、第1章において近年における農村地域での人口動態の特徴と将来予測を、ついで第2章で農業集落の変容と将来展望をそれぞれ明らかにする。

ここでの分析では、国勢調査の人口データ（メッシュ人口を旧市区町村および農業集落別に組替集計したデータ）と農業センサスの集落調査データを用い、農村地域の人口動態分析では地域の特徴を明らかにするため、主に旧市町村を集計単位とする農業地域類型別の分析を試みる。また、1990年、2000年、2010年の3時点の農業センサスにおける集落調査個票をマッチングし、集落規模の変化や共同機能の弱体化の態様を明らかにする。なお、両章とも西暦2050年を目途とした趨勢での将来展望を示す。

続く第Ⅱ部は、農村において広域的な地域組織の形成に取り組む先進事例の分析である。第3章で、集落機能の弱体化する中で形成されつつある広域的な地域組織（多様な地域再生の取組を地域レベルで調整する組織）を先行研究を踏まえ整理した後、第4章では地方自治体主導型の広域地域組織の事例（秋田県、京都府、山口県の3府県6事例）、第5章では民間組織が主導して形成された静岡県（S地域塾）と福島県（R協議会）の地域組織の事例分析を行う。

さらに第Ⅲ部は、多様な主体と連携した農村の再生・活性化の取組事例の分析である。ここでは、次の3つの連携パターンを取り上げ、各取組の特徴や課題等を整理・分析する。初めに第6章では、地域サポート人に焦点を当て、農村地域再生に向けた地域人材の配置や育成等の現状と課題を明らかにする。調査対象としたのは、地域起こし協力隊による取組事例として岩手県西和賀町と北海道芽室町、地域支援企画員制度を創設し活用している高知県の取組、自ら設立したNPO法人を拠点として地域サポート活動に取り組み始めた島根県雲南市の事例である。

次に、第7章では社会福祉法人と連携した取組を取り上げ、農業と福祉の連携（農福連携）が農村再生に果たしている役割や効果を明らかにするとともに、連携の発展段階に応じた支援のあり方等を検討する。分析事例としたのは、福祉分野の主体が農業分野に進

出したケースと、逆に農業分野の主体が福祉分野に進出したケースそれぞれ 2 事例、農福連携を積極的に推進している香川県、鳥取県等の地方公共団体等 8 ヶ所である。

さらに第 8 章では、数多くある非営利組織を活用した農村再生・地域活性化の取組の中から、高齢者等への配食事業を展開している事例を取り上げ、コミュニティビジネスとして地域の雇用・所得の創出、生活インフラの整備等を通じた農村地域社会の維持・活性化にどのようにかかわっているかを明らかにする。分析対象としたのは、NPO 法人や生協が主体となって配食事業を展開している岩手県の事例および高齢者自身によって配食事業を展開し、高齢者の食のインフラ形成に寄与している 3 県（長野県、福岡県、沖縄県）の事例である。

そして、最後の終章では、1 章～8 章までの調査・分析結果を総括し、農村地域社会の維持・再生に向けた課題と方策を検討する。

注(1) 国立社会保障・人口問題研究所（2013）『日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）』による。

(2) 総務省地域力創造グループ過疎対策室（2011）『過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書』，pp51～61 を参照。

(3) この研究成果の詳細は、農林水産政策研究所（2005）『公的機関の定住対策と I ターン者の実態－島根県のケーススタディー』，ライフスタイルプロジェクト研究資料 第 2 号を参照。

(4) この研究成果の詳細は、橋詰登（2004）「中山間地域における農業集落の存続要件に関する分析」，農林水産政策研究 第 7 号，農林水産政策研究所を参照。

(5) この研究成果の詳細は、農林水産政策研究所（2006）『農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響-1990-2000 年農業集落調査の構造動態分析-』，行政対応特別研究〔農村集落〕研究資料 第 1 号を参照。

(6) この研究成果の詳細は、農林水産政策研究所（2009）『中山間地域における集落間連携の現状と課題-中山間地域等直接支払での複数集落 1 協定に着目して-』，行政対応特別研究〔集落間連携〕研究資料を参照。

(7) このプロジェクト研究は、「社会福祉法人、NPO 法人等と連携した農村振興や雇用促進等」（農福連携）、「宿泊業等と連携した教育交流による農山漁村振興や地域活性化」（教育交流）、「森林・農地資源の管理を担う第三セクターの役割と農村活性化効果」（三セク管理）、「地域住民等との連携による地域社会や地域資源の維持・保全」（地域マネジメント管理）、「農村活性化に向けた地域の就業に関する研究」（就業研究）の 5 つの課題に細分されており、課題ごとに研究成果がとりまとめられている。

第Ⅰ部 農村地域社会の変容と将来動向に関する統計分析

第1章 農業地域類型別市町村人口の将来推計

— 旧市町村を中心に —

松 久 勉

【 要 旨 】

人口減少・高齢化の進む集落が増加する中で、集落機能の維持および地域資源の維持・管理のため、「複数集落単位」で「基幹集落への諸機能の集約と集落間のネットワーク化」を進めていくような施策が示されている。本章では、「複数集落単位」の範囲として旧市町村を分析対象とし、農村振興局が独自に作成した人口データを用いて、農業地域類型別の人口の現状と今後の姿を明らかにすることが目的である。

まず、2000年時の新市町村範囲を基準とした市町村の人口データを用いて、農業地域類型別人口の長期的な動向をみてみた。1970年以降、都市的人口は増加傾向にあるのに対し、平地農業地域は2000年以降、中間農業地域は1990年以降、山間農業地域は一貫して減少となっている。現在の人口動向がこのまま続くと、農村地域では大きく人口が減少すると推計される。

次に、一般に「複数集落単位」の範囲として考えられる「小学校区」と農林水産省が集計単位として用いている旧市町村との関係を明らかにするため、市町村合併の経緯を整理した。その結果、1950年の市町村に基づく旧市町村は、小学校の運営ができる範囲を基準とした「明治の大合併」により設置された市町村を基にするところが多いことから、旧市町村と「小学校区」が重なる範囲として捉えることができると考えられる。

さらに、農業地域類型別に旧市町村別の現状をみた。旧市町村当たりの集落数には地域類型による大きな差はないことから、人口の少ない中山間地域の旧市町村では、集落での人口減少が旧市町村の人口規模を縮小させたと推測される。また、2000~10年の人口動向をみると、人口増加している旧市町村は平地農業地域で約2割、中山間地域では1割にも満たず、農村地域の旧市町村のほとんどが人口減少に直面していることが示された。

今後も2000~10年の動向が続いたと仮定した場合の人口を予測すると、平地農業地域では高齢化が進行するものの、2050年になってもある程度の人口が維持される旧市町村が多いのに対し、中山間地域では人口規模が非常に小さくなるとともに高齢者が過半を占める旧市町村が多数生じると推測された。

現状ではある程度の人口規模である中山間地域の旧市町村でも、大幅な人口減とさらなる高齢化が進行すると見込まれることから、人口の確保対策を早急に講じなければ、旧市町村に施策の対象範囲を拡大しても、地域の維持が難しいことが明らかとなった。

1. はじめに

農村部の生活基盤である集落の多くは、人口減少と高齢化が進行しており、単独では住民への生活サービスを提供することが困難になる集落が増加していくと予想されている。このような状況に対し、農林水産省では、集落機能の維持および地域資源の維持・管理の

ため、「複数集落単位」で「基幹集落への諸機能の集約と集落間のネットワーク化」を進めていく方向を示している⁽¹⁾。その中で、「複数集落単位」の範囲については、「小学校区・大字等」と例示し、各地域の実情に応じて決めていくものとしている。ここで例示されている「小学校区・大字等」は、歴史的背景を踏まえ、集落より広く市町村より狭い住民に一体性のある範囲として捉えられている。

集落から「複数集落単位」を施策対象に拡大する要因が、人口減少と高齢化によるものであるとするならば、「複数集落」を対象とした人口状況および今後の動向を把握することが必要となる。本章では、統計的に把握できる旧市町村を集落より広く市町村より狭い地域と考え、旧市町村別の人口の現状を示すとともに、将来の動向について推計することを目的とする。なお、旧市町村別の人口データを用いる場合には、以下のような問題があるので、その対応方法について述べておきたい。

旧市町村は農林水産省が独自に集計単位として用いている地域範囲⁽²⁾である。このため、他省庁で作成したデータ（例えば、人口データの基礎的な統計である総務省の「国勢調査」）とは直接的に接続することができない。この問題を解決する方法としては、地域メッシュ統計（緯度・経度に基づき地域を隙間なく網の目（メッシュ）の区域に分けて、それぞれの区域に関する統計データを編成したもの）として作成された国勢調査結果と旧市町村の地図データを1つひとつ照合する作業が必要となる。農林水産省農村振興局では、旧市町村の状況を把握するため、2000年と2010年についての照合作業を（株）NNGIS トータルサポートに委託して行い、旧市町村別の男女別年齢別人口を推計した⁽³⁾。本章では、このデータに基づいて、人口分析および将来推計を行う。

なおその場合、旧市町村数は1万2千近くもあり、旧市町村を個別に扱うことは合理的でないことから、旧市町村を各種指標に基づいて類型化し、類型化した地域で比較するという分析方法をとることとし、農林水産省で用いている農業地域類型区分を使用した。

ところで、農林水産省は1962年に制定した「農林統計に用いる区分」の中で、「経済地帯」の区分を行い、「都市近郊」、「平地農村」、「農山村」、「山村」を定義した。この「経済地帯」は、その類型化の指標として就業人口率や専業農家比率を用いていたため、混住化や兼業化等の影響により、類型化に用いた指標の基準が現状と大きくかけ離れてしまっていた。この反省を踏まえ、1990年農林業センサスでは、「市町村を土地利用的な側面で見ると宅地率の高い地域、耕地率の高い地域、林野率の高い地域等に類型化され、それぞれの地域が互に関連しながら、当該市町村に固有の基礎的地域特性を成していると思われる」⁽⁴⁾という特徴を反映した市町村区分に改めることになった。この新たな地域区分を「農業地域類型」と称し、第1-1表に示した基準により「都市的地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」、「山間農業地域」を定義した。この区分は、1995年農業センサスから旧市町村を類型化するものとなったが、「平成の大合併」までは、新市町村単位にも類型化が行われていた。このため、農林統計以外でも市町村単位の各種統計を「農業地域類型」に基づいて集計することが可能であった。このため、中山間地域問題が注目された2000年前後から、農業地域類型区分の「中間農業地域」と「山間農業地域」を併せた範

第1-1表 農業地域類型の基準指標

地域類型	基準指標
都市的地域	○ 可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市区町村。 ○ 可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村。 ただし林野率80%以上のものは除く。
平地農業地域	○ 耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。 ○ 耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村。
中間農業地域	○ 耕地率20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村。 ○ 耕地率20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村。
山間農業地域	○ 林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村。

注(1) 決定順位は都市的地域→山間農業地域→平地農業地域→中間農業地域の順である。

(2) DID(人口集中地区)とは、人口密度約4,000人/km²以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地区をいう。

(3) 傾斜は、1筆ごとの耕作面の傾斜ではなく、団地としての地形上の主傾斜をいう。

圏を中山間地域と定義し、分析することが一般的になったのである⁽⁵⁾。本章では、旧市町村を単位とする農業地域類型区分に基づいて集計されたデータ（主に類型化された旧市町村の積み上げ値）を用いて分析することとする。

ただし、農村振興局の作成したデータは2000年、2010年の2時点のみなので、この10年間の動向が、それ以前の動向と大きく異なっているかどうかを確認することはできない。このため、過去に遡及できる2000年時点の市町村範囲を基準とした新市町村別データを用いて、これまでの農業地域類型別の人口動向を確認しておきたい。

本章の構成は以下のとおりである。

2. では、これまでの農業地域類型別人口の動向を、2000年時点の市町村範囲を基準とした新市町村別データを用いて概観する。3. では、小学校区・大字について、明治以降の市町村合併の経緯から整理する。そこから、「複数集落」の範囲として例示されている「小学校区・大字」と、本章の分析対象である旧市町村との対応関係を明らかにする。4. では、農村振興局の作成したデータに基づき、旧市町村の特徴（旧市町村当たりの集落数、人口等）を明らかにする。5. では、2000～10年の人口動向に基づいた将来推計を行い、農業地域類型別の今後の姿を明らかにする。その際、地域ブロック別の動向についても整理する。

2. 農業地域類型別の人口動向と将来の姿

最初に、遡及可能な2000年時の新市町村範囲を基準とした農業地域類型別人口⁽⁶⁾の推移をみておきたい。本章で用いる旧市町村別データは2000年、2010年のみなので、それ以前からの動向を把握しておく必要があるからである。

第1-2表に1970年以降について、農業地域類型別人口の集計値の推移を示した。都市

第1-2表 農業地域類型別人口の推移

		1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年
実数 (千人)	都市的地域	75,845	83,634	88,507	92,361	95,300	97,327	99,102	100,735	102,159
	平地農業地域	9,192	9,308	9,681	9,968	10,091	10,330	10,391	10,283	10,043
	中間農業地域	13,775	13,544	13,614	13,635	13,395	13,274	13,018	12,615	12,057
	山間農業地域	5,853	5,453	5,258	5,086	4,825	4,639	4,416	4,135	3,798
1970年 =100	都市的地域	100.0	110.3	116.7	121.8	125.7	128.3	130.7	132.8	134.7
	平地農業地域	100.0	101.3	105.3	108.4	109.8	112.4	113.0	111.9	109.3
	中間農業地域	100.0	98.3	98.8	99.0	97.2	96.4	94.5	91.6	87.5
	山間農業地域	100.0	93.2	89.8	86.9	82.4	79.3	75.4	70.6	64.9
対前調 査年比 (%)	都市的地域		10.3	5.8	4.4	3.2	2.1	1.8	1.6	1.4
	平地農業地域		1.3	4.0	3.0	1.2	2.4	0.6	△ 1.0	△ 2.3
	中間農業地域		△ 1.7	0.5	0.1	△ 1.8	△ 0.9	△ 1.9	△ 3.1	△ 4.4
	山間農業地域		△ 6.8	△ 3.6	△ 3.3	△ 5.1	△ 3.9	△ 4.8	△ 6.4	△ 8.1

資料:国勢調査。

注. 2000年時の市町村単位で集計した(農業地域類型は2006年10月1日公表の基準を用いた)。

的地域は増加率を低下させながらも、人口増加傾向を示しているのに対し、山間農業地域では、一貫して人口減少傾向が続いている。このため、都市的地域では2010年には1970年を100とした指数で134.7と増加しているのに対し、山間農業地域は64.9まで低下している。平地農業地域は、2000年まで増加していたが、それ以降は減少に転じており、2010年の人口は1990年と同程度になっている。中間農業地域は、1970年以降、1,300万人台を維持してきたが、2005年にそれを下回るようになった。2000年以降については、都市的地域以外の地域（以下、農村地域）のすべての地域で減少傾向を示すとともに、減少率が高まってきている。

次に、各農業地域類型の人口規模階級別の動向を第1-3表に示した。（都市的地域と農村地域では人口規模が異なるため、都市的地域だけは、人口規模階級の区分を変えている）。都市的地域は、1970年から1万人以上の市町村が多く、1980年以降は、5万人以上の市町村が過半を占めている。一方、農村地域をみると、1970年では、どの地域も「5千～1万人」の階層が最も多く、4割前後を占めており、農業地域類型による人口の差は小さかった。しかしその後、地域類型により人口規模階級別の割合に差が生じている。

平地農業地域は、「5千～1万人」の割合が低下、「1～2万人」がほぼ横ばいであるのに対し、「5千人未満」と「2～3万人」、「3万人以上」の割合が上昇している。人口が減少している地域と増加している地域に分かれていることがわかる。ただし、2000年以降は、「5千人未満」の割合が上昇しており、人口の少ない市町村の割合が高まっている。

中間農業地域では、「2～3万人」がほぼ横ばい以外は、5千人以上のすべての階層で割合が低下しており、割合が上昇しているのは「5千人未満」のみである。ただし、2010年においても、最も割合の高い階層は「5千～1万人」のままである。

山間農業地域は、1970年時には「5千～1万人」の割合が最も高かったが、1980年以降は「5千人未満」の割合が最も高くなっている。「5千人未満」の割合は年々上昇しており、2010年には3分の2を占めるに至っている。第1-2表で山間農業地域の人口が大

第1-3表 人口階級別市町村割合の推移(農業地域類型別)

		1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
都市的地域	合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1万人未満	10.5	6.7	5.8	5.3	5.8
	1～5万人	47.2	43.3	40.5	39.5	38.7
	5～10万人	22.2	24.2	26.1	25.3	25.4
	10～50万人	18.0	23.2	24.9	27.0	26.8
	50万人以上	2.0	2.6	2.8	3.0	3.3
平地農業地域	合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	5千人未満	6.1	6.6	7.8	8.4	11.1
	5千～1万人	42.7	37.4	35.4	33.8	34.2
	1～2万人	36.9	38.8	37.1	37.1	34.6
	2～3万人	7.1	8.9	10.5	10.5	10.0
	3万人以上	7.2	8.2	9.2	10.2	10.1
中間農業地域	合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	5千人未満	10.8	14.8	17.3	21.4	27.5
	5千～1万人	40.2	37.4	36.7	35.3	33.2
	1～2万人	31.6	30.1	28.8	27.0	24.5
	2～3万人	8.4	9.1	9.0	8.8	8.1
	3万人以上	9.1	8.7	8.2	7.6	6.7
山間農業地域	合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	5千人未満	37.8	45.2	51.6	58.3	66.8
	5千～1万人	39.8	36.8	32.2	27.9	22.3
	1～2万人	16.4	12.7	11.5	9.7	7.6
	2～3万人	3.8	3.4	3.4	2.6	2.2
	3万人以上	2.3	1.9	1.4	1.5	1.1

資料: 国勢調査。

注(1) 対象市町村, 農業地域類型は第1-2表と同じ。

(2) 各類型の市町村数は, 都市的が760, 平地農業地域が693, 中間農業地域が1038, 山間農業地域が739。

きく減少していることを示したが, 大半の市町村が「5千人未満」という人口規模の小さな市町村になっていることが確認できる。

ここまで, 農業地域類型別の人口の動向をみてきたが, 労働力の動向についても触れておきたい。地域を維持するためには, 人口だけでなく, 実際に就業している(あるいはしようとしている)人数も重要である。第1-4表に, 農業地域類型別の労働力人口(就業者+完全失業者)の動向を示した。総人口(前掲第1-2表参照)とこの労働力人口について1970年を100とした指数で比較すると, 2010年ではすべての地域で労働力人口の方が低くなっている。この主な低下要因としては, 就業率の低い高齢者の割合が高まっていることが考えられる。農業地域類型別には, 中間および山間農業地域では一貫した減少, 都市的地域および平地農業地域では, 2000年をピークに減少に転じており, すべての地域類型で労働力人口が減少するようになっている。労働力人口割合を比較すると, 1970年では農家等の自営業者の割合が低い都市的地域の割合が農村地域よりも低かったが, 農家割合の低下⁽⁷⁾と高齢化の進行等により, その差は縮小している。2010年でみると, 都市的地域と農村地域との差は1970年よりも小さくなり, 山間農業地域については都市的地域を下回っている。

ここまで, 1970年から2010年までの動向を示したが, 現在の動向が続いた場合を考える際の検討材料として将来推計を行ってみた。将来推計の方法は, コーホート変化率法

第1-4表 農業地域類型別労働力人口の推移

		1970年	1980年	1990年	2000年	2010年
実 数 (千人)	都市的地域	37,904	42,296	48,757	51,439	50,392
	平地農業地域	4,973	5,053	5,298	5,559	5,266
	中間農業地域	7,383	7,122	7,008	6,829	6,150
	山間農業地域	3,061	2,761	2,532	2,270	1,891
1970年 =100	都市的地域	100.0	111.6	128.6	135.7	132.9
	平地農業地域	100.0	101.6	106.5	111.8	105.9
	中間農業地域	100.0	96.5	94.9	92.5	83.3
	山間農業地域	100.0	90.2	82.7	74.2	61.8
労働力 人口割合 (%)	都市的地域	65.5	62.9	62.7	60.8	57.5
	平地農業地域	71.8	67.5	65.3	63.3	60.6
	中間農業地域	71.3	66.9	64.3	61.5	58.4
	山間農業地域	70.5	66.4	63.7	59.6	56.0

資料: 国勢調査

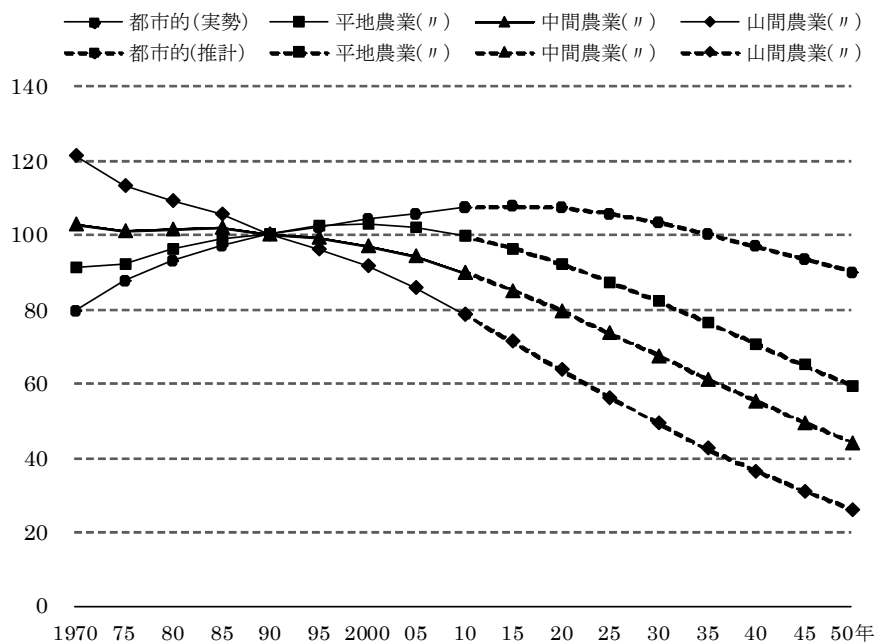
注(1) 対象市町村, 農業地域類型は第1-2表と同じ。

(2) 労働力人口=就業者+完全失業者。

(3) 労働力人口割合は, 15歳以上人口に対する労働力人口の割合。

を用いた。これは, 基準となる年齢層について, 次期の増減率(今回は男女別 5 歳階級別に計算)を過去(ここでは 2005~2010 年)の動向に基づき, この増減率が今後とも継続すると仮定して, 推計したものである。また, 0~4 歳人口については, 出産可能年齢 15~49 歳の女子に対する 0~4 歳人口の割合(こども女性比)が今後とも継続すると仮定し⁽⁸⁾, 出生男女比は女子 100 人に対し, 男子 105 人とした。

以上の仮定の下で, 農業地域類型別に人口の将来推計を行った結果が第1-1図である。2000 年以降, 減少傾向を示している農村地域では, 2010 年以降も減少傾向が続くことが



第1-1図 農業地域類型人口の推移と将来推計(1990年=100)

資料: 国勢調査。

注(1) 推計方法は本文を参照。

(2) 人口には年齢不詳も含まれる。

(3) 実勢値は実線, 推計値は点線とした。

示された。一方、都市的地域では 2015 年までは増加するものの、その後は減少すると予測される。すでに全国人口が減少に転じる中で、都市的地域も減少に転じることを示している。その一方、農村地域では、農業地域類型別に減少の度合いは異なるものの、ほぼ直線的に減少していくと予想される。

次に、労働力人口の推計結果を示したのが、第1-5表である。労働力人口の推計は、先に行った男女別年齢別人口の推計結果と年齢別の労働力人口比率を乗じる方法を用いた。ここでは、男女別の年齢階級別の労働力人口割合が 2010 年のまま変わらないと仮定している。推計結果をみると、どの地域も大きく減少していくことが示されている。総人口では緩やかな減少を示す都市的地域でも、労働力人口は大きく減少すると予想される。農村地域でも、2050 年には、1990 年を 100 とした指数で平地農業地域が 52.2、中間農業地域が 37.6、山間農業地域 20.7 まで低下すると見込まれる。

労働力人口割合には表から明らかのように明確な男女差がある（その理由として女子には専業主婦が一定程度存在すること、高齢化が男子よりも進行していることなどがあげられる）。このため、男女別にみていくと、男子では平地農業地域がどの時期でも最も高い。都市的地域と中間農業地域はほぼ平地農業地域をやや下回る水準で推移しているのに対し、山間農業地域だけが大きく割合を低下させている。女子についても、山間農業地域の低下度合いが他の 3 地域よりも大きい。山間農業地域は人口が大きく減少するとともに、労働力就業割合も大きく低下しており、他地域よりも労働力人口の減少が著しい。

人口の減少以上に労働力人口が減少していくことは、より一層の労働力の不足を招くことになるので、高齢者でも就業希望のある者を活用する施策や、女子の労働力割合を上昇させる施策が重要であることを示している。

第1-5表 農業地域類型別労働力人口の将来推計

		2010年	2020年	2030年	2040年	2050年
実 数 (千人)	都市的地域	50,392	48,356	45,815	41,916	37,869
	平地農業地域	5,266	4,648	4,006	3,361	2,768
	中間農業地域	6,150	5,173	4,236	3,376	2,636
	山間農業地域	1,891	1,448	1,065	757	524
1990年=100	都市的地域	103.4	99.2	94.0	86.0	77.7
	平地農業地域	99.4	87.7	75.6	63.5	52.2
	中間農業地域	87.8	73.8	60.4	48.2	37.6
	山間農業地域	74.7	57.2	42.0	29.9	20.7
男子労働力 人口割合 (%)	都市的地域	68.9	66.0	64.9	63.3	61.6
	平地農業地域	72.2	68.4	66.2	64.8	63.3
	中間農業地域	70.1	66.4	63.9	62.4	61.0
	山間農業地域	68.2	64.2	60.9	58.7	56.8
女子労働力 人口割合 (%)	都市的地域	46.7	44.1	42.5	40.9	39.8
	平地農業地域	49.9	46.5	44.1	42.0	40.8
	中間農業地域	47.9	44.4	42.0	40.0	38.7
	山間農業地域	45.2	41.2	38.3	35.8	34.3

資料：国勢調査。

注(1) 対象市町村、農業地域類型は第1-2表と同じ。

(2) 労働力人口＝就業者＋完全失業者。

(3) 労働力人口割合は、15歳以上人口に対する労働力人口の割合。

3. これまでの町村合併の推移と旧市町村

農林水産省では、農村政策の対象と考える「複数集落単位」として、「小学校区・大字」を例示しているが、今回の分析対象の旧市町村とはどのような関係にあるのだろうか。ここでは、わが国の市町村制の推移から、旧市町村と「小学校区・大字」の関係を整理したい。

第1-6表に、明治期以降の市町村数の推移を示した。市町村数が大きく減少した時期をみると、明治22年の市制町村制の施行に伴う合併（以下、明治の大合併）、昭和28年の町村合併促進法による合併（以下、昭和の大合併）、平成16～17年の市町村合併の特例等に関する法律に基づく合併（以下、平成の大合併）と、合併推進施策の実施により市町村数が減少してきた。

まず、「明治の大合併」であるが、その経緯について、横道（2007）では「明治の大合併は、この近代的な市町村法の施行に先立って、近代的な地方自治体・行政単位としての市町村を作り上げるために行われたものである。それまでの町村（当時、市はなかった）は、基本的には江戸時代の村落共同体のままであり、100戸以下の小規模な町村が7割近くを占めていた。これでは、戸籍や徴税等の仕事、中でも義務教育である小学校の設置・管理を任せることができない。そのため、300戸から500戸を標準規模として、全国的な町村合併が行われたのである」とまとめている⁹⁾。加えて、横道は、「明治の大合併」の特徴として、「この明治の大合併は、法律に基づく強制合併ではない。各府県独自の計画と判断に任ず形がとられた。すなわち、内務大臣の訓令（命令）に基づき、各府県の地方長官（当時の知事は、内務省の官吏であった）が、住民の意見等も踏まえた上で案を作成し、内務大臣の認可を得ることにより行われたものである。ただし、わずか1年の間で、これだけの大合併が行われたことからすると、実質的には強制合併に近いものがあつたのではないかと思われる」と指摘している。

市制町村制が施行されてから終戦直後の昭和22年までは、市の数が増加する一方、町村数は3分の2まで減少している。町村数が減少した理由について、横道は「それらは、次の3つのタイプに整理できる。第1に、組合町村の解消に伴う合併である。明治の大

第1-6表 市町村数の推移

（単位：市町村数）

	市	町	村	合計	市町村合併に関する主な施策
明治21年	—	(71, 314)		(71, 314)	
明治22年	39	15,820		15,859	市制町村制施行(明治22年4月1日)
大正11年	91	1,242	10,982	12,315	
昭和22年 8月	210	1,784	8,511	10,505	
昭和28年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行(昭和28年10月1日)
昭和36年 6月	556	1,935	981	3,472	
平成11年 4月	671	1,990	568	3,229	
平成22年 4月	786	757	184	1,727	市町村の合併の特例等に関する法律施行(平成16年5月26日) 期間は17年度末まで

資料：総務省HP (<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>)

合併においては、地理的条件や歴史的対立等特別の事情から合併が困難な場合⁽¹⁰⁾には、数町村が連合して組合町村を作ることが認められていた。そのような組合町村が、時間の経過とともに解消され、組合を構成していた町村が合併して1つの市町村になっていったのである。第2は、都市化の進展に伴う合併である。戦前における経済社会の発展に伴い都市化が進展する中で、都市の区域拡大のために合併が行われた。特に、東京市（当時は、東京都の特別区の区域に東京市があった）、大阪市、横浜市、名古屋市、京都市など大都市部において行われた。第3は、戦時体制強化のための合併である。戦争遂行や国防体制強化のため、強制的に市域拡大が行われた。典型的なものとしては、国防上重要な海軍基地があった佐世保市、横須賀市、徳山市および舞鶴市等があげられる」と整理している。

次に、「昭和の大合併」について横道は、「戦後の地方制度においては、市町村の役割が強化され、中学校の設置・管理、消防、社会福祉等は市町村が担うものとされた。昭和の大合併は、この新しい役割に対応できる市町村を作り上げるために行われたものである。特に、市町村にとっては、中学校の運営が大きな負担となった。そのため、中学校の設置・管理を効率的に行うために必要とされた人口規模である約8,000人以上を標準として、全国的に市町村の合併が進められたのである。明治の大合併が小学校を運営できる市町村を作り上げるためのものであったとすれば、昭和の大合併は、新しく義務教育となった中学校の運営を行うことができる市町村を作り上げるためのものであったといえる」とまとめている。「明治の大合併」の標準規模を人口に換算すると、当時の1戸当たり人数が5.2人程度に基づき、人口規模で2～3千人程度となる。明治期以降の人口増加を考えると、8,000人という基準を満たすには、当時の市町村が2つか3つ合併することにより達成される規模であったと推測される。実際、市町村数は3分の1に減少している。

以上のような合併の経緯からわかるように、「複数集落」の範囲としての「小学校区」は、「明治の大合併」でできた町村および組合町村⁽¹¹⁾として明治期にまとめられた地域に基づくものと言える。

一方、「大字」は江戸時代の村落共同体（いわゆる藩政村）に対してつけられた住居表示である⁽¹²⁾。ただし、現在の集落の範囲と比較すると、「大字」の中に複数の集落がある場合が多く⁽¹³⁾、「複数集落」の範囲として、「大字」の場合もあると考えられる⁽¹⁴⁾。

ところで、今回の分析対象とする旧市町村は、「昭和25年1月時点の市町村」であり、「昭和の大合併」の実施が検討される中で、時系列的に比較できる地域区分として定められたものである。第1-6表で示した動向を踏まえると、昭和25年の市町村は「明治の大合併」およびその後の組合町村での合併により設置された市町村、つまり「小学校区」を単位とする地域におおむね該当すると考えられる。以上から、旧市町村の動向は、「複数集落」として例示された「小学校区」の動向とみなして分析可能であると言えよう。

4. 旧市町村の状況

旧市町村単位での人口推計を行う前に、旧市町村の状況について、簡単に触れておきたい。

まず、1つの新市町村当たりの旧市町村数についてみておきたい。第1-6表で示したように「平成の大合併」が実施された結果、市町村総数が大きく減少している。「平成の大合併」前後の旧市町村数を示した**第1-7表**をみると、2000年時には、約3分の1が旧市町村と一致しており、旧市町村2つで構成されたものを加えると、ほぼ半数を占めていた。つまり、2000年時であれば、新市町村単位に類型化を行ったとしても、旧市町村単位に近い結果が得られていたと考えられる。ところが、2010年時でみると、町村部の1ないし2の市町村は半分以下となる（2010年時でも旧市町村のままの市町村を調べると、北海道と沖縄県で過半を占めている）。一方、10以上の旧市町村により構成された市が急増している。この結果、2010年時の新市町村データでは、多様な旧市町村の状況が見えにくくなってしまったのである。なお、町村においては旧市町村数の割合に大きな変化がないが、これは合併時に周辺市に統合されたり、新設の市になったりしたことで、市に変わった町村が多いことによるものと考えられる。

次に、1旧市町村当たりの集落数をみたのが、**第1-8表**である。地域類型別に比較してみると、集落数の分布について、地域類型間の差はそれほど

第1-7表 市町村当たりの旧市町村数

旧市町村数		実 数			割 合 (%)		
		総 数	市・区	町 村	総 数	市・区	町 村
2000年時の市区町村	合 計	3,368	810	2,558	100.0	100.0	100.0
	1	1,049	172	877	31.1	21.2	34.3
	2	626	80	546	18.6	9.9	21.3
	3	518	66	452	15.4	8.1	17.7
	4	384	58	326	11.4	7.2	12.7
	5	252	66	186	7.5	8.1	7.3
	6～10	430	262	168	12.8	32.3	6.6
	11～20	93	90	3	2.8	11.1	0.1
	21～30	11	11	0	0.3	1.4	0.0
	31以上	5	5	0	0.1	0.6	0.0
2010年時の市区町村	合 計	1,927	956	971	100.0	100.0	100.0
	1	515	158	357	26.7	16.5	36.8
	2	269	81	188	14.0	8.5	19.4
	3	192	65	127	10.0	6.8	13.1
	4	153	57	96	7.9	6.0	9.9
	5	124	57	67	6.4	6.0	6.9
	6～10	340	228	112	17.6	23.8	11.5
	11～20	241	217	24	12.5	22.7	2.5
	21～30	68	68	0	3.5	7.1	0.0
	31以上	25	25	0	1.3	2.6	0.0

資料：農林振興局調べ。

第1-8表 農業集落数別旧市町村割合

(単位：市町村数, %, 集落数)

		総 数	都 市 的 地 域	平 地 農 業 地 域	中 間 農 業 地 域	山 間 農 業 地 域
旧市町村数		11,601	3,006	2,956	3,568	2,071
構成比 (%)	合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1	4.2	6.3	3.5	4.1	2.6
	2～4	10.7	11.7	10.5	10.5	9.7
	5～7	17.8	19.0	19.1	17.0	15.5
	8～10	18.3	17.2	20.6	17.7	17.4
	11～13	14.7	13.3	15.7	14.6	15.2
	14～16	10.7	9.6	11.1	10.7	11.5
	17～19	6.9	6.0	6.6	6.6	9.2
	20～24	7.3	5.9	5.8	8.5	9.5
	25～29	3.8	3.8	3.0	3.9	4.8
	30～39	3.0	3.0	1.9	3.5	3.4
	40～49	1.0	1.3	0.7	1.3	0.6
	50～99	1.4	2.0	1.4	1.5	0.5
	100以上	0.3	0.8	0.2	0.2	0.0
	平均値	13	14	12	13	13
	最頻値	7	6	7	10	10

資料：農林振興局調べ。

注：集落のない市町村(都市的地域のみ)は、集落数を1とした。

ど大きくないことがわかる。平均値をみると、総数では13集落であり、各地域類型の平均は総数とほとんど同じである（平地農業地域はやや少ない）。最頻値をみると、中間農業地域、山間農業地域の集落数が10とやや多い。これは、規模の小さな集落が多い中山間地域では、「明治の大合併」で示された規模にするために多数の集落が合併する必要があったからではないかと推測される。

さらに、人口規模階級別の旧市町村割合をみたのが第1-9表である（都市的地域と農村地域では人口規模が異なるため、都市的地域だけは、人口規模階級の区分を変えて

ている）。2010年の割合をみると、都市的地域では、人口規模「1～3万人」の旧市町村割合が最も高く、「5千人未満」を加えると過半を占める。また、「5千人未満」の小規模な旧市町村が15.5%も存在する。一方、平地農業地域では「3～5千人」、中間農業地域では、「1～2千人」、山間農業地域では「1千人未満」の割合が最も高い。「明治の大合併」が2～3千人程度の規模を標準としていたことから、平地農業地域では人口がやや増加、中間および山間農業地域では減少したと推測される。また、平地農業地域では、2000年と2010年の割合に大きな差はみられないが、山間農業地域では「1千人未満」の割合が大きく上昇している。人口減少が続いている同地域では、以前よりも人口規模が小さくなった旧市町村が多いことを示している。

第1-10表では、2000～2010年間の人口の増減率により分類した旧市町村割合を示した（人口が増加傾向にある都市的地域と減少傾向に農村地域で増減率の区分を分けて表示している）。都市的地域では、増加している旧市町村が53.8%を占めており、増加と減少の市町村がほぼ同数となっている。その中で、10年間で「10%以上増加」の旧市町村が16.2%もある。一方、農村地域では、増加している旧市町村の割合が平地農業地域で21.5%と都市的地域の半分以上に過ぎず、中間および山間農業地域に至っては1割にも満たない。両地域では過半が10%以上の人口減少となっており、特に山間農業地域は「20%以上減少」の旧市町村が4割近くを占めている。このように中山間地域では、この10年間に人口が大きく減少した旧市町村がかなり多いことが確認できる。

以上から、旧市町村の状況をまとめておきたい。1旧市町村当たりの集落数では、地域類型による差は小さく、「明治の大合併」の時に示された人口規模に応じて集落が合併し

第1-9表 人口階級別旧市町村割合

(単位: 市町村数, %)

	都市的地域					
	2000年	2010年				
旧市町村数	3,006	3,006				
合 計	100.0	100.0				
5千人未満	15.1	15.5				
5千～1万人	21.1	20.3				
1～3万人	36.9	36.9				
3～5万人	9.9	9.9				
5～10万人	9.4	9.5				
10万人以上	7.5	7.9				
	平地農業地域		中間農業地域		山間農業地域	
	2000年	2010年	2000年	2010年	2000年	2010年
旧市町村数	2,956	2,956	3,566	3,568	2,070	2,071
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1千人未満	7.0	7.7	16.1	21.0	31.2	40.1
1～2千人	14.5	17.7	26.3	27.6	32.0	30.9
2～3千人	20.7	21.3	19.9	18.2	17.0	13.0
3～5千人	30.0	27.5	19.4	17.5	12.7	10.5
5千～1万人	22.6	20.7	13.6	11.4	5.6	4.1
1万人以上	5.2	5.1	4.7	4.2	1.6	1.4

資料: 農村振興局調べ。

注. 2000年の中間農業地域および山間農業地域では、東京都三宅村を除外。

第1-10表 人口変動率別旧市町村数割合（2000～10年）

			(単位:旧市町村数, %)				
			都市の地域		平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
旧市町村数			3,007 100.0	旧市町村数	2,956 100.0	3,566 100.0	2,070 100.0
減 少	5%以上	22.9	減 少	20%以上	2.4	15.3	38.5
	5%未満	23.2		10～20%	31.0	46.4	46.5
増 加	5%未満	22.9	少	5～10%	26.4	19.0	9.2
	5～10%	14.7		5%未満	18.7	9.8	3.5
	10%以上	16.2		増 加	21.5	9.5	2.3

資料:農村振興局調べ。

注: 中間農業地域および山間農業地域では、東京都三宅村を除外。

たと推測された。また、前掲第1-3表に示した新市町村の人口規模が 1970 年時点では農村地域のどの地域類型でも「5 千～1 万人」の割合が最も高いことから、「昭和の大合併」時の人口基準である 8 千人に沿った市町村合併により設置された市町村の人口は、1970 年頃まではほぼ維持されていたと推測される。その後、平地農業地域では、人口が増加する旧市町村が多数みられたのに対し、中間および山間農業地域では、人口規模の小さな旧市町村の割合が急速に高まり、農業地域類型別の人口規模に大きな差が生じたと考えられる。

5. 農業地域類型別旧市町村人口の将来推計

(1) 推計方法

前掲第1-1図で新市町村に基づく農業地域類型別人口を示したが、集計値を用いたものであり、個別の市町村については行っていない。しかし、前掲第1-9表、第1-10表からわかるように、同一の地域類型であっても様々な市町村があり、個別に見ていくことも必要である。そのため、旧市町村別人口については、個々の市町村ごとに推計することとした。

ここでの推計方法は、新市町村の推計と同様にコーホート変化率法を用いて計算した。具体的には、10 歳から 100 歳以上までの 5 歳階級については、2000 年の各年齢層と 2010 年の 10 歳加齢した年齢層の増減率がこれからも一定で推移すると仮定して、推計を行った（農村振興局のデータは 85 歳以上であったため、新市町村の各農業地域類型別のデータから 85 歳以上の 5 歳階級ごとの割合を計算し、その割合で分割した。また、100 歳以上は、2000 年の 90 歳以上と 2010 年の 100 歳以上の増減率により計算した）。さらに、0～4 歳、5～9 歳については、2010 年のこども女性比（出産可能年齢（15～49 歳）女子に対する割合）を計算し、今後も一定であると仮定した。出生男女比は、女子 100 人に対し男子 105 人とした。

また、旧市町村ごとに推計を行っているが、人口の少ない市町村では増減率が大きすぎ

るため、極端な値をとる推計結果となる。このため、年齢別増減率や出産可能年齢の女子に対する子供の割合については、都道府県ごとに集計した値を用いている（ただし、1 万人以上の市町村は人口が多いので、個別に推計を行った。農村地域の都道府県の値は 1 万人未満のみで計算）。つまり、現在の人口構成は各旧市町村特有のものであるが、変化については都道府県で同一と仮定して計算した。

なお、推計結果については、個々の旧市町村ではなく、集計値および人口階級・高齢化率で分類した数値を示している。これは、原データ（旧市町村別人口）が推計値であること、増減率を都道府県単位に用いていること等から、かなりラフな推計結果とならざるを得ず、個別の旧市町村の結果については分析することが困難であると考えたからである。

（２）推計結果

第1-11表に推計結果を示した。都市的地域が緩やかな減少にとどまっているのに対し、農村地域では減少率が高く、しかも実数である減少数はやや縮小するものの、母数が大きく減少しているため、減少率は上昇する傾向にある。このような結果、2050 年には、2010 年を 100 とした指数で平地農業地域が 61.2、中間農業地域が 49.6、山間農業地域が 34.0 まで低下すると見込まれる。また、65 歳以上比率（以下、高齢化割合）は、

全地域でその割合を大きく上昇させている。人口減少が緩やかな都市的地域であっても、2050 年には現在の山間農業地域と同程度の割合にまで上昇すると予想され、山間農業地域では過半が 65 歳以上になるという結果が示されている。人口減少とともに高齢化もより深刻な状況になると予想される。

次に、農業地域類型別に人口規模階級別および高齢化割合別の旧市町村割合についてみていきたい。

まず、第1-12表に都市的地域の推計結果を示した。人口規模階級別にみると、1 万人以上の各階級で割合が緩やかに低下し、「5 千人未満」の割合が上昇している。都市的地域においても、人口減少により人口規模が縮小する地域が生じることを示している。高齢化割合については、2010 年では、「20 ～ 30%」が 6 割以上を占める一方、30%以上の階級を合計しても 1 割にも満たない。今後は、高齢化が進行し、2030 年には、「20 ～ 30%」

第1-11表 農業地域類型別の将来人口(旧市町村別)

		2010年	2020年	2030年	2040年	2050年
実 数 (千人)	都市的地域	99,779	98,678	94,405	88,637	82,816
	平地農業地域	12,077	11,184	9,988	8,656	7,385
	中間農業地域	11,177	9,837	8,345	6,863	5,540
	山間農業地域	3,857	3,116	2,411	1,802	1,310
2010年 =100	都市的地域	100.0	98.9	94.6	88.8	83.0
	平地農業地域	100.0	92.6	82.7	71.7	61.2
	中間農業地域	100.0	88.0	74.7	61.4	49.6
	山間農業地域	100.0	80.8	62.5	46.7	34.0
増減率 (%)	都市的地域		1.1	4.3	6.1	6.6
	平地農業地域		7.4	10.7	13.3	14.7
	中間農業地域		12.0	15.2	17.8	19.3
	山間農業地域		19.2	22.6	25.2	27.3
65歳以上比率 (%)	都市的地域	21.4	26.6	28.0	31.6	33.1
	平地農業地域	26.0	32.9	35.5	37.9	40.0
	中間農業地域	29.8	36.8	39.8	42.2	44.2
	山間農業地域	34.8	42.3	46.1	48.9	51.1

資料：農村振興局のデータに基づき筆者が推計。

注：今回の人口推計では、年齢不詳を除いたため、各地域の合計は全国値とは異なる。

第1-12表 都市的地域の人口階級別および高齢化割合別旧市町村数割合の推移

(単位: %)

		合 計	20%未満	20～30	30～40	40～50	50～60	60%以上
2010年	合 計	100.0	28.5	63.8	7.1	0.5	0.1	0.0
	5千人未満	15.5	2.7	8.8	3.6	0.4	0.1	0.0
	5千～1万人	20.3	3.8	14.4	2.0	0.1	0.0	0.0
	1 ～ 3万人	36.9	11.5	24.3	1.1	0.0	0.0	0.0
	3 ～ 5万人	9.9	3.9	5.8	0.2	0.0	0.0	0.0
	5 ～ 10万人	9.5	3.7	5.7	0.1	0.0	0.0	0.0
	10万人以上	7.9	2.9	4.8	0.1	0.0	0.0	0.0
2030年	合 計	100.0	3.4	42.3	43.9	9.0	1.2	0.2
	5千人未満	18.7	0.3	3.8	8.3	5.1	1.1	0.1
	5千～1万人	20.9	0.5	6.0	12.0	2.4	0.1	0.0
	1 ～ 3万人	34.0	1.4	15.9	15.4	1.3	0.1	0.0
	3 ～ 5万人	10.1	0.6	5.3	4.1	0.1	0.0	0.0
	5 ～ 10万人	8.8	0.4	5.9	2.3	0.2	0.0	0.0
	10万人以上	7.5	0.2	5.5	1.8	0.0	0.0	0.0
2050年	合 計	100.0	0.6	17.7	49.8	26.3	4.6	1.0
	5千人未満	26.8	0.0	1.7	8.5	12.0	3.6	1.0
	5千～1万人	20.4	0.2	2.5	10.0	7.0	0.7	0.0
	1 ～ 3万人	29.8	0.1	6.9	17.1	5.3	0.3	0.0
	3 ～ 5万人	8.7	0.1	2.3	5.3	1.0	0.0	0.0
	5 ～ 10万人	8.3	0.0	2.2	5.3	0.8	0.0	0.0
	10万人以上	6.0	0.1	2.2	3.5	0.3	0.0	0.0

資料: 農林振興局のデータに基づき筆者が推計。

注: 都市的地域総数に対する割合を示した。

と「30～40%」で86.2%を占めるようになる。さらに、2050年には「40～50%」の割合も26.3%と高まるが、50%を超える旧市町村は少ない。

人口階級と高齢化割合をクロスしてみると、2010年にはどの人口階級でも高齢化割合は「20～30%」の旧市町村が多く、人口規模による高齢化状況の差はあまりみられない。2030年、2050年では、人口規模の小さい階級で高齢化割合がより高くなっている。小規模な市町村ほど高齢化が進むことを示しているが、最も小さな人口規模である「5千人未満」でも、2050年に高齢者が過半を占めるような旧市町村は少ない。

次に、平地農業地域について示したのが、第1-13表である。人口階級規模別の動向をみると、3,000人以上の階級で割合が低下し、2,000人未満の階級の割合が上昇している。2050年には、「1,000～2,000人」が31.8%と最も多くなるが、人口規模が最も小さな「500人未満」の旧市町村は1割にも満たない。高齢化割合については、2010年では、「20～30%」が63.4%と最も多い。2030年には「30～40%」が最も多くなり、2050年になると「40～50%」が最も多い階層と、20年で高齢化割合が10%程度上昇する旧市町村が多いことがうかがわれる。ただし、都市的地域と同様に、2050年でも高齢化割合が50%を超える旧市町村は少ない。

人口階級と高齢化割合をクロスしてみると、2010年では、2,000人未満の各階級は「30～40%」がやや多く、2,000人以上の各階級では「20～30%」の旧市町村で多くなっており、人口規模階級による高齢化割合の差がみられる。しかし2030年になると、2,000人以上では「30～40%」の旧市町村が最も多く、2,000人未満では「30～40%」と「40

第1-13表 平地農業地域の人口階級別および高齢化割合別旧市町村数割合の推移

(単位:%)

		合 計	20%未満	20～30	30～40	40～50	50～60	60%以上
2010年	合 計	100.0	6.1	63.4	29.0	1.0	0.3	0.1
	500人未満	4.3	0.2	2.2	1.7	0.1	0.1	0.0
	500～1,000人	3.5	0.1	1.5	1.5	0.2	0.1	0.1
	1,000～2,000	17.7	0.3	8.3	8.5	0.5	0.0	0.0
	2,000～3,000	21.3	0.5	12.4	8.1	0.2	0.0	0.0
	3,000～5,000	27.5	1.0	20.4	6.1	0.1	0.0	0.0
	5,000人以上	25.8	3.9	18.6	3.2	0.0	0.0	0.0
2030年	合 計	100.0	0.3	7.2	60.9	30.2	1.1	0.4
	500人未満	5.0	0.0	0.2	2.1	2.1	0.2	0.3
	500～1,000人	6.8	0.0	0.1	2.4	3.8	0.4	0.0
	1,000～2,000	25.9	0.1	0.5	12.7	12.3	0.2	0.1
	2,000～3,000	20.8	0.0	1.0	13.8	6.0	0.1	0.0
	3,000～5,000	24.7	0.0	1.6	18.5	4.4	0.1	0.0
	5,000人以上	16.8	0.1	3.7	11.4	1.6	0.0	0.0
2050年	合 計	100.0	0.0	0.8	27.6	67.5	3.9	0.2
	500人未満	8.2	0.0	0.0	2.0	4.9	1.0	0.2
	500～1,000人	15.8	0.0	0.0	3.1	11.6	1.1	0.0
	1,000～2,000	31.8	0.0	0.0	8.6	22.3	0.9	0.0
	2,000～3,000	20.6	0.0	0.0	5.3	15.0	0.3	0.0
	3,000～5,000	14.5	0.0	0.0	4.4	9.8	0.3	0.0
	5,000人以上	9.0	0.0	0.7	4.2	3.9	0.2	0.0

資料:農村振興局のデータに基づき筆者が推計。

注:平地農業地域総数に対する割合を示した。

～50%」がほぼ同数となっており、人口階級のすべての階級で高齢化割合の階層が左にずれている。また、2050年では、5,000人未満のすべての階級で「40～50%」の旧市町村が最も多くなっている。高齢化割合の階層の刻みが10%と大きいため、1つの階層にかたまりやすくなっていることもあるが、平地農業地域では人口規模による高齢化の差は小さいと言える。

第1-14表は、中間農業地域について示した。2010年では人口階級「1,000～2,000人」の旧市町村がやや多いものの、各階級とも10%前後の割合を示している。今後は、2,000人以上の階級の旧市町村割合が低下し、「1,000～2,000人」の割合も2030年以降は低下すると予測される。その一方、2010年には21.1%しかなかった1,000人未満の旧市町村が2050年には過半を占めるようになる。特に、「500人未満」が30.0%を占めており、人口規模が著しく縮小する旧市町村が多いことを示している。高齢化割合については、2010年時点で「30～40%」が過半を占め、2030年以降は「40～50%」が最も多い階層となる。都市的地域や平地農業地域では割合の低かった高齢化割合50%以上の旧市町村が30%近くに達すると見込まれる。

人口階級と高齢化割合をクロスしてみると、2010年では、3,000人以上の階級では「20～30%」が、3,000人未満の階級では「30～40%」の階層の割合が最も多くなっており、人口規模の小さい旧市町村で高齢化が進んでいる。2030年になると、「5,000人以上」以外は、すべて「40～50%」の階層が最も多く、「500人未満」では過半の旧市町村が高齢化割合50%を超えることになる。また、2050年には、5,000人未満の全階級で「40～50

第1-14表 中間農業地域の人口階級別および高齢化割合別旧市町村数割合の推移

(単位: %)

		合 計	20%未満	20～30	30～40	40～50	50～60	60%以上
2010年	合 計	100.0	2.1	31.4	49.4	13.5	2.6	1.0
	500人未満	8.1	0.3	0.9	2.7	2.4	1.1	0.8
	500～1,000人	13.0	0.0	1.2	6.5	4.1	1.0	0.2
	1,000～2,000	27.6	0.1	5.2	16.9	5.0	0.3	0.1
	2,000～3,000	18.2	0.1	5.9	10.7	1.3	0.2	0.0
	3,000～5,000	17.5	0.3	8.7	7.9	0.6	0.0	0.0
	5,000人以上	15.6	1.3	9.6	4.6	0.1	0.0	0.0
2030年	合 計	100.0	0.2	2.1	23.9	55.5	15.3	3.0
	500人未満	15.1	0.1	0.1	0.7	5.8	5.8	2.5
	500～1,000人	19.8	0.0	0.1	1.4	12.3	5.5	0.4
	1,000～2,000	29.4	0.0	0.2	5.7	20.4	3.2	0.0
	2,000～3,000	14.2	0.0	0.2	5.3	8.2	0.6	0.0
	3,000～5,000	11.8	0.0	0.3	5.5	5.8	0.1	0.0
	5,000人以上	9.7	0.1	1.1	5.3	3.1	0.1	0.0
2050年	合 計	100.0	0.1	0.6	4.2	66.0	27.2	1.9
	500人未満	30.0	0.1	0.1	0.6	15.1	12.4	1.7
	500～1,000人	26.7	0.0	0.0	0.5	18.6	7.5	0.0
	1,000～2,000	23.4	0.0	0.1	0.6	17.9	4.7	0.1
	2,000～3,000	9.2	0.0	0.1	0.4	7.2	1.5	0.0
	3,000～5,000	6.4	0.0	0.0	0.3	5.3	0.7	0.0
	5,000人以上	4.3	0.0	0.4	1.7	1.8	0.3	0.1

資料: 農村振興局のデータに基づき筆者が推計。

注: 中間農業地域総数に対する割合を示した。

％」が最も多いことには変わりはないが、40%未満の市町村が非常に少なくなる。また、高齢化割合が50%を超える旧市町村(29.1%)のうち、1,000人未満規模の市町村は21.6%と、4分の3を占めている。

最後に、山間農業地域についてみてみたい(第1-15表)。2010年では、人口2,000人以上の階級は全体の4分の1程度しかなく、1,000人未満の階級で40.1%を占めていた。今後は、1,000人以上の階級の割合が低下し、2030年以降は「500～1,000人」の割合も減少に転じる。そして、2050年には62.6%の旧市町村が「500人未満」となる。高齢化については、2010年時点で「30～40%」が多く、高齢化割合が5割以上の旧市町村は12.8%となっている。これが、2050年になると、80.9%の旧市町村で高齢化割合が50%を超えるという結果になる。旧市町村の人口が非常に少なくなるとともに、高齢者が過半を占めるようになるのである。

人口階級と高齢化割合をクロスしてみると、2010年の500人以上の階級では高齢化割合「40～50%」の階層が最も多く、「500人未満」の階級ではすでに半数近くの旧市町村が50%以上となっていた。それが2030年になると、1,000人未満の階級で「50～60%」の階層が最も多くなり、この階級でも過半の旧市町村で高齢化割合が「50%以上」となる。そして、2050年では、山間農業地域の全旧市町村の7割以上が「人口1,000人未満かつ高齢化割合50%以上」とになると予想される。山間農業地域では、旧市町村単位でも、人口規模が非常に小さくなるとともに過半が高齢者となる地域が多いことを示している。

第1-15表 山間農業地域の人口階級別および高齢化割合別旧市町村数割合の推移

(単位: %)

		合 計	20%未満	20～30	30～40	40～50	50～60	60%以上
2000年	合 計	100.0	0.4	11.2	46.0	29.6	9.3	3.5
	500人未満	16.6	0.1	0.6	2.6	5.6	4.5	3.1
	500～1,000人	23.5	0.1	0.4	8.5	10.6	3.4	0.4
	1,000～2,000	30.9	0.0	2.6	16.7	10.5	1.2	0.0
	2,000～3,000	13.0	0.0	2.2	8.5	2.2	0.1	0.0
	3,000～5,000	10.5	0.0	2.7	7.2	0.6	0.0	0.0
	5,000人以上	5.5	0.1	2.8	2.5	0.1	0.0	0.0
2003年	合 計	100.0	0.0	0.3	4.9	41.8	39.7	13.2
	500人未満	34.7	0.0	0.0	0.8	5.9	16.5	11.5
	500～1,000人	29.1	0.0	0.1	0.2	12.0	15.2	1.6
	1,000～2,000	22.0	0.0	0.1	1.1	13.7	7.0	0.1
	2,000～3,000	8.0	0.0	0.0	0.7	6.5	0.8	0.0
	3,000～5,000	4.2	0.0	0.0	1.1	2.9	0.2	0.0
	5,000人以上	2.0	0.0	0.0	1.0	0.9	0.0	0.0
2005年	合 計	100.0	0.0	0.0	0.8	18.2	62.4	18.5
	500人未満	62.6	0.0	0.0	0.0	8.2	37.1	17.2
	500～1,000人	21.6	0.0	0.0	0.1	4.4	15.9	1.2
	1,000～2,000	11.6	0.0	0.0	0.1	2.8	8.6	0.1
	2,000～3,000	2.3	0.0	0.0	0.2	1.5	0.6	0.0
	3,000～5,000	1.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.2	0.0
	5,000人以上	1.0	0.0	0.0	0.3	0.6	0.0	0.0

資料: 農林振興局のデータに基づき筆者が推計。

注: 山間農業地域総数に対する割合を示した。

以上、農業地域類型別に人口規模階級と高齢化割合の今後の状況をみてみたが、農業地域類型により大きな差があることがわかる。平地農業地域では人口規模が非常に小さくなる市町村、あるいは高齢者が過半を占めるような市町村は非常に少なく、人口規模による高齢化割合の差は小さい。それに対し、中間農業地域の一部や山間農業地域の多くは、人口規模が非常に小さくなるとともに高齢者が過半を占める旧市町村が多数生じると推測される。

(3) 地域ブロック別の旧市町村の状況と将来推計

最後に、地域ブロック別にも触れておきたい。

第1-16表に、地域ブロック別の旧市町村当たりの集落数と人口を示した。平均集落数をみると、南九州の都市的地域が 50.8 集落と最も多く、次いで北海道の平地農業地域が 40.7 集落、南九州の中間農業地域が 38.1 集落、同平地農業集落が 35.7 集落となり、これら地域で 30 集落を超えている。一方、近畿の全地域、東海の平地および中間農業地域、南関東の中間農業地域、東山の平地農業地域、沖縄の中間農業地域の計 8 地域で 10 集落に満たない。このように、平均集落数は、農業地域類型よりも地域ブロックによる差が大きい。

他方で平均人口は、平均集落数の多い南九州、北海道で多くなっている。それ以外では、北関東、沖縄の農村地域の各地域で全国平均を上回っている。それに対し、近畿、山陰、山陽、四国では全国平均を下回る地域が多く、特に、山陰は平地農業地域を除いて（最も

第1-16表 地域ブロック別の旧市町村当たり平均集落数および人口(2010年)

	平均集落数				平均人口(人)			
	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
全 国	13.5	12.2	13.4	13.1	33,504	4,093	3,134	1,858
北海道	27.2	40.7	24.7	18.0	88,251	8,747	5,843	3,953
東 北	13.3	11.0	12.6	12.6	25,499	3,661	3,326	2,594
北 陸	10.3	10.1	11.1	10.8	15,423	3,279	2,128	1,511
北関東	12.4	12.1	13.3	11.2	20,553	5,197	3,981	2,282
南関東	12.6	11.1	8.8	12.5	62,149	4,317	2,927	1,985
東 山	10.2	8.9	11.6	11.3	12,196	3,906	3,161	2,174
東 海	12.3	9.0	9.6	11.1	26,853	4,191	3,878	1,789
近 畿	9.9	9.9	9.0	9.5	35,997	3,549	2,783	1,530
山 陰	15.6	11.9	14.5	13.4	12,028	2,711	2,262	1,033
山 陽	20.9	12.3	13.8	16.2	23,424	2,681	2,357	1,397
四 国	17.5	13.7	13.3	16.1	16,206	3,393	2,508	1,412
北九州	16.2	12.6	14.1	14.1	31,203	3,840	3,244	1,469
南九州	50.8	35.7	38.1	22.1	65,408	7,514	6,725	3,104
沖 縄	14.8	10.9	9.5	11.8	40,120	5,541	5,435	2,665

資料:農村振興局調べ。

低い山陽とほぼ同水準)平均人口が最も少ない。

次に、地域ブロック別に推計した結果についてみていきたい⁽¹⁵⁾。第1-17表に、2030年と2050年の人口推計結果を2010年を基準とした指数で示した。沖縄については、出生率が高いこと、30、40歳台での増加がみられることにより、すべての地域類型で全国計を大きく上回り、山間農業地域を除いた3地域では増加あるいは微減となっている。以下では、沖縄を除いた地域でみていきたい。

2030年についてみると、東京一極集中が続いている南関東の都市的地域で100を超える最も高い値となっている。同地域を除き10ポイント未満の低下にとどまっているのは、北関東、東海、近畿、山陽、北九州、南九州のいずれも都市的地域である。農村地域で値

第1-17表 地域ブロック別農業地域類型別人口の推計結果(2010年=100)

	2030年				2050年			
	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
全 国	94.6	82.7	74.7	62.2	83.0	61.2	49.6	33.3
北海道	89.0	76.8	70.0	57.8	69.6	53.2	42.8	28.1
東 北	87.4	78.2	72.6	61.5	70.0	54.1	45.7	32.0
北 陸	88.4	84.6	70.7	64.3	72.5	63.9	44.4	36.8
北関東	92.9	86.4	73.4	57.4	79.9	66.5	45.9	27.3
南関東	100.6	83.2	74.2	66.5	93.6	59.7	47.5	36.4
東 山	89.0	88.5	81.2	67.2	74.0	70.1	59.4	39.4
東 海	95.8	89.9	79.9	63.8	85.6	73.5	56.5	35.3
近 畿	90.3	81.6	76.3	61.9	75.3	59.7	52.2	32.8
山 陰	89.8	78.6	76.7	59.3	75.7	54.2	52.4	30.1
山 陽	91.5	80.1	73.7	62.8	78.9	57.9	48.5	34.1
四 国	85.9	82.8	68.9	58.9	67.6	61.9	40.9	29.7
北九州	93.3	79.4	73.9	59.4	80.6	56.3	48.9	29.7
南九州	91.5	75.6	76.2	67.0	75.8	50.6	53.0	40.7
沖 縄	104.2	96.8	106.5	84.5	99.7	91.9	105.4	65.9

資料:農村振興局のデータに基づき筆者が推計。

の高いのは平地農業地域であり、半数以上の地域ブロックで 80 を超えている。平地農業地域で 80 未満の地域ブロックは、南九州や北海道といった関東圏から離れた地域である。他方、中山間地域に目を向ければ、80 を超えているのは東山の中間農業地域のみであり、北海道、北関東、山陰、四国、北九州の山間農業地域では 60 を下回っている。沖縄を除けば、どの地域類型でも値の最も高い地域ブロックと最も低い地域ブロックの差は 10 ポイント程度であり、ブロック間の差は、地域類型間の差よりも小さい。また、地域ブロック内での地域類型による違いをみると、南九州の平地農業地域と中間農業地域を除き、全地域ブロックで都市的地域＞平地農業地域＞中間農業地域＞山間農業地域という序列になっている。以上のことから、人口の変動は、地域ブロック間による地域差よりも農業地域類型による地域差が強く影響していることがわかる。

なお、2050 年の数値も示しているが、現状の傾向がこれからも継続するという仮定の推計なので、地域差は変化していない。ただし、人口が大きく減少すると予測される山間農業地域では、北関東、北海道のように 30 を大きく下回る地域が出現することに留意する必要がある。

さらに、高齢化割合の推計結果も示しておきたい（第1-18表）。人口推計結果と同様に、沖縄は異なった傾向を示しているので、それ以外の地域ブロックについてみていきたい。2030 年の高齢化割合は全地域ブロック共通して都市的地域が低いが、最も高い北海道の 33.9%から最も低い南関東の 26.2%まで約 8 ポイントの差がある。また、北陸、北関東、東海、近畿、四国の各平地農業地域では、30 %台を維持している。一方、中山間地域、特に山間農業地域では、北陸、東山、南九州を除く各ブロックで 50%を超えており、四国で 55.8 %と最も高い。高齢化割合も人口推計結果と同様、地域ブロック間の差よりも農業地域類型間の差が大きい。地域ブロック内での地域類型を比較すると、ほぼすべての

第1-18表 地域ブロック別農業地域類型別高齢化割合の推計結果

(単位:%)

	2030年				2050年			
	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
全 国	28.0	35.5	39.8	46.4	33.1	40.0	44.2	51.9
北海道	33.9	37.4	39.8	45.6	40.8	42.3	45.4	52.6
東 北	30.7	37.7	41.6	46.5	35.8	42.2	47.0	52.0
北 陸	30.7	34.5	40.6	44.3	35.4	39.6	44.8	48.2
北関東	28.6	33.6	41.8	49.0	33.2	38.7	48.3	55.1
南関東	26.2	37.1	41.5	47.2	31.9	42.8	46.4	53.6
東 山	30.2	34.3	36.8	42.5	35.3	40.2	42.6	48.7
東 海	26.9	31.3	37.0	45.9	31.3	35.6	41.7	51.0
近 畿	28.8	34.4	38.1	47.0	34.1	39.4	43.3	54.0
山 陰	29.9	37.2	38.4	50.2	33.9	42.6	43.0	55.1
山 陽	28.6	37.3	40.0	47.8	32.2	41.1	44.3	52.3
四 国	31.6	35.6	43.7	50.3	36.4	39.8	49.3	55.8
北九州	29.1	37.0	40.6	49.4	33.5	41.0	43.9	54.8
南九州	30.5	39.6	39.5	43.7	35.1	42.9	41.7	48.2
沖 縄	24.5	31.2	28.8	31.4	29.6	32.7	31.1	38.9

資料: 農林振興局のデータに基づき筆者が推計。

注: 高齢化割合とは総人口に占める65歳以上人口の割合。

地域ブロックで、都市的地域<平地農業地域<中間農業地域<山間農業地域の順となっている。高齢化割合でも、地域ブロック間の違いよりも農業地域類型間の違いが大きいことがわかる。なお、2050年の推計結果は、2030年の結果とほぼ同様の結果を示すが、全地域で高齢化は一段と進行することが示されている。

以上のように、将来推計結果からみて、人口の変動や高齢化は、地域ブロック間の差よりも農業地域類型別の差が影響していることが確認できる。

6. おわりに

本章では、政策対象と考えられるようになった「複数集落単位」として旧市町村を分析対象とし、農業地域類型別にみた現状や今後の動向をみた。

その結果、旧市町村の多くが「明治の大合併」による小学校区を範囲としたものであることを明らかにした。「明治の大合併」では合併基準として人口規模が示されていたため、農業地域類型別の平均集落数に差はなく、人口が減少している中山間地域でも1千人以上の規模を維持している旧市町村が多い。しかし、2000~10年の人口動向をみると、人口が増加している旧市町村は平地農業地域で約2割、中山間地域では1割にも満たず、農村地域の旧市町村のほとんどが人口減少に直面していることが示された。

2000~10年の動向が今後とも続いたと仮定した場合の農業地域類型別の人口を予測すると、20年後には全地域で人口減少が進むという結果が得られた。また、人口規模階級・高齢化割合で分類してみると、平地農業地域では、高齢化が進行するものの、2050年になってもある程度の人口を維持する旧市町村が多いのに対し、中山間地域では、人口規模が非常に小さくなるとともに高齢者が過半を占める旧市町村が多数生じると推測された。

推計結果からも明らかのように、現状ではある程度の人口規模が維持されている中山間地域の旧市町村でも、大幅な人口減とさらなる高齢化が進行すると見込まれる。このため、地域の維持のためには、旧市町村に着目した、人口維持のための施策を講じることが必要である。

今回の分析では、農村振興局の作成した旧市町村別の人口データのみを用いた。しかし、旧市町村についてのより詳細な分析を行うためには、地域メッシュとして公開されている国勢調査、経済センサス等も加える必要がある⁽¹⁶⁾。旧市町村が政策対象と考えられるようになる中で、多様な分析を行う際に必要な基礎的な統計を整理することが重要となっているのである。その際、従来の旧市町村区分で整理するだけでなく、「複数集落」として施策を実施し始めた地域では、現状に即した地域区分にすることも検討していく必要がある⁽¹⁷⁾。

注(1) 「農村に関する施策」(食料・農業・農村政策審議会 企画部会(2014年11月11日)配布資料)から引用。

(2) 1950年2月1日現在の市町村のことをいう。なお、旧市町村による地域区分は、統計だけでなく、山村振興

法施行令（1965 年）のように、法律でも規定されている。

- (3) このような照合作業のため、実態の人口と推計した人口には若干の乖離が生じる（ある市町村に属しているすべての旧市町村における推計人口の合計とその市町村の実際の人口には差が生じている）。本章では、集計値を用いた分析なので大きな問題とはならないが、個別の旧市町村について分析に利用するには問題がある。
- (4) 農林水産省経済局統計情報部(1991)「農業地域類型からみた 1990 年農林業センサス結果(農家)の概要」(p124)から引用。
- (5) 能美(2005)は、「多くの分析者が同一の区分・類型化結果に従う条件として、その結果の利用にメリットが存在することがあげられる」(p12)と指摘したうえで、「農業地域類型」を例示し、「近年、中山間地域農業の研究が数多く行われており、その中では中山間地域を、農業地域類型にある中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域として定義する場合が多くみられるが、これには農業地域類型の分類に従うことが各種統計資料を得るうえで好都合なことが大きく関係している」(p13)と述べている。
- (6) 2000 年時点の市町村範囲を基準とした市町村データは、集計項目は減っているものの、国勢調査では 2005 年、2010 年で公表されており、分析することが可能である。また、分類年は古くなかったが、市町村別の農業地域類型が公表されている（市町村数が多いため、一部の市町村における農業地域類型の変更は結果にあまり影響しない（松久(2013)を参照））。
- (7) 農家では、主婦や高齢者は農繁期に自家農業を手伝うことが多いため、労働力人口が高まることになる。
- (8) 現在のわが国の年齢別構成は、2010 年では「第 2 次ベビーブーム世代」である 40 歳前後の割合が高くなっている。この年齢層は出産する可能性が低いが、今回の対象年齢「15 ～ 49 歳」に含まれるため、年齢別のウェイトを考慮した出生率よりも低下することになる。このため、将来推計はやや低めの結果となる可能性が高い。
- (9) 横道(2007)より引用。その後の横道からの引用はすべて同じ文献による。
- (10) 松沢(2013)によると、町村合併に至るまでには紆余曲折があり、一部の町村では議員の配分問題により合併できなかった事例を紹介している。
- (11) 現在も、組合立の小学校は存在する。その中には、愛媛県と高知県にまたがる組合立の小学校がある。
- (12) 庄司(2003)は、「明治に入り「明治の大合併」までにかかなりの町村合併がおこなわれている。例えば長野県はとくにこうした合併が多い。一方で新しくできた村もある。厳密にはこれらを勘案しなければならないが、大まかにいって地理的な区域としては近世の行政区＝大字という関係にあった」と指摘している。
- (13) 庄司(2003)は、「農林業センサスによって農業集落がどのくらい大字の区域と一致するかを見てみると、①一致するというのは全国の農業集落の約 4 分の 1、27 %にすぎない。②他の農業集落と合わせると大字に一致する、つまり一大字に 2 つ以上の農業集落が存在する場合が 58 %にものぼる。ただし、これには大きな地域差があり、北陸や近畿では①が 71 %、65 %に達する。他方、東北や北関東、中国・四国・九州では②が一般的で、6 割を超える」と指摘している。
- (14) 小野(2012)では、1 つの藩政村に 5 集落ある事例を紹介し、「地区の中心地として人口密集地区であったために、小字単位で集落が成立したものと考えられる」(p11)と指摘している。
- (15) 石川県で、最近、大学が移転し、人口が大幅に増加（特に 20 歳代）した旧村がある。この 1 つの旧村で北陸の値が大きく変化するので、この旧村を除外した値を示した。
- (16) 「複数集落」の範囲として、国勢調査の地域区分（「町・丁・字統計」）を用いて分析することも考えられる。しかし、調査年時の住居表示に基づく集計であるため、住居表示の変更により、接続することが簡単にはできない地域が多数存在する。つまり、時系列で分析することが非常に困難なのである。
- (17) 集落単位の地図データは公表されているので、実際にまとめられた「複数集落」に基づく統計を作成することは可能である。

【引用文献・参考文献】

- [1] 松久勉(2013)「最近の農業地域の人口動向」（清水純一・坂内久・茂野隆一編『復興から地域循環型社会の構築へ 農業・農村の持続可能な発展』、農林統計出版

- [2] 松沢裕作(2013)『町村合併から生まれた日本近代 明治の経験』, 講談社
- [3] 能美誠(2005)『農業地域区分・時期区分手法論』, 農林統計協会
- [4] 小野智昭(2012)「集落（ムラ）の把握について」（農林水産政策研究所構造分析プロジェクト研究資料 1 『水田地帯における地域農業の担い手と構造変化』）
- [5] 庄司俊作(2003)『近現代日本の農村 農政の原点をさぐる』 吉川弘文館
- [6] 横道清孝(2007)「日本における市町村合併の進展」（『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 NO.1』） 比較地方自治研究センター

第2章 人口減少下における農業集落の変容と将来展望

— 集落構造の動態分析と存続危惧集落の将来予測 —

橋 詰 登

【 要 旨 】

本章では、農業センサスの集落データを個票レベルで接続させ、1990年から2010年にかけての集落構造や集落活動の変化を動態統計分析から明らかにするとともに、小規模化や高齢化の進行によって存続が危惧される集落の数等を地域別に予測し、人口減少のさらなる進行が農山村地域に及ぼす影響と集落の維持・再生方策を中長期的な視点から検討した。分析結果は以下に要約される。

第1に、農業集落を構成する世帯数が2000年を境に減少局面に入っており、集落の小規模化が加速するとともに、集落人口の高齢化も進展していた。これら状況は、もともと小規模な集落が多い山間農業地域で顕著に見られた。また、集落の小規模化・高齢化によって、集落機能が低下しており、総戸数4戸以下、人口9人以下、高齢化率50%以上の集落において、共同活動等の実施割合が急激に低下していることが確認された。

第2に、最も危惧されたていた無人化等による集落の消滅は、1990～2010年の間ではまだごく僅かにすぎず、小規模化・高齢化が進みつつも、農山村の集落はなんとか維持されてきていることが明らかとなった。

第3に、農業集落ごとに行った趨勢の予測からは、「存続危惧集落」（人口9人以下でかつ高齢化率50%以上の集落）が現在の3千集落弱から2050年には1万3千集落に増加すると見込まれ、山間農業地域では全集落の4分の1強が該当すると推計された。

これら結果は、このまま何もしなければ、現在実施されている集落を単位とする様々な取組が、近い将来多くの農業集落で継続できなくなり、少なくない数の集落が農山村地域から姿を消してしまうことを示唆している。したがって、この流れに抗し、集落の再生を図っていくためには、①趨勢から脱して、新しい人の流れを作り出していくこと、②集落が持つ様々な共同機能をなくさないために、隣接する集落との連携等による新たな組織体制を早急に構築することが求められている。

そしてこれら対応は、小規模化・高齢化が本格的に進む前、すなわち今すぐに取りかかるべき喫緊の課題と言える。

1. はじめに

わが国の農業集落は、農林業面での共同活動（農道、用排水路、農業機械・施設、共有林野等の共同管理や共同利用、ゆい等と称される労働力の相互支援や生産物の共同出荷等）ばかりでなく、生活面にも深くかかわった（冠婚葬祭に象徴される相互扶助等）基礎的な社会集団として存続してきた。そしてこのことが、農村におけるコミュニティの維持や地域資源の管理に重要な役割を果たしてきた。

しかし近年、都市部に先行する人口減少（過疎化）と高齢化の並進によって、農村の中でもとりわけ生産・生活条件の厳しい中山間地域を中心に、農業集落の小規模化（集落内の戸

数や人口の減少）と高齢化が進行しており、古くから継続されてきた集落での共同活動が困難化することによって、農林業生産の停滞はもとより農地や森林等の荒廃が危惧されている。

この点については、1990年代における農業集落の変容プロセスと共同活動とのかかわりを分析した橋詰（2006）で、「①構成農家数が一桁となった農業集落で集落機能の消失が起こっており、農家数が4戸以下となった集落の半数は10年後に農家がいなくなっている。②構成農家数の減少による農業集落の小規模化が、寄り合い開催回数の減少等、集落のコミュニティ機能を低下させている。③農業集落の小規模化とそれに伴う集落機能の低下は、農地の集団的利用や農道・農業用排水路の共同管理作業を後退させ、結果として耕作放棄地の増加を招いている。」ことを明らかにしている⁽¹⁾。加えて、その後の集落の動きについても、2005年農業センサスの分析を行った橋詰（2008）の中で、「構成農家数が少ない農業集落ほど寄り合いの開催回数が少なく、かつ共同作業や地域活性化に向けた活動に取り組む集落割合が低く、集落の小規模化は共同活動を困難なものとし、農地等の地域資源の保全・管理活動の後退に結びついている。」ことを確認している⁽²⁾。

人口減少と高齢化が長く続いている農村地域では、農家数のみならず非農家を含む総戸数も減少し始めており、今後これら動きが一段と加速することによって、存続が危ぶまれる集落も少なからず出現すると予想される。したがって、このような事態を回避するためには、早急に農村の維持・再生を図るための地域対策を講じることが求められており、そのためには地域の基礎的な社会集団である農業集落の現状と動向、とりわけ共同体としての機能面の変化について、地域性を踏まえた客観的かつ正確な分析結果を提示していく必要がある。

しかし後述するように、農業集落に関する調査⁽³⁾は2005年に行われた農業センサスの見直しによって調査対象とする集落の範囲が変更されており、各年の調査結果を単純に並べて比較しても集落の変化を正確に掴むことができない。そこで本章では、農業センサスの集落調査データ（1990年、2000年、2010年）を個票レベルで接続させ、1990年から2010年にかけての集落構造の変化と、それに即した集落機能や共同活動の状況を動態統計分析から明らかにする。また、小規模化や高齢化の進行によって存続が危ぶまれる集落の数や資源量等を地域別に予測し、人口減少のさらなる進行が農村地域社会に及ぼす影響を中長期的な視点から考察する。そして、これら2つの分析結果を踏まえ農業集落の維持・再編に向けた課題と施策対応のあり方を検討する。

本章の構成は、以下のとおりである。

まず始めに、調査対象となる農業集落の範囲が各年次で異なっていることから、2.において各調査年次間における農業集落の接続関係を明らかにする。次に、3.で集落の小規模化と集落機能との関連性を地域性を踏まえて分析する。ここでは、近年における小規模集落の無人化要因についても検討する。つづく4.では、人口減少・高齢化が進行する下での集落の存続状況等を中長期的に予測する。そして最後の5.では、分析結果のまとめを行い、農業集落の維持・再編に向けた課題の整理を行う。

2. 集落調査対象の変更と接続関係

(1) 農業集落の定義と調査対象の変更

農業センサスにおける農業集落の定義は、「市区町村の区域の一部において農業上形成されている地域社会のことである。農業集落は、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位である。具体的には、農道・用水施設の維持・管理、共有林野、農業用の各種建物や農機具等の利用、労働力（ゆい、手伝い）や農産物の共同出荷等の農業経営面ばかりでなく、冠婚葬祭その他生活面にまで密接に結びついた生産及び生活の共同体であり、さらに自治及び行政の単位として機能してきたものである。」（2010年農林業センサス「農山村地域調査」）とされており、1980年の集落調査から現在まで、おおむねそのまま踏襲されている⁽⁴⁾。

しかし、全国の農業集落数の推移をみると、2000年まで減少を続けていた集落数が、2005年には一転して4千余り増加している（2010年は再びやや減少）。明らかに2000年までの調査結果と2005年以降の調査結果に断層が生じており、時系列比較ができなくなっている。これは、2005年の農業センサスの見直しで、農業集落調査の調査対象となる集落の範囲が変更されたためであり、具体的には以下の理由による。

2000年農業センサスまでの農業集落調査の主眼は、農業集落の立地条件や農業生産面および生活面でのつながりを把握することにあった。このため、「集落機能」（農業集落としての農業生産や生活等を行うに当たっての意志の統合や調整といった機能）があると認められた集落が調査の対象とされてきた。したがって、従前、集落機能をもっていた農業集落であっても、市街化の進行により非農家の間にごく少数の農家が点々と存在するだけになったり、著しい過疎化のために農家がごく僅かになってしまい、集落機能があると認められない集落（いわゆる「農家点在地」）や農家が所在しない集落（農家数がゼロの集落）は、調査対象から除外されてきた。

しかし、2005年の改正で林業地域調査と統合されたことによって、調査の主眼が農山村における地域資源の総量把握に変更された。調査の名称も農山村地域調査となり、5年ごとに実施されるこの調査の中で集落に関する調査が行われるようになった⁽⁵⁾。これにより、集落機能のない集落であっても農家や農地が存在していれば調査対象となり、一方で2000年農業センサスまでは調査対象とされてきた「全域が市街化区域の農業集落」が、農林業施策の対象範囲外であるという理由から調査対象から除外されることとなった。こうした調査対象集落の変更が、前述した集落数の時系把握上の断層を生み出した要因と言える。

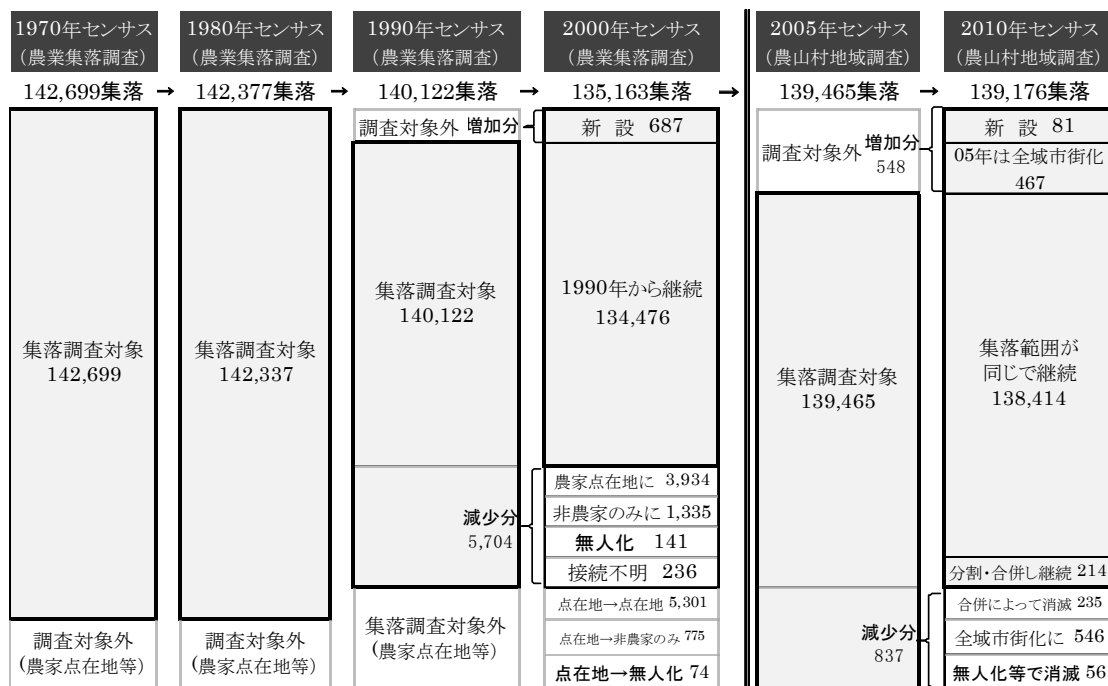
(2) 農業集落数の推移と集落の接続状況

1) 農業集落数の推移と無人化集落

第2-1図は、農業集落数の推移を見たものである。1970年に142,699存在したわが国の農業集落は、徐々に減り続け、2000年には135,163となっていた。この間、1990年から2000年にかけての減少数が最も大きく、この10年間だけで4,959集落が減少している。しかし、前述した2005年の調査対象の変更によって、一転して2005年の集落数は4,302増加し139,465集落となり、その後、289減少し2010年では139,176集落となっている。

ところで、これら集落数の推移から注目されるのが集落の消滅である。しかし、前述したように、集落調査は全国すべての集落を漏れなく調査としているわけではないことから、農業センサス間で減少した集落数が、そのまま消滅した集落数となるわけではない。例えば、最も集落数が減少した1990年から2000年の10年間に無人化した集落の数を推計してみると、その数は215集落（農家点在地からの無人化を含む）と試算され、年平均20集落程度に過ぎない⁽⁶⁾。

また、直近の2005年から2010年にかけての5年間の集落数の減少は289であるが、2010年調査で新規に調査対象となった集落が548（その多くは、2005年調査時に全域が市街化区域であった集落）あるため、実際には5年間で837集落が減少している。そこで、この837集落の内訳をみると、新たに集落の全域が市街化区域になったことによる調査対象からの除外が546、集落の合併によって2005年の集落コードが削除されたもの



第2-1図 農業集落数の推移（試算）

資料:「農業集落調査」(1970～2000年),「農山村地域調査」(2005年,2010年),「農家数がゼロの農業集落概況表」(2000年)。

注(1) 2000年の農家点在地,非農家のみ集落,無人化集落数は,いずれも推計値である。

(2) 2005年センサスで集落調査の対象が大幅に変更されたため,2000年の集落数と2005年の集落数は接続しない。

が 235 あり、無人化等によって消滅した可能性のある集落は、わずか 56 であることが確認できる。ただし、前述したように 2005 年からは無人化しても農地が残っていれば調査対象となることから、この他にもこの間に新たに無人化した集落が存在している可能性はあるが、たとえこれら集落を加えたとしてもその数は決して多くはないと推察される⁽⁷⁾。このように、少なくとも 2010 年の時点では、全国で無人化集落が急増する状況には至っていない。

2) 調査対象集落の接続関係と分析対象集落

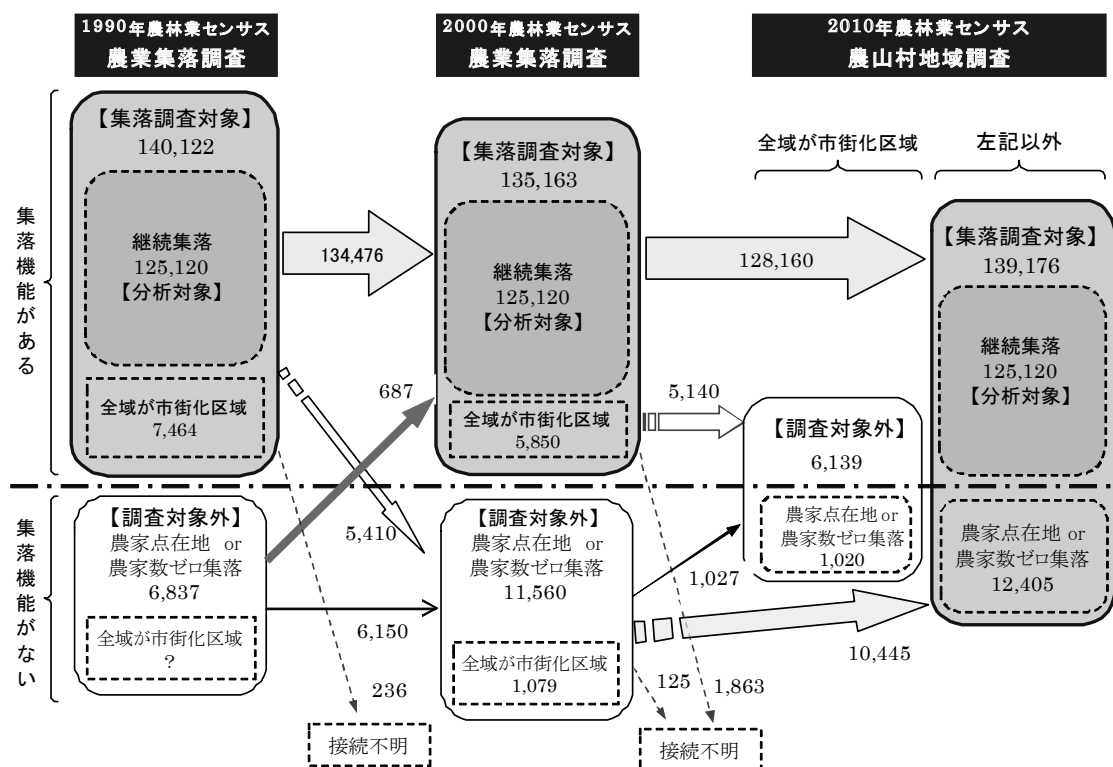
前掲第2-1図からもわかるように、農業集落を時系列分析しようとした場合、2005 年に断層があることに加え、①農家や農地が存在しなくなった集落が随時調査対象から脱落していくこと、②数は少ないものの集落の合併や分割があること、③集落の立地属性を表す農業地域類型区分の設定基準が各調査年で異なっていること等から、各調査年の調査結果（その時々の集落の平均像等）をそのまま単純に比較しても、集落構造や機能面での変化を正確に把握することはできない。

したがって、近年の集落変容を統計的に明らかにしようとするならば、農業集落ごとに各年の調査結果を結合させて分析することが求められる。そこで、各集落調査結果を個票レベルでマッチングさせ、1990 年から 2000 年、さらに 2010 年にかけての集落の構造動態分析を試みた。具体的には、集落調査対象の変更が行われた 2005 年を起点とし、2000 年の調査対象集落との接続関係を整理した「2000-05 年集落関連表」および 2010 年の調査対象集落との接続関係を整理した「2005-10 年集落関連表」を用いて 2000 年と 2010 年の農業集落コードの接続を図った後、従前の研究において作成した「1990-2000 年の集落構造動態統計」⁽⁸⁾の集落コードに連結（1990 年、2000 年、2010 年それぞれの集落調査データをセット）することによって、1990 年から 2010 年にかけての集落の変容と集落機能の変化を分析することとした。

この接続作業から、各農業センサス間における集落の動きを整理したのが第2-2図である。1990 年の農業集落調査における集落数は、前述したように 140,122 であり、これらはすべて「集落機能がある」と認められた集落である。このなかには、2005 年から調査対象外となる「全域が市街化区域にある集落」が 7,464 含まれている。

これが、2000 年には 135,163 集落となり、5 千集落弱減少する。これら減少した集落の多くは、集落機能が無くなり「農家点在地」になったと推察される。それは、「全域が市街化区域にある集落」が 5,850 に減少していることから確認でき、都市化が進む集落を中心に集落機能の消失が進んだ様子が見えてくる。また、新たに調査対象となった集落が 687 あるため、1990 年の調査対象集落のうち 2000 年も調査が行われた集落は 134,476（96.0 %）となる。

さらに、2000 年から 2010 年にかけての集落の動きは、2005 年に調査対象の変更があったため複雑である。まず、2000 年の調査対象集落のうち、引き続き 2010 年でも調査対象となったものは 128,160 集落（94.8 %）であり、5,140 集落（3.8 %）は全域が市街



第2-2図 農業集落数の推移（試算：1990年→2000年→2010年）

資料：「農業集落調査」（1990年，2000年），「農家数がゼロの農業集落概況表」（2000年），「農山村地域調査」（2010年）。

注(1) 集落数は各調査の集落コードを「集落関連表」を用いてマッチングさせて求めたものであり，農家点在地数は推計値に基づく。

(2) 集落の分割・合併があるため，期首の集落数に移動状況を加減しても期末の集落数とは一致しない。

(3) 「継続集落」とは，1990年，2000年，2010年の3回の調査すべてで調査対象となった集落である。

化区域に該当する集落であったため調査対象外となっている。一方，2000年には調査対象外であった「農家点在地」や「農家数がゼロの集落」のなかから，10,445集落が新たに2010年の調査対象となっており，総集落数が増加する要因となっている。

このように，各調査間で調査対象から離脱する集落がある一方で，新規に把握される集落もあることから，1990年，2000年，2010年の3回の調査すべてで調査対象となっている125,120集落（継続集落）を，以下の動態分析の対象集落とする（1990年の総集落数の89.3%，2000年の同92.6%，2010年の同89.9%）。

3. 世帯構成の変化と集落機能

(1) 集落の小規模化の進行

1) 農業集落の平均規模からみた変化

まず始めに，1集落当たりの平均規模によって集落の変化を見た（第2-1表）。平均像をみる場合には，一般的に算術平均が用いられるが，都市圏を中心に総戸数が1,000戸を上回るような超大規模集落が存在することから，ここでは各地域における平均的な集落の姿

第2-1表 中央値(median)による平均集落規模の推移

	平均総戸数 (戸)			平均農家数 (戸)			平均耕地面積 (ha)			平均田面積 (ha)		
	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年
全 国 (算術平均)	48 (131)	52 (164)	50 (175)	22 (28)	18 (23)	15 (19)	21 (37)	19 (35)	18 (34)	14 (22)	12 (21)	12 (21)
都 市 的 地 域	144	176	200	24	20	16	19	16	14	13	11	10
平地農業地域	51	56	57	27	22	18	37	34	34	25	22	23
中間農業地域	39	41	39	21	17	14	19	17	17	12	11	11
山間農業地域	29	29	26	17	13	11	12	10	10	8	7	7
北 海 道	17	16	15	11	8	6	108	103	109	44	44	47
都 府 県	49	53	52	23	19	15	20	18	17	13	12	12

資料:「農業集落調査」(1990年, 2000年), 「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注(1) 1990年, 2000年, 2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。

(2) 平均耕地面積は集落の属地面積である。また, 平均田面積は田がある集落のみを対象とした数値である。

(3) 全国の()内の数値は, 算術平均である。

をよりの確に捉えることができる中央値(Median)を用いた。

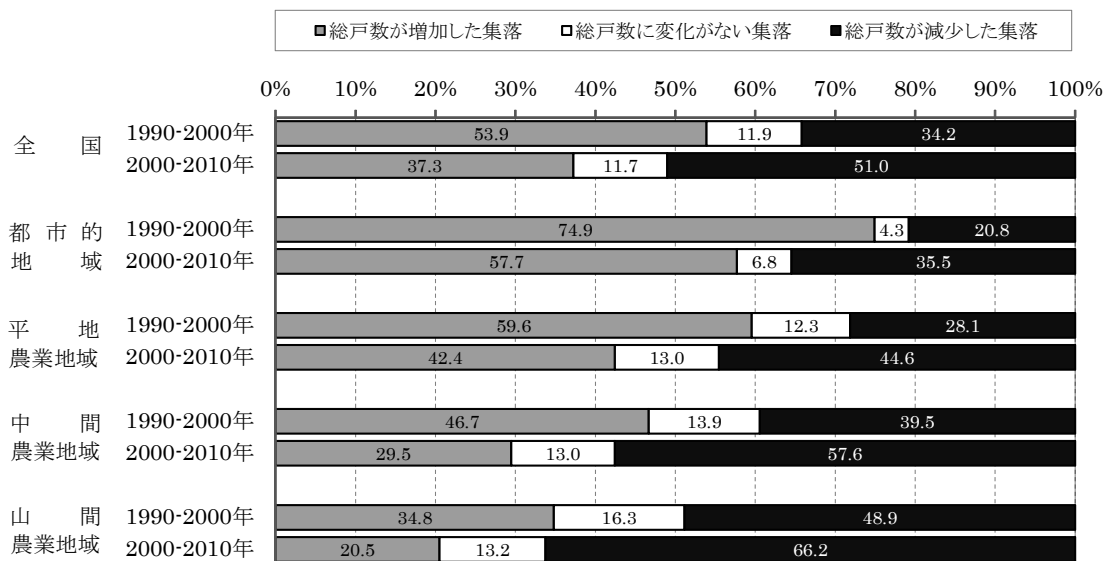
全国平均の1集落当たり総戸数は1990年の48戸から, 2000年には52戸へと増加していたが, 2010年では50戸へと減少している。北海道, 都府県別に見ても, 戸数規模は大きく異なるものの(2010年で北海道15戸, 都府県52戸), 全国値と同様の傾向にある。他方, 地域類型別には異なる傾向がうかがえる。2000年から2010年にかけて総戸数が減少しているのは中間農業地域と山間農業地域であり, それぞれ41戸から39戸, 29戸から26戸へと2～3戸減少している。これに対し, 都市的地域と平地農業地域は, それぞれ176戸から200戸, 56戸から57戸へとこの間も戸数の増加が続いている。ただし, 1990年から2000年の間に比べれば両地域とも増加戸数は縮小している。

一方, 1集落当たりの農家数は一貫して減り続けており, 全国平均で1990年が22戸, 2000年が18戸, 2010年ではさらに減少し15戸となっている。地域類型別に見ても, 全地域で減少しており, 都市的地域や平地農業地域の集落でも2010年の農家数は20戸を下回っている⁽⁹⁾。このことによって, 集落内の農家率はますます低下する傾向にあり, 1990年には世帯数の約6割が農家であった山間農業地域では, 2010年の農家率が42.3%と5割を切り, 平地農業地域でも52.9%から31.6%に低下している。

なお, 1集落当たりの耕地面積(属地面積)は, 1990年から2000年にかけて全地域類型で減少していたが, 2010年には都市的地域を除き2000年の面積が維持されている(平地農業地域では1ha増加)。農家数が大きく減少する中で, このように集落の農地が維持された要因としては, 2000年から開始された中山間地域等直接支払とともに, 「品目横断的経営安定対策(水田・畑作経営所得安定対策)」の導入(2007年)を契機に全国各地で集落営農の組織化が進み, これら組織に農地の集積が図られたためと考えられる。

2) 総戸数の増減別農業集落割合

このように, 集落の内部構造の変化を地域類型ごとに集落の平均像で追ってみると, 中山間地域では農家数はもとより総戸数までも減少局面に入っている様子がうかがえた。そ



第2-3図 総戸数増減別農業集落集の構成割合の比較 (1990-2000年, 2000-2010年)

資料:「農業集落調査」(1990年, 2000年),「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注. 1990年, 2000年, 2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。

ここで、第2-3図により、1990年から2000年の間（以下、「1990年代」という）と2000年から2010年の間（以下、「2000年代」という）の総戸数増減別の集落割合を地域類型別に比較してみた。

まず、全国の構成割合をみると、1990年代は「総戸数が増加した集落」（戸数増加集落）が53.9%、「総戸数に変化のない集落」（戸数変化なし集落）が11.9%であり、「総戸数が減少した集落」（戸数減少集落）は34.2%にとどまっていた。これが2000年代になると、一転して戸数減少集落が51.0%と過半を占め、戸数増加集落の割合は37.3%にまで低下している。戸数変化なし集落は11.7%であり、1990年代とその割合はほとんど変わらないことから、戸数増加集落と戸数減少集落の割合が真逆になったことがわかる。これまで農村地域では、人口の減少は進むものの世帯数は維持されてきた。しかしその世帯数も2000年代に入り減少局面へと転じたことが確認できる⁽¹⁰⁾。これは、前掲第2-1表で示された中央値での集落平均総戸数の減少（2000年：52戸→2010年50戸）という結果を裏付けている。

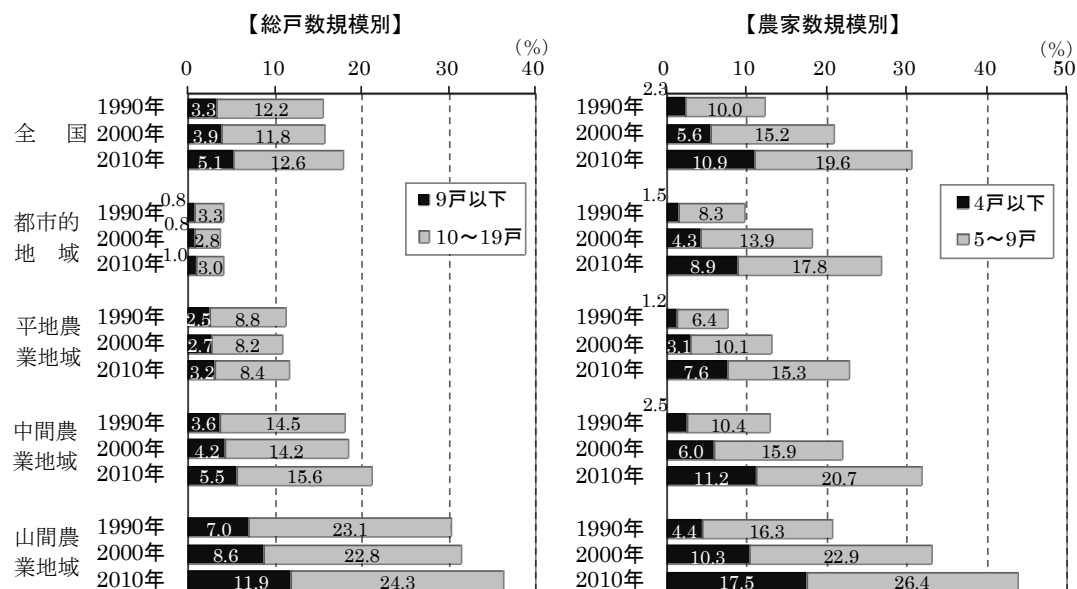
次に、地域類型別にみると、戸数増加集落の割合が低下し、戸数減少集落の割合が増加する傾向は、全地域類型共通であるが、すでに1990年代に戸数減少集落割合の方が高かった山間農業地域や中間農業地域で、同集落割合がそれぞれ66.2%、57.6%と大幅に上昇している。両地域は戸数増加集落とともに戸数変化なし集落の割合も低下しているといった特徴がある。また、1990年代には6割の集落で戸数が増加していた平地農業地域でも、戸数減少集落の割合が戸数増加集落の割合を逆転しており、都市的地域を除き、集落の総戸数減少が進行している様子がうかがえる。

3) 小規模な農業集落の推移

総戸数や農家数の減少によって、構成世帯が少なくなった農業集落、いわゆる小規模な集落は年々増加していると推察される。そこで第2-4図に、これら集落が総集落数に占める割合の推移を示した。まず、総戸数が全国平均（中央値）の半分以下である 20 戸未満の集落割合（「9 戸以下」と「10 ～ 19 戸」の合計）をみると、全国では 1990 年の 15.5 %から 2010 年には 17.7 %へと 2.2 ポイント上昇している。このうち、戸数が一桁となった「9 戸以下」の集落割合は 3.3 %から 5.1 %へと上昇しており、2000 年には低下していた「10 ～ 19 戸」の集落割合も 2010 年には上昇に転じている。

この傾向は、中山間地域、とりわけ山間農業地域で顕著であり、2000 年から 2010 年にかけて「9 戸以下」が 8.6 %から 11.9 %へ、「10 ～ 19 戸」が 22.8 %から 24.3 %へそれぞれ上昇しており、両者を合計した 20 戸未満の集落割合は 2000 年から 4.8 ポイント上昇し 36.2 %に達している。

また、農家数規模別にみると、総戸数以上に戸数減少が進んでおり、1990 年に全国で 12.3 %であった農家数が一桁の集落割合（「4 戸以下」と「5 ～ 9 戸」の合計）は、2000 年で 20.8 %、2010 年では 30.5 %にまで急激に高まっている。特に、山間農業地域では 2010 年での同割合が 43.9 %と極めて高く、このうち農家数「4 戸以下」の集落が 17.5 %を占めるに至っている。



第2-4図 小規模農業集落割合の推移

資料:「農業集落調査」(1990年, 2000年),「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注. 1990年, 2000年, 2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。

(2) 農業集落の機能と諸活動

1) 寄り合いの開催状況

2010 年の農山村地域調査では、農業集落についての調査項目がごく僅か残されるだけ

となっており、集落の機能や活動を定量的に把握することは容易でない。その中で、過去の集落調査から継続されている数少ない調査項目として「寄り合いの開催状況」がある。集落での共同作業をはじめとするあらゆる活動は、集落内での話し合いを抜きに行われることはないと考えられることから、議題別の寄り合い開催状況によって集落機能の推移をみることにする（第2-2表）。

まず、寄り合いを開催した全国平均の集落割合は、3回の調査時点すべてで90%を超えているが、2000年、2010年となるにつれ、その割合は僅かずつではあるが低下している。地域類型別には、都市的地域と山間農業地域での2000年から2010年にかけての低下度合いがやや大きく、それぞれ98.1%から92.0%へ6.1ポイント、98.2%から94.1%へ4.1ポイント低下している。

さらに、議題別の開催割合をみると、農業関係の「農業生産に係る事項⁽¹⁾」での開催割合が低下する傾向にあり、全地域類型共通して2010年の割合は1990年に比べ10ポイント以上低い。これに対し、同じ農業関係でも「農道、用排水路の管理に係る事項」は、1990年から2000年にかけて全国で72.2%から73.5%へと僅かながら上昇しており、中山間地域での上昇度合いがやや大きい（平地農業地域では僅かながら低下）。これは、2000年度から開始される中山間地域等直接支払を控え、対象農用地（傾斜地等）のある集落で集落協定の締結に向けた協議が進められる中で、農道や用排水路の管理に関する話し合いも活発化したためと推察される。しかし、一旦上昇した割合も、2010年にはすべて減少に転じており、「農業生産に係る事項」と併せ、近年、農業面の議題で寄り合いを開催した集落割合が低下する傾向にある。

他方、生活面では議題によってやや異なる動きとなっている。1990年の調査には共通する調査項目が設定されていないため、2000年と2010年の調査結果を比較すると、「祭

第2-2表 寄り合い開催状況の推移（1990年→2000年→2010年）

（単位：集落、%）

		分析対象 集 落 数	寄り合い を 開 催	寄 り 合 い の 議 題				
				農業生産 に係る事項	農道、用排 水路の管理 に係る事項	祭り・運動会 に係る事項	環境美化 に係る事項	福祉・厚生 に係る事項
全 国 計	1990年	125,120	99.5	77.0	72.2	-	-	-
	2000年		98.6	68.4	73.5	87.1	73.4	45.4
	2010年	(100.0%)	95.1	62.8	70.4	79.2	73.8	47.3
都 市 的 地 域	1990年	26,084	99.2	73.0	69.8	-	-	-
	2000年		98.1	60.6	70.1	83.3	71.5	43.6
	2010年	(20.8%)	92.0	58.2	63.4	69.3	63.3	40.9
平 地 農 業 地 域	1990年	34,279	99.8	84.8	77.2	-	-	-
	2000年		99.3	77.3	76.7	87.4	72.6	43.2
	2010年	(27.4%)	96.8	71.5	76.1	81.7	77.7	49.3
中 間 農 業 地 域	1990年	41,685	99.6	76.8	73.2	-	-	-
	2000年		98.5	69.5	75.8	88.0	74.6	47.3
	2010年	(33.3%)	96.2	62.9	73.3	82.2	77.0	50.1
山 間 農 業 地 域	1990年	23,072	99.2	70.0	65.7	-	-	-
	2000年		98.2	61.7	68.6	89.1	74.4	47.0
	2010年	(18.4%)	94.1	54.7	64.4	81.0	73.9	46.6

資料：「農業集落調査」（1990年、2000年）、「農山村地域調査」（2010年）の組替集計による。

注：1990年、2000年、2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落（継続集落）を対象とした。

り・運動会に係る事項」での開催割合は、全国平均で 87.1 %から 79.2 %へと大きく低下しており、都市的地域での低下度合いが最も大きい。これに対し、「環境美化に係る事項」や「福祉・厚生に関する事項」は、それぞれ 73.4 %から 73.8 %、45.4 %から 47.3 %へと僅かながら上昇している。前者は平地農業地域での割合が最も上昇していることから、2008 年度から開始された農地・水・環境保全向上対策に伴う景観作物の作付け等に関する話し合いの増加が少なからず寄与していると推察される。また後者は、高齢化が進む中で、集落内での問題意識が高まった結果と思われるが、その中で、都市的地域とともに山間農業地域で同議題での開催割合が低下（「環境美化に係る事項」についても同じ）しており、集落機能の低下が懸念される。

このように、議題によっては一時的に開催割合が上昇しているものもあるが、総じて割合は低下する傾向にある。そこでさらに、総戸数規模別に寄り合いの開催状況を見たのが第2-3表である。この表から 2010 年の寄り合い開催状況をみると、最も開催割合が高いのは総戸数が「30～49 戸」の集落であり 96.9 %を占める。この他、総戸数が 10 戸以上ある集落（「200 戸以上」を除く）では、いずれも 95 %以上の極めて高い開催割合となっている。一方、「5～9 戸」では 92.5 %、「4 戸以下」では 63.6 %となっており、総戸数が一桁になると開催割合が低下し始め、4 戸以下になると急激に寄り合いが開催されない集落が増えていることが確認される。

この傾向は、議題別にみても明瞭であり、2010 年での「農業生産に係る事項」では、総戸数 10 戸以上の各規模層（「200 戸以上」を除く）では、60 %台の開催割合であるのに対し、「5～9 戸」では 56.1 %、「4 戸以下」では 35.4 %と低く、「祭り・運動会に係る事項」においても「4 戸以下」の集落では唯一 50 %を下回っている。

なお、1990 年、2000 年においても、総戸数規模が 4 戸以下になると急激に開催割合が低下する傾向は同じであるが、各層ともに同規模内での割合が 1990 年から 2000 年、2010 年となるにつれ低下している。これは、集落における高齢化の進行を反映していると考えられ、構成世帯数の減少による集落の小規模化とともに、世帯員の高齢化が集落の寄り合いの開催状況に少なからぬ影響を及ぼしていると推察される。

第2-3表 総戸数規模別の寄り合い開催集落割合の推移

(単位: %)

	寄り合いを開催			農業生産にかかる事項			祭り・運動会にかかる事項		
	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年
4戸以下	92.3	81.2	63.6	48.2	40.3	35.4	-	67.3	49.6
5～9戸	99.2	96.6	92.5	63.6	56.4	56.1	-	83.3	76.1
10～19	99.6	98.4	96.1	75.8	68.1	63.6	-	86.5	81.2
20～29	99.7	98.9	96.8	79.7	72.7	65.6	-	88.4	82.6
30～49	99.7	99.0	96.9	79.9	71.6	64.8	-	88.1	82.8
50～99	99.6	99.1	96.6	78.8	71.2	64.2	-	88.3	81.6
100～199	99.4	98.6	95.4	76.3	67.5	62.5	-	87.2	79.0
200戸以上	99.0	98.3	91.7	71.7	61.6	59.6	-	84.9	70.7

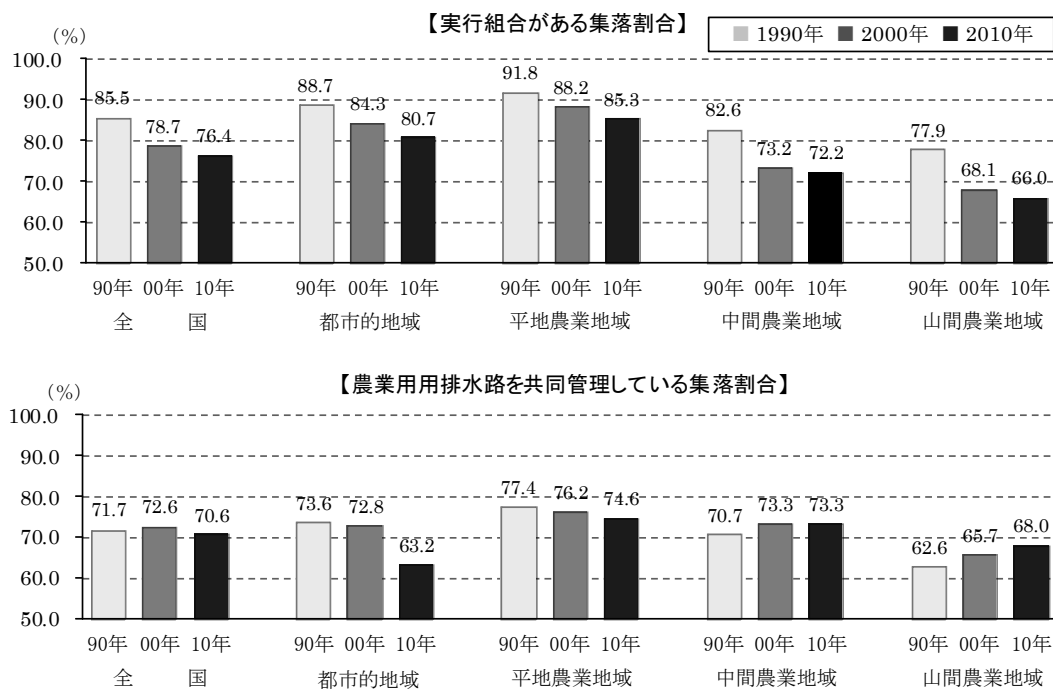
資料:「農業集落調査」(1990年, 2000年), 「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注. 1990年, 2000年, 2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。

2) 農業生産関連の活動状況

次に、集落の活動状況をみると（第2-5図）、「実行組合がある集落割合」は、全地域で低下し続けており、2010年の割合は、山間農業地域で66.0％、中間農業地域で72.2％と低い。両地域は1990年から2000年にかけて同割合が大きく低下しており、この間に前者で9.8ポイント、後方で9.4ポイント低下している。また、「農業用排水路を共同管理している集落割合」は地域類型によって異なる動きを示している。都市的地域と平地農業地域は1990年以降、管理割合が低下する傾向にあり、特に都市的地域での2000年から2010年にかけての低下度合いが大きい。これに対し、中間および山間農業地域では、1990年から管理割合が上昇しており、特に山間農業地域では1990年の62.6％から2010年には68.0％へと5.4ポイントの上昇となっている。これは、前述したように中山間地域等直接支払の集落協定締結によって、集落の共同管理体制が強まったためと推察される。

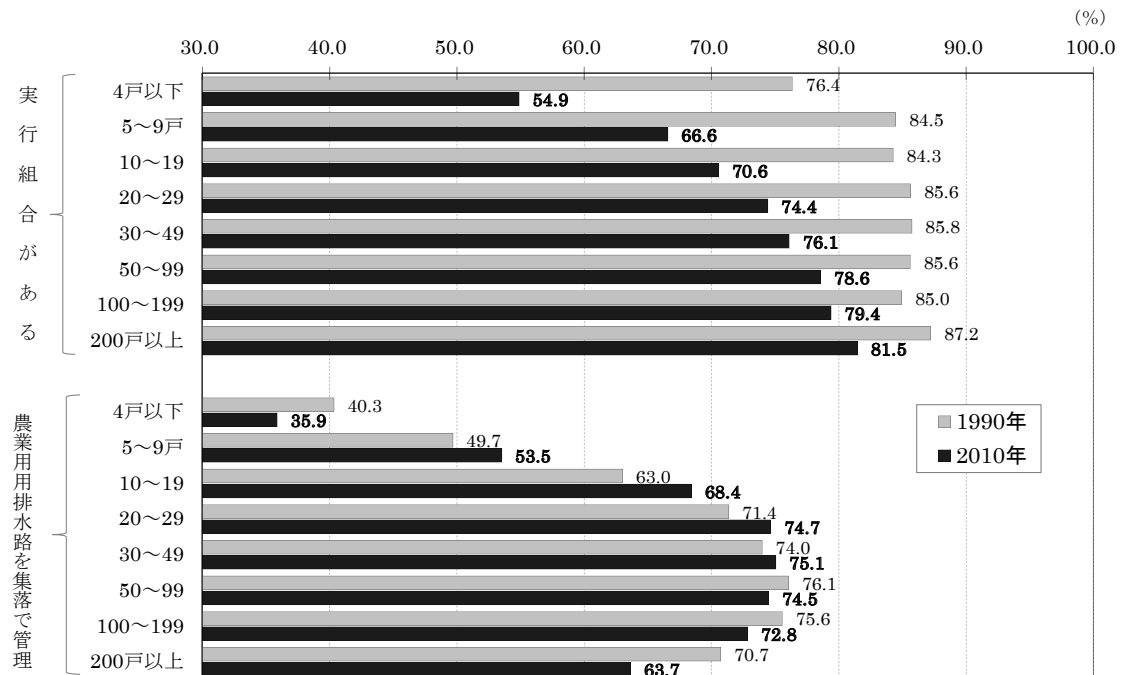
さらに、総戸数規模別にみると（第2-6図）、実行組合がある集落割合、農業用排水路を集落で管理している割合ともに、戸数規模による差が大きい。総じて、小規模な集落ほど割合が低く、総戸数が一桁の集落、特に「4戸以下」の集落の2010年の割合は実行組合がある集落割合で54.9％、農業用排水路を集落で管理している割合で35.9％と総戸数が10戸以上の各規模の集落に比べ著しく低い。このように、集落の活動状況も前述した寄り合いの開催状況と同じ傾向にあり、集落の小規模化、とりわけ4戸以下となった場合、急激に集落機能が低下する様子が見て取れる。



第2-5図 農業集落活動の推移（1990年→2000年→2010年）

資料:「農業集落調査」(1990年, 2000年), 「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注. 1990年, 2000年, 2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。



第2-6図 総戸数規模別にみた農業集落の活動状況（1990年、2010年）

資料:「農業集落調査」(1990年),「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注. 1990年, 2000年, 2010年の3回の調査すべてで調査対象となった125,120集落(継続集落)を対象とした。

なお、農業用排水路を集落で管理している割合は、実行組合がある集落割合とは異なり⁽¹²⁾、「30 ～ 49 戸」をピークに、それ以上の規模になるとやや低下する傾向にある。これは都市近郊の集落等において混住化が進展している影響とみることができる。また、総戸数が50戸に満たない規模の集落（「4戸以下」を除く）では1990年の割合に比べ2010年の割合の方が高いが、50戸以上の各規模層では2010年の割合の方が低い。大規模な集落は圧倒的に都市的地域や平地農業地域に多く、これら集落には中山間地域等直接支払の対象農用地が少ないことを反映した結果と推察される。

（3）小規模集落の無人化要因

1）無人化集落の特徴

2000年から2010年にかけて小規模・高齢化集落は増加しているものの、2.の(2)の1)でも触れたように、「無人化集落」はごく僅かな数にとどまっている。しかし、今後も農村地域での人口減少が続くとすれば、無人化する集落が増加する可能性は高い。そこで本項では、これまでに無人化した集落の特徴とその要因について検討する。

第2-4表は、2000年時点で総戸数が一桁となっていた小規模集落（2000年の集落調査対象）のうち、2010年までに無人化してしまった集落について、2000年当時の属性や活動状況を当該集落の平均値によって示したものである。集落の特徴をより鮮明にするため、2010年までに総戸数が増加した小規模集落の平均値を比較対象として掲載している。

同表から、無人化した小規模集落の特徴をみると、2000年時点において総戸数が平均3

第2-4表 無人化した小規模集落と総戸数が増加した小規模集落の平均値による比較（2000年値）

		2000～ 10年の間 に無人化	2000年か ら総戸数 が増加			2000～ 10年の間 に無人化	2000年か ら総戸数 が増加
集 落 規 模 等	総土地面積 (ha)	433	187	共 同 活 動	年間寄り合い実施回数 (回)	4.2	7.4
	うち、林野面積 (ha)	341	109		寄り合いの議題種類数 (種類)	2.1	4.3
	総戸数 (戸)	3	7		集落で農道を維持・管理 (%)	37.9	59.9
	うち、農家数 (戸)	2	5		集落で農業用排水路を維持・管理 (%)	31.0	53.7
	耕地面積(属地) (ha)	8	9		集落で生活関連施設を維持・管理 (%)	51.7	72.7
	うち、田面積 (ha)	2	3		地域活性化等のための組織がある (%)	42.9	74.1
	集落構成員の高齢化率 (%)	50.7	35.9		集落で交流事業に取り組んでいる (%)	5.7	14.4
集 落 の 立 地	過疎地域 (%)	68.6	64.4	生 活 環 境	市町村役場まで15分未満 (%)	31.4	51.7
	振興山村地域 (%)	62.9	49.4		農協まで15分未満 (%)	40.0	63.2
	豪雪地帯 (%)	68.6	57.5		病院・診療所まで15分未満 (%)	40.0	52.3
	うち、特別豪雪地帯 (%)	48.6	18.4		小学校まで15分未満 (%)	42.9	48.9
	特定農山村地域 (%)	71.4	55.7		中学校まで15分未満 (%)	31.4	36.8
	林 野 率 (%)	84.4	60.9		公民館まで15分未満 (%)	40.0	58.0
	中心地の標高 (m)	334	234		スーパー・百貨店まで30分未満 (%)	48.6	69.5
	集落の地勢が平野・盆地 (%)	22.9	40.8		インターチェンジまで1時間未満 (%)	48.6	54.6
	集落の地勢が山間・渓谷 (%)	65.7	46.0				
農 業 生 産 基 盤	水田がある (%)	51.4	64.4	注. 2000年農業集落調査において総戸数が9戸以下であった集落のうち、 ①生活環境の調査が行われていない都市的地域の集落、②2010年調査との接続関係が不明な集落、③2000年以降に集落の区域変更(合併・分割)が行われた集落を除く3,802集落を分析対象とし、その中から「無人化した集落」35集落、「総戸数が増加した集落」174集落を抽出し集計した。なお、数値はすべて2000年時点のものであり、数値の小さい方を編みかいた。			
	集落の水田率 (%)	27.4	37.7				
	田の区画整理率 (%)	22.9	45.6				
	うち、30a区画以上 (%)	8.0	12.6				
盤	実行組合がある (%)	48.6	67.2				

戸、うち農家数が2戸と、小規模集落の中でも際だって零細であり、住人の半数以上を65歳以上の高齢者が占めていた集落であったことがわかる。

また、振興山村地域や豪雪地帯に所在する集落割合がそれぞれ62.9%、68.6%を占め、集落の中心標高も平均334mと高い。約3分の2の集落の地勢が「山間・渓谷型」であることから、多くの集落が極めて厳しい自然的立地条件下にあったと推察される。このため、農業の生産基盤についても水田率が27.7%、田の区画整理率が22.9%と低く、生活環境でも公共施設等の主要な機関へのアクセス条件が劣っている等、農業生産面、生活面ともに総じて不利な状況にあったことが確認できる。

また、集落の活動状況をみると、寄り合いの実施回数や議題の種類数、農道や用排水路の維持・管理に係る共同活動への取組割合も、戸数が増加した集落に比べ押し並べて低く、2000年当時、すでに集落機能がかなり弱体化していた様子もうかがえる。

2) 無人化および無人化危惧集落の事例

そこで次に、実際に無人化してしまった集落の事例を取り上げ、無人化した理由、無人化後の農地管理状況や周りの集落に及ぼしている影響等について、数少ない先行研究⁽¹³⁾から検討してみたい。

第2-5表は、無人化集落を対象に事例調査を行っている両角（2004）、農村開発企画員会（2006）、橋口（2008）の先行研究から、無人化集落（一部、無人化危惧集落を含む）

第2-5表 無人化集落・無人化危惧集落の事例

集落	所在地	調査時点の戸数 (無人化した時期)	無人化・戸数減少した理由・背景	調査時点における農地等の管理状況
A	山形県 山辺町	0戸 (1996年頃)	昭和40年代には15戸程度存在していたが、積雪による生活の困難さや農地条件の悪さ等により徐々に世帯数が減少。最後の農家は町内の市街地に移転。	農地はすべて耕作放棄。家屋は廃墟。集落が無人化したことによって周辺に廃棄物の集積場が立地。
B	山形県 白鷹町	0戸 (1997年頃)	15世帯程の集落であったが、山仕事がなくなったこと、子供の学校のことを考えて市街地等に徐々に転出し無人化。	市街地に移住した数名が、今でも集落に通作。畑で主に自給用野菜を生産(水田は放棄)。
C	山口県 錦町 (旧F村)	0戸 (2005年)	20世帯程度の集落であったが、S38年豪雪災害で一気には他出者が増加。その後も、高地で行き止まりの北斜面に位置し、集落への道のりが険しい等、生活環境が厳しいことから世帯数が減少し、最後の世帯が他出し無人化。	一部では廃屋となった庭先で野菜作りや植林等が行われている。避暑地として夏場に帰省している事例もある。
D	新潟県 糸魚川市 N地区	0戸 (1973～02年)	地区内の6集落が無人化。いずれの集落も標高300m以上で地区の中心から5km以上離れている。豪雪地帯であることから、冬場の生活条件が無人化の最大の要因。	3集落で通作による営農が行われているが、面積はごく僅か(3集落合わせても1ha弱)。用水の管理を下流部の集落が担当しているところがあり負担が大きい。
E	山形県 大江町	1戸	20数戸の集落であったが、子供の教育環境の問題から集落内で中心的存在であった農家が転出。その後、雪崩を打って県外および近隣市町村に各8戸、町内に5戸が転出。現在、独居の高齢女性世帯が1戸残っているのみ。	町内に移転した農家のうち数戸が通作しているほか、夏場のみ、県外に転出した1戸の農家が帰村し野菜を栽培。生産森林組合で造成した60haの森林と10haの共有林があり、今でも年1回(日曜日)に総会を開催。
F	島根県 出雲市 (旧S町)	3戸	30年前は14世帯程あったが、道路条件が悪く冬場は雪で孤立化するため世帯数が減少。現在は単身世帯が3戸(うち、2戸は高齢者)。	集落内の農地は最盛期の1/3に減少。他出した農家の農地は耕作放棄(受け手がいない)。

資料：事例A, B, Eは両角和夫ほか(2004)「農業集落の崩壊過程に関する研究」(平成13～15年度科学研究費補助金成果研究報告書)、事例C, Fは農村開発企画委員会(2006)「平成17年度 限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書」、事例Dは橋口卓也(2008)「条件不利地 域の農業と政策」(農林統計協会)による。

の状況を整理したものである。この表から、集落の無人化要因をみると、①積雪地帯における冬期間の生活環境の厳しさ(A, C, D, F 集落)、②幼稚園や小学校への通園・通学問題(B, E 集落)、③農地条件の悪さや山仕事が減ったことによる稼得機会の消失(A, B 集落)等が挙げられる。総じて教育環境を中心とした生活面での制約が主だった無人化の要因となっている。

また、各調査時点での農地の管理状況をみると、市街地等に転出した農家が通作する事例(B, C, D, E 集落)や県外から夏場のみ戻ってきて営農している事例(E 集落)が比較的多く、他出した農家の農地を引き受ける者がいないため、集落の農地がすべて耕作放棄地となっている事例(A, F 集落)は少ない。ただし、前者の場合、すべてのケースで自給用野菜等の小規模な営農を高齢者が行っているものであり、彼らが農業からリタイアすれば、その後営農される保証はなく、これら農地は耕作放棄される可能性が高い。一方、後者の中には、無人化した集落の周辺に産業廃棄物の集積場が立地している事例(A集落)もある。なお、上流部の集落が無人化したことによって、下流部の集落で用水管理の負担が増大している事例(D集落)も報告されている。

4. 農業集落の将来予測

(1) 予測手法

ここまでの分析から、構成世帯数の減少による農業集落の小規模化によって、集落機能が弱体化している様子が確認された。しかし、世帯数の減少以上に世帯員数（人口）の減少は進んでおり、集落の小規模化による影響は戸数よりむしろ人口によって分析するのが妥当であると考えられる。また、前掲第2-5図や第2-6図からは、世帯員の高齢化の進行によって集落機能が停滞している様子もうかがえた。

したがって、集落の小規模化や高齢化の実態、さらにはこれら現状を踏まえた将来予測を行おうとすれば、非農家世帯を含む集落世帯員（集落人口）の年齢別データが不可欠となる。しかし残念ながら、これまでの集落調査で把握されている非農家を含むデータは総戸数のみであり、人口に関するデータは農業経営体調査結果を年齢別に集計したもの（販売農家の年齢別世帯員数）しかない。そこで、今回の予測では、農林水産省農村振興局からの委託を受けて(株)NNGIS トータルサポートが作成した「農業集落別の集落人口データ（推計値）」を利用し、年齢別の集落人口を基にした将来推計を行うこととした。

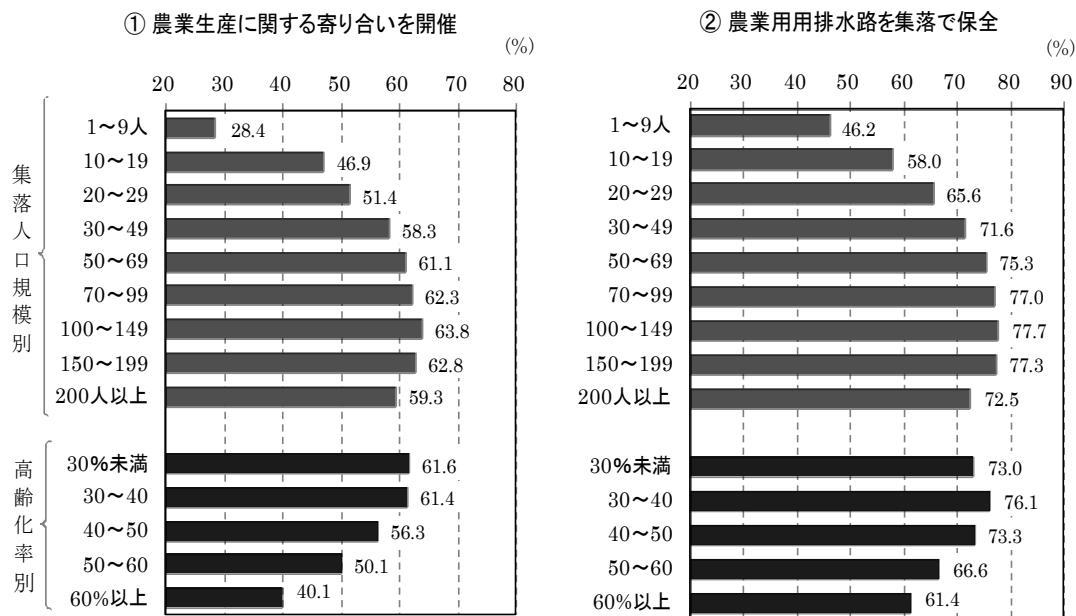
「農業集落別の集落人口データ（推計値）」は、国勢調査の2分の1地域メッシュ（500mメッシュ）と農業センサスの農業集落界を照合し、国勢調査の人口データを農業集落別に組み替えたものである。複数の集落にまたがるメッシュについては、国土地理院の基盤地図情報から建物情報を取得し、300㎡以下の建物率により分割メッシュの組替比率を求め、これによりメッシュデータを各集落に按分する方法が用いられている。集落別の推計人口は、2000年と2010年のデータが作成されている。

今回は、この2時点の男女別5歳刻み人口データ⁽¹⁴⁾を用い、集落ごとにコーホート分析を行うことによって、2020年から2050年までの10年ごとの集落人口を推計した。分析にはコーホート変化率法を用い、変化率等は農業地域類型別の値を該当する属性の集落に共通して使用した。なお、集落調査において総戸数があるにもかかわらずメッシュデータの按分作業で人口が出現しなかった集落等、既存の集落調査結果と明らかに整合が取れない一部の集落については、総戸数データ等を参考に別途人口推計を行っている。

なお、このような方法で求めた2020年以降の集落人口は、2000年から2010年にかけての人の動きが、そのままの傾向で今後も続くことを前提としており、以下(3)で示す分析結果は、すべて趨勢での予測結果であることに留意願いたい。

(2) 人口規模・高齢化状況別に見た集落活動の現況

予測結果をみる前に、2010年の農業集落別の集落人口データ（推計値）を用い、農業集落の人口規模および高齢化状況によって集落の機能や活動にどの程度の差があるのか



第2-7図 人口規模・高齢化率別にみた集落の活動状況（2010年）

資料:「農山村地域調査」(2010年)の組替集計による。

注:人口規模および高齢化率は、国勢調査のメッシュデータを集落別に組み替えて集計した人口に基づく。

を、2010年の集落調査結果とのクロス集計によって確認してみた（第2-7図）。

まず、集落人口規模別にみると、3.の(2)で示した総戸数規模別の結果と同じ様に、規模が小さな集落ほど集落活動が低下する傾向にあり、特に、人口が「9人以下」の集落で実施割合が顕著に低いことが確認できる。規模の小さな集落が多い中山間地域全体での、1戸当たり平均世帯員数は3人弱であることから、人口「9人以下」の集落はおおむね総戸数が「4戸以下」の集落に相当することとなり、前節で分析した結果と整合している。

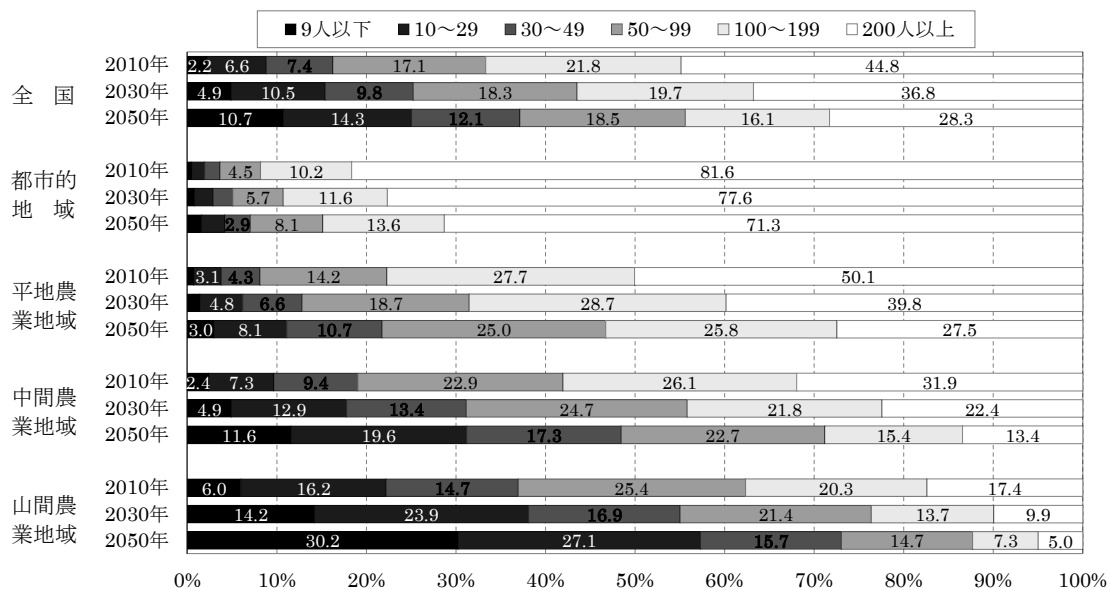
次に、高齢化率（65歳以上人口比率）別にみると、高齢化率が50%を超える集落で活動が停滞する様子が見え、特に、農業生産に関する寄り合いの開催状況での違いが顕著である。高齢化率が「50～60%」の集落での開催割合は50.1%と「30%未満」および「30～40%」の集落に比べ約10ポイント低く、高齢化率が「60%以上」になるとさらに10ポイント低下し40.1%の開催割合となっている。

(3) 予測結果

1) 集落の人口規模と高齢化状況

前述した手法を用い、集落ごとに2030年と2050年の年齢別人口（5歳刻み）を推計し、地域類型別に人口規模別集落数の構成割合を示したものが第2-8図、集落人口の高齢化率別集落数の構成割合を示したものが第2-9図である。

まず、第2-8図をみると、2010年の全国平均では、「200人以上」の集落が44.8%を占め、「100～199人」の21.9%を加えると約3分の2の集落が人口100人以上となっている。しかし、この割合は2030年には10ポイント強低下し56.5%に、2050年では半



第2-8図 人口規模別集落数の構成割合（推計結果）

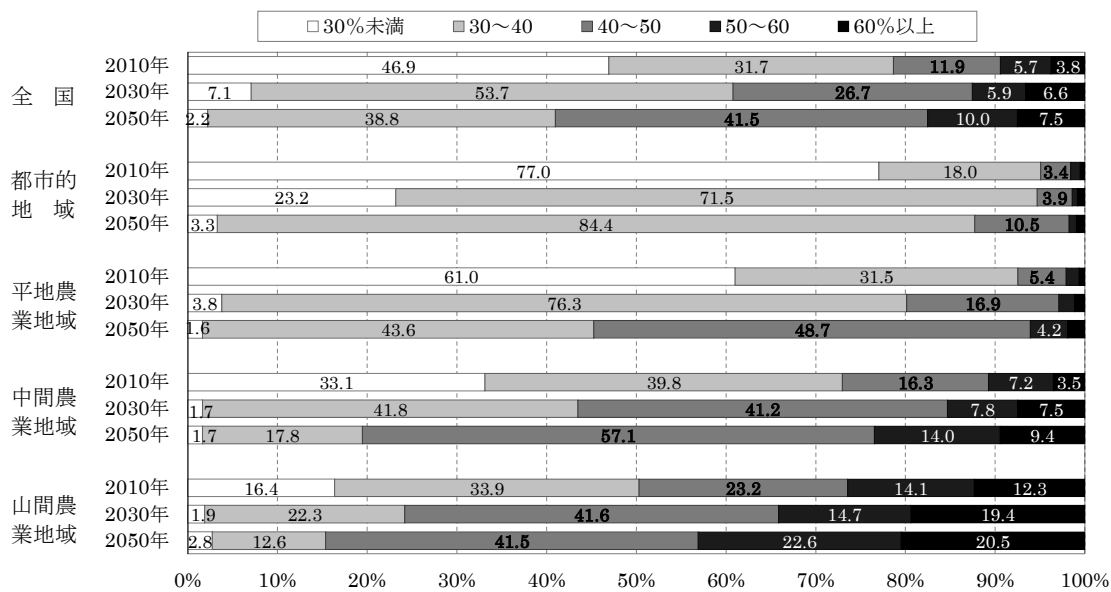
注(1) 2030年および2050年の割合は、集落ごとに実施したコーホート分析によって推計した年齢別の集落人口に基づく。
 (2) 「9人以下」には、集落人口が0の集落を含む。

数を下回る 44.4 %にまで低下すると予測される。対照的に、小規模な集落の割合は高まり、2010 年では僅か 2.2 %である「9 人以下」の集落割合が 2030 年には 4.9 %、2050 年には 10.7 %となり、「10 ～ 19 人」の集落割合も同様に 6.6 %から 10.5 %、14.3 %へと上昇すると見込まれる。

地域類型別にみると、2010 年時点ですでに小規模な集落の割合が高い山間農業地域で、「9 人以下」の集落割合が急激に高まり、2010 年の 6.0 %から 2030 年には 14.2 %へ、2050 年には 30.2 %にも達すると見込まれる。同地域では「10 ～ 19 人」の集落割合も 16.2 %から 23.9 %、2050 年にはさらに上昇して 27.1 %となり、「9 人以下」の集落と合わせた割合は、2010 年の 22.2 %から 2050 年には 57.3 %となり、全集落数の過半を占めるに至ると予想される。

一方、集落人口の高齢化も加速する。第2-9図により集落人口の高齢化状況別をみると、2010 年の全国平均では、高齢化率（65 歳以上人口比率）が「30 %未満」の集落割合が 46.9 %と最も高く、次いで「30 ～ 40 %」が 31.7 %となっているが、2030 年には「30 %未満」の集落割合が僅か 7.1 %へと急激に低下し、「30 ～ 40 %」の集落が 53.7 %を占めると見込まれる。さらに、2050 年にはこの過半を占めていた「30 ～ 40 %」の集落割合も 38.8 %へと低下し、「40 ～ 50 %」の集落割合が 41.5 %と最も高くなる。これら動きの中で、集落人口の過半が 65 歳以上となる集落（「50 ～ 60 %」および「60 %以上」の集落）の割合は、2010 年の 9.5 %から 2030 年には 12.5 %、2050 年には 17.5 %へと徐々に上昇すると予想される。

また、地域類型別には、中間および山間農業地域で高齢化が進行した集落の増加が顕著となり、高齢化率 50 %以上の集落が 2050 年には山間農業地域で 43.1 %、中間農業地域でも 23.4 %を占めると予想される。特に、山間農業地域の集落での高齢化は深刻な状況



第2-9図 高齢化率(65歳以上人口比率)別集落数の構成割合(推計結果)

注(1) 2030年および2050年の割合は、集落ごとに実施したコーホート分析によって推計した年齢別の集落人口に基づく。
 (2) 2010年、2030年、2050年ともに、有人集落を母数とした集落割合である。

となり、2割強の集落が高齢化率60%を超えると見込まれる。

2) 存続危惧集落数等の推計

以上のように、小規模化した集落あるいは高齢化が進行した集落が、今後、中山間地域を中心に増加することが見込まれるわけだが、その数を推計すると(第2-6表)、全国合計で「人口9人以下の集落(小規模集落)」が、2010年の3,092集落から2030年には6,776

第2-6表 人口減少と高齢化の進行による存続危惧集落数等の推計結果

		(単位:集落, %)				
		全 国 計	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
人口が9人以下の集落 【小規模集落】	2010年	3,092 (2.2)	150 (0.5)	252 (0.7)	1,109 (2.4)	1,581 (6.0)
	2030年	6,776 (4.9)	252 (0.8)	491 (1.4)	2,284 (4.9)	3,749 (14.2)
	2050年	14,921 (10.7)	497 (1.6)	1,045 (3.0)	5,390 (11.6)	7,989 (30.2)
9人以下&50%以上の集落 【存続危惧集落】	2010年	2,698 (1.9)	131 (0.4)	123 (0.3)	965 (2.1)	1,479 (5.6)
	2030年	5,922 (4.3)	216 (0.7)	312 (0.9)	2,007 (4.3)	3,387 (12.8)
	2050年	13,094 (9.4)	440 (1.4)	857 (2.4)	4,770 (10.3)	7,027 (26.6)
高齢化率が50%以上の集落 【高齢化進行集落】	2010年	13,021 (9.4)	487 (1.6)	741 (2.1)	4,960 (10.7)	6,833 (25.9)
	2030年	17,255 (12.4)	446 (1.4)	1,029 (2.9)	7,052 (15.2)	8,728 (33.0)
	2050年	23,669 (17.0)	554 (1.8)	2,124 (6.0)	10,596 (22.8)	10,395 (39.3)
人口が1/2以上減少する集落	10-30年	9,698 (7.0)	263 (0.8)	532 (1.5)	3,278 (7.0)	5,625 (21.3)
人口が2/3以上減少する集落	10-50年	25,824 (18.6)	607 (2.0)	1,530 (4.3)	10,117 (21.7)	13,570 (51.4)
14歳以下の子供がいない集落	2010年	6,699 (4.8)	285 (0.9)	477 (1.4)	2,564 (5.5)	3,373 (12.8)
	2030年	10,046 (7.2)	395 (1.3)	791 (2.2)	3,732 (8.0)	5,128 (19.4)
	2050年	16,418 (11.8)	478 (1.5)	1,412 (4.0)	6,599 (14.2)	7,929 (30.0)

注(1) 集落別に組み替えた国勢調査のメッシュ人口(2000年、2010年)を用い、集落ごとのコーホート分析から推計した。
 (2) 存続危惧集落には集落人口が0の集落を含む。

集落へと倍増し、2050年には14,921集落到達すると予測される。また、今後急激に人口減少が進む集落も少なくなく、2030年までに「人口が1/2以上減少する集落」が9,698集落（全集落の7.0%）、2050年までに「人口が2/3以上減少する集落」が25,824集落（同18.6%）出現する。地域類型別にみると両者ともに9割以上が中山間地域の集落である。

他方、「高齢化率50%以上の集落（高齢化進行集落）」も増加し、2010年の13,021集落から2030年には17,255集落へ、そして2050年には全集落数の2割近い23,669集落到達する。地域別には、中間および山間農業地域のみならず、平地農業地域でも2,124集落が高齢化率50%を超えると見込まれる。

ところで、集落機能の低下にとどまらず、集落そのものの存続が危惧されると想定されるのが、極めて小規模な集落であり、かつ高齢化が進行した集落と言えよう。つまり、前述した「小規模集落」と「高齢化進行集落」の両方に該当する集落である。そこで、これ

第2-7表 都道府県別の「存続危惧集落」数の推計結果（2010年→30年→50年）

（単位：集落，%）

都道府県名	総集落数	存続危惧集落 (集落人口が9人以下&高齢化率50%以上)			都道府県名	総集落数	存続危惧集落 (集落人口が9人以下&高齢化率50%以上)		
		2010年	2030年	2050年			2010年	2030年	2050年
北海道	7,135	391 (5.5)	749 (10.5)	1,607 (22.5)	滋賀	1,549	18 (1.2)	24 (1.5)	47 (3.0)
青森	1,785	29 (1.6)	40 (2.2)	89 (5.0)	京都	1,693	32 (1.9)	80 (4.7)	181 (10.7)
岩手	3,615	23 (0.6)	62 (1.7)	167 (4.6)	大阪	777	0 0.0	2 (0.3)	9 (1.2)
宮城	2,644	9 (0.3)	21 (0.8)	44 (1.7)	兵庫	3,745	23 (0.6)	60 (1.6)	140 (3.7)
秋田	2,765	58 (2.1)	82 (3.0)	178 (6.4)	奈良	1,446	16 (1.1)	61 (4.2)	132 (9.1)
山形	2,725	85 (3.1)	116 (4.3)	189 (6.9)	和歌山	1,597	26 (1.6)	93 (5.8)	210 (13.1)
福島	4,152	26 (0.6)	55 (1.3)	159 (3.8)	鳥取	1,626	18 (1.1)	52 (3.2)	126 (7.7)
茨城	3,816	1 (0.0)	12 (0.3)	37 (1.0)	島根	4,088	104 (2.5)	305 (7.5)	750 (18.3)
栃木	3,311	8 (0.2)	14 (0.4)	48 (1.4)	岡山	4,576	51 (1.1)	165 (3.6)	446 (9.7)
群馬	2,018	19 (0.9)	50 (2.5)	116 (5.7)	広島	5,258	150 (2.9)	352 (6.7)	830 (15.8)
埼玉	4,066	33 (0.8)	48 (1.2)	101 (2.5)	山口	4,191	127 (3.0)	353 (8.4)	795 (19.0)
千葉	3,517	3 (0.1)	6 (0.2)	24 (0.7)	徳島	2,247	95 (4.2)	224 (10.0)	447 (19.9)
東京	166	0 (0.0)	4 (2.4)	14 (8.4)	香川	3,179	32 (1.0)	96 (3.0)	204 (6.4)
神奈川	1,409	5 (0.4)	7 (0.5)	11 (0.8)	愛媛	3,196	104 (3.3)	276 (8.6)	604 (18.9)
新潟	5,088	174 (3.4)	282 (5.5)	485 (9.5)	高知	2,459	121 (4.9)	292 (11.9)	556 (22.6)
富山	2,220	112 (5.0)	168 (7.6)	244 (11.0)	福岡	3,461	15 (0.4)	29 (0.8)	87 (2.5)
石川	1,931	77 (4.0)	154 (8.0)	313 (16.2)	佐賀	1,935	19 (1.0)	31 (1.6)	57 (2.9)
福井	1,818	42 (2.3)	75 (4.1)	122 (6.7)	長崎	2,947	38 (1.3)	68 (2.3)	162 (5.5)
山梨	1,614	27 (1.7)	79 (4.9)	176 (10.9)	熊本	4,208	36 (0.9)	93 (2.2)	295 (7.0)
長野	4,736	141 (3.0)	300 (6.3)	551 (11.6)	大分	3,313	69 (2.1)	209 (6.3)	550 (16.6)
岐阜	3,118	59 (1.9)	90 (2.9)	175 (5.6)	宮崎	2,663	58 (2.2)	115 (4.3)	313 (11.8)
静岡	3,366	37 (1.1)	70 (2.1)	162 (4.8)	鹿児島	6,059	144 (2.4)	344 (5.7)	872 (14.4)
愛知	3,094	10 (0.3)	36 (1.2)	104 (3.4)	沖縄	745	0 0.0	3 (0.4)	11 (1.5)
三重	2,109	33 (1.6)	75 (3.6)	154 (7.3)	全国計	139,176	2,698 (1.9)	5,922 (4.3)	13,094 (9.4)

注(1) 総集落数は2010年農山村地域調査による。

(2) 2010年の存続危惧集落数は集落別に組み替えた国勢調査のメッシュ人口を用いて推計した。また、2030年および2050年の集落数は集落ごとのコーホート分析により求め、人口が0の集落を含む。

(3) ()内の数値は、存続危惧集落数のシェアを示し、10%を超えるものを網掛けした。

ら集落を「存続危惧集落」と称することとし、その数をみると、全国計で2010年の2,698集落（集落数シェア1.9%）から2030年には5,922集落（同4.3%）、2050年には13,094集落（同9.4%）に増加すると予測される。全集落の約1割が消滅もしくは存続の危機を迎えると見込まれる。これを地域類型別にみると、山間農業地域が最も深刻な状況となり、4分の1を超える集落がこの「存続危惧集落」に該当することになる。

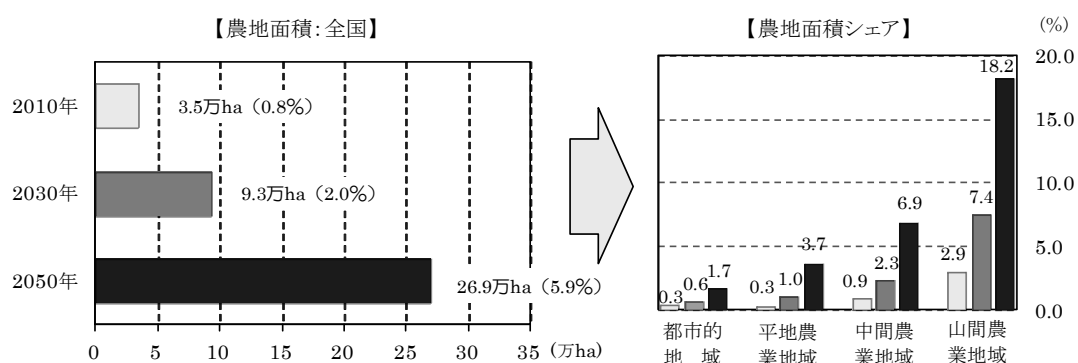
この他、集落人口の再生産を図る上で重要な意味を持つ「14歳以下の子供がいない集落」の数を推計すると、2010年の6,699集落から2050年には16,418集落へと2.5倍に増加すると見込まれ、山間農業地域では3割の集落に子供がいない状況になる。

なお、都道府県別に「存続危惧集落」の出現状況をみると（第2-7表）、2050年に当該集落の割合が10%を超えるのは、北海道、富山、石川、山梨、長野、京都、和歌山、島根、広島、山口、徳島、愛媛、高知、大分、宮崎、鹿児島⁽¹⁾の16道府県である。このうち、北海道（22.5%）と高知（22.6%）では20%を超え、島根（18.3%）、山口（19.0%）、徳島（19.9%）、愛媛（18.9%）の各県でも20%近くに達すると見込まれる。

3) 存続危惧集落が有する農地面積

2050年で「存続危惧集落」に該当すると見込まれる集落について農地面積（集落の属地面積）を求めると（第2-10図）、全国計で26.9万haとなり、農地総量の5.9%に相当（2010年は3.5万haで0.8%、2030年は9.3万haで2.0%）すると推計された。また、地域類型別にこれら集落の農地面積シェアをみると、当該集落数が多い中山間地域、特に山間農業地域で18.2%と高く、地域の総農地面積の2割近くを占める。これら農地は、集落機能の低下に伴って共同での維持・管理が困難になる可能性が高く、耕作放棄される危険が最も大きい農地だと言えよう。

なお、「存続危惧集落」に所在する農地面積を都道府県別に推計すると（第2-8表）、1集落当たりの農地面積が小さい⁽¹⁵⁾ことから、集落数ほど高いシェアとはならないが、2050年で北海道、島根、広島、山口の4道県が1割を超える面積シェアとなる。



第2-10図 「存続危惧集落」の農地面積および面積シェアの推計結果（全国）

注(1) 2030年および50年の農地面積は、集落ごとのコーホート分析によって推計された集落が有する2010年時点の耕地面積（属地）である。
 (2) ()内の数値は面積シェアを示す。

第2-8表 都道府県別の「存続危惧集落」が保有する農地面積の推計結果（2010年→30年→50年）

(単位:ha, %)

都道府県名	総農地面積	存続危惧集落 (集落人口が9人以下&高齢化率50%以上)				都道府県名	総農地面積	存続危惧集落 (集落人口が9人以下&高齢化率50%以上)			
		2010年	2030年	2050年				2010年	2030年	2050年	
北海道	1,154,888	23,514 (2.0)	64,170 (5.6)	177,137 (15.3)	滋賀	53,193	3 (0.0)	17 (0.0)	156 (0.3)		
青森	156,802	2,122 (1.4)	2,814 (1.8)	5,639 (3.6)	京都	31,158	78 (0.3)	356 (1.1)	1,121 (3.6)		
岩手	154,082	814 (0.5)	2,298 (1.5)	4,649 (3.0)	大阪	12,137	0 (0.0)	4 (0.0)	38 (0.3)		
宮城	132,156	109 (0.1)	227 (0.2)	576 (0.4)	兵庫	74,144	29 (0.0)	234 (0.3)	886 (1.2)		
秋田	150,595	1,030 (0.7)	1,402 (0.9)	3,645 (2.4)	奈良	21,827	4 (0.0)	126 (0.6)	449 (2.1)		
山形	124,401	477 (0.4)	723 (0.6)	2,147 (1.7)	和歌山	35,826	46 (0.1)	319 (0.9)	1,046 (2.9)		
福島	152,891	53 (0.0)	290 (0.2)	1,541 (1.0)	鳥取	34,423	102 (0.3)	387 (1.1)	1,351 (3.9)		
茨城	175,627	4 (0.0)	68 (0.0)	289 (0.2)	島根	38,439	185 (0.5)	954 (2.5)	4,171 (10.9)		
栃木	126,925	12 (0.0)	18 (0.0)	525 (0.4)	岡山	68,152	178 (0.3)	759 (1.1)	3,129 (4.6)		
群馬	74,704	34 (0.0)	111 (0.1)	548 (0.7)	広島	58,254	530 (0.9)	1,862 (3.2)	6,708 (11.5)		
埼玉	77,459	105 (0.1)	129 (0.2)	314 (0.4)	山口	47,982	209 (0.4)	1,717 (3.6)	6,375 (13.3)		
千葉	128,043	24 (0.0)	36 (0.0)	193 (0.2)	徳島	30,483	89 (0.3)	534 (1.8)	1,809 (5.9)		
東京	3,964	0 (0.0)	7 (0.2)	23 (0.6)	香川	31,679	67 (0.2)	285 (0.9)	794 (2.5)		
神奈川	19,507	3 (0.0)	10 (0.1)	31 (0.2)	愛媛	54,228	197 (0.4)	1,105 (2.0)	4,188 (7.7)		
新潟	172,396	682 (0.4)	1,638 (1.0)	4,205 (2.4)	高知	28,827	196 (0.7)	775 (2.7)	2,470 (8.6)		
富山	58,609	156 (0.3)	563 (1.0)	1,181 (2.0)	福岡	89,607	63 (0.1)	172 (0.2)	846 (0.9)		
石川	42,094	1,033 (2.5)	1,408 (3.3)	2,873 (6.8)	佐賀	54,154	232 (0.4)	352 (0.6)	710 (1.3)		
福井	40,902	62 (0.2)	188 (0.5)	493 (1.2)	長崎	50,681	154 (0.3)	215 (0.4)	842 (1.7)		
山梨	24,831	71 (0.3)	209 (0.8)	579 (2.3)	熊本	118,629	155 (0.1)	540 (0.5)	2,954 (2.5)		
長野	110,877	141 (0.1)	851 (0.8)	2,689 (2.4)	大分	57,560	292 (0.5)	1,109 (1.9)	4,583 (8.0)		
岐阜	57,432	102 (0.2)	192 (0.3)	663 (1.2)	宮崎	70,517	184 (0.3)	584 (0.8)	2,745 (3.9)		
静岡	68,934	139 (0.2)	282 (0.4)	912 (1.3)	鹿児島	122,519	995 (0.8)	2,441 (2.0)	9,612 (7.8)		
愛知	75,971	9 (0.0)	83 (0.1)	459 (0.6)	沖縄	39,801	0 (0.0)	1 (0.0)	305 (0.8)		
三重	60,346	46 (0.1)	284 (0.5)	678 (1.1)	全国計	4,568,656	34,730 (0.8)	92,849 (2.0)	269,277 (5.9)		

注(1) 都道府県別の総農地面積は、2010年農山村地域調査の集落調査における属地面積であり、農業経営体調査における経営耕地面積の合計とは一致しない。

(2) 各年次の農地面積は、存続危惧集落に賦存する2010年時点の農地面積(属地面積)である。

(3) ()内の数値は、存続危惧集落の農地面積シェアを示し、10%を超えるものを網掛けした。

5. おわりに

本章では、人口減少と高齢化が並進する農村地域で、基礎集団としての重要な役割を担っている農業集落に視点をあて、農業センサスの集落調査データ等を用いて集落を構成する世帯数の変化や共同活動の実施状況等を動態分析するとともに、今後、存続が危惧される集落の数や農地資源量等を地域別に予測した。その分析結果を要約すれば、以下のとおりである。

第1に、農業集落を構成する世帯数(総戸数)が2000年を境に減少局面に入っており、集落の小規模化が加速するとともに、集落人口の高齢化も進展していた。これら状況は、もともと集落規模(平均世帯数や平均人口)の小さな集落が多い中山間地域、特に山間農業地域で顕著に見られた。また、集落の小規模化・高齢化によって、これまで個々の集落

が持っていた機能（寄り合いの開催，農道・農業用排水路の共同管理等）が低下しており，総戸数 4 戸以下，人口 9 人以下，高齢化率 50 %以上の集落において各種活動割合が急激に低下していることが確認された。

第 2 に，最も危惧された無人口化等による集落の消滅は，1990 ～ 2010 年の間ではまだごく僅かにすぎず，小規模化・高齢化が進みつつも，農村の集落はなんとか維持されてきていることが明らかとなった。なお，2000 年以降に無人口化した集落は，際だって零細であったことに加え，多くが振興山村地域や豪雪地帯に位置し，集落の中心地の標高も高い等，より厳しい立地条件下にあり，集落活動も押し並べて停滞していた様子が確認された。また，先行研究による無人口化集落の事例報告を整理すると，①積雪地帯における冬期間の生活環境の厳しさ，②幼稚園や小学校への通園・通学問題，③山仕事が減ったことによる稼得機会の消失等が集落の無人口化要因となっていた。無人口化後の農地管理については，自給用野菜等の小規模な営農を通作して行っているところが多く，上流部の集落が無人口化したことによって，下流部の集落で用水管理の負担が増大している事例もあった。

第 3 に，農業集落ごとに行った趨勢での予測（集落人口のコーホート分析）では，「存続危惧集落」（人口 9 人以下でかつ高齢化率 50 %以上の集落）が現在の 3 千集落弱から 2050 年には 1 万 3 千集落に増加すると見込まれ，山間農業地域では全集落の 4 分の 1 強がこの存続危惧集落に該当すると推計された。また，存続危惧集落が保有する農地面積を試算したところ，2010 年の 3.5 万 ha から 2050 年には 26.7 万 ha へと約 8 倍に増加すると見込まれた。これら農地は，集落による資源管理が困難化することによって，今後，耕作放棄の可能性が最も高い農地と想定される。

本章の冒頭でも指摘したように，農業集落は，生活の基盤であるとともに，農業生産面でも集落営農の組織母体として，中山間直接支払いや農地・水保全管理支払いの中心的な実施主体として，農業・農村政策の推進上も重要な役割を果たしている。上記の分析結果は，このまま何もしなければ，現在実施されている集落をベースとしたこれら取組も，近い将来多くの農業集落で継続できなくなるであろうことを示唆しており，とりわけ山間農業地域の集落が最も危惧される状況にある。

集落の小規模化・高齢化が進んでいる中で，これら流れに抗していくために今求められているのは，①趨勢から脱して，新しい人の流れを作り出していくこと，②集落が有している機能をなくさないための新たな組織体制を早急に構築していくことであろう。そのための方策として考えられるのは，①については，農村からの青壮年層の流出を極力抑制することに加え，UJI ターンによる新規居住者をいかに迎え入れるか等の地域特性を活かした定住対策の強化であり，②については，集落規模等の変化に機敏に対応し，隣接する集落と連携を図る等，維持すべき機能ごとに共同活動の枠組みを広げていくことではないだろうか。しかも，これら対応は，集落の小規模化・高齢化が本格的に進む前，すなわち今すぐに取りかかるべき喫緊の課題と言えよう。

注 (1) この点については，橋詰登（2006）『農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響－1990-2000 年農業集落調

查の構造動態分析―』、行政対応特別研究「農村集落」研究資料 第 1 号を参照。

- (2) この点については、橋詰登(2008)「日本農業・農村の新たな構造変化― 2005 年農業センサスの分析―」、農林水産政策研究 第 14 号の 22～32 頁を参照。
- (3) わが国で、農業集落に関する調査が最初に実施されたのは 1955 年(昭和 30 年)の臨時農業基本調査である。以降、1960 年農業センサスから 10 年ごとに 6 回の「農業集落調査」が 2000 年まで全数調査により実施されてきた。その後、2005 年の農業センサスの見直しによって農業集落調査は林業地域調査と統合されて「農山村地域調査」となり、5 年周期で実施されることになった。
- (4) 農業集落調査における調査定義の変遷については、橋詰登(2004)、「中山間地域における農業集落の存続要件に関する分析」、農林水産政策研究 第 7 号の 2～4 頁を参照。
- (5) 2005 年農業センサスでは、農山村の有する多面的機能を把握するための「農山村地域調査」(全集落が対象)とは別に、農業集落における集落機能やコミュニティ活動等の把握は標本調査である「農村集落調査」において行われていたが、2010 年農業センサスでは、この標本調査は廃止され、調査項目のごく一部が「農山村地域調査」の中で把握されるに過ぎなくなった。
- (6) 無人化した 215 集落のうち、68 集落はダム等の建設による「土地転用」を主な理由とするものであり、「挙家離村があいつぎ地域社会が保てなくなった」ことを主な理由とする集落数は 91 集落と 100 集落にも満たない。この点については、前掲橋詰(2004)の 13～15 頁を参照。
- (7) 2000 年の小規模集落(総戸数 9 戸以下)の中で 2010 年までに無人化した集落が 35 存在する(第 4 表の注書き参照)。これら集落の中には 2005 年時点ですでに無人化していたものもあるため、2010 年調査の対象となっている 2005 年以降に無人化した集落の数は、小規模集落以外で無人化した集落を加えたとしても 100 集落前後であると推測される。
- (8) 1990 年と 2000 年の集落コード接続作業は、当研究所が平成 17～18 年度に実施した行政対応特別研究「農村集落の変容過程と地域社会・資源の維持に関する研究」において実施した。この研究の成果は前掲橋詰(2006)にまとめている。
- (9) 2010 年に、1 集落当たり農家数が平地農業地域でも大きく減少したのは、「品目横断的経営安定対策(水田・畑作経営所得安定対策)」を契機に全国各地で集落営農の組織化が進み、これら組織に参加する世帯が農業センサスで農家として把握されなくなったことも影響している。
- (10) 農村地域における集落の総戸数減少は、集落内に空き家が発生していることを意味する。とりわけ集落規模の小さな集落においては、地域社会を維持していく上でもこの空き家問題への対処が求められている。
- (11) 1990 年農業集落調査では、農業生産に関する寄り合いの議題として「土地基盤整備等の補助事業の計画・実施」、「水田農業確率対策の対応・推進」、「請負作業等の斡旋・調整」の 3 つが調査項目として具体的に設定されている。今回の分析では、これら議題のいずれか 1 つ以上の話し合いが行われたものを「農業生産に係る事項」としてカウントしている。このため、1990 年の「農業生産に係る事項」の割合は、議題の範囲が限定されていることから、実態よりも若干低い数値となっている。
- (12) 実行組合がある集落割合は、他の指標とは異なり大規模集落で集落割合が低下する傾向が見られない。この調査項目は組織の有無のみを聞いたものであり、活動状況については全く反映されていないことから、大規模集落では実行組合の組織はあるものの、活動が停滞しているものが比較的多いことも考えられる。
- (13) 無人化集落の調査は、①集落の数がそれほど多くはないこと、②すでに集落の住人がいなくなってしまうことから、被調査者を探すのが極めて困難なこと、③市町村の広域合併等によって、個々の集落の実情を知る役場職員が地元になくなっていること等から、調査自体が非常に難しく、先行研究による事例報告もごく僅かしか存在しない。しかも、その中で得られる情報も、隣接する集落の住人等から間接的に聞いたものも多く、詳細に掘り下げることが難しいといった実情がある。
- (14) 2 分の 1 地域メッシュデータでは、85 歳以上の区分が細分されていないため、「85～89 歳」、「90～94 歳」、「95～99 歳」、「100 歳以上」の人口は、各年の国勢調査の全国値における同年齢区分の人口比率によって按分した。
- (15) 小規模化した集落では、世帯数が減少していく過程で逐次耕作放棄が発生してきたことから、現在集落に残されている農地面積は総じて少ない。

〔引用文献・参考文献〕

- [1] 橋詰登(2004)「中山間地域における農業集落の存続要件に関する分析」、農林水産政策研究 第 7 号、農林水産政策研究所
- [2] 橋詰登(2005)『中山間地域の活性化要件―農業・農村活性化の統計分析―』、農林統計協会
- [3] 橋詰登(2006)『農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響― 1990-2000 年農業集落調査の構

- 造動態分析－』，行政対応特別研究〔農村集落〕研究資料 第1号，農林水産政策研究所
- 〔4〕農村開発企画委員会（2006）『平成 17 年度 限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告書』
- 〔5〕両角和夫ほか（2007）『農業集落の崩壊過程に関する研究』（平成 13 ～ 15 年度 科学研究費補助金成果研究報告書）
- 〔6〕橋口卓也(2008)『条件不利地域の農業と政策』，農林統計協会
- 〔7〕橋詰登（2008）「日本農業・農村の新たな構造変化－ 2005 年農業センサスの分析－」，農林水産政策研究 第 14 号，農林水産政策研究所
- 〔8〕農林水産政策研究所（2014）「人口減少と高齢化の進行が農村社会にもたらす影響」（食料・農業・農村政策審議会企画部会（2014.6.27 開催）資料 3-2）

第Ⅱ部 農村における広域的な地域組織の形成 —先進事例の分析から—

第3章 集落活動の現状と広域化の動き

江川 章

【要旨】

本章では、農業集落の小規模化と集落機能の低下の動向を踏まえ、集落再編によって形成されている広域地域組織に着目し、その動向や性格・特徴を把握することを目的とした。

近年では中山間地域を中心に集落規模が縮小化し、それとともに集落機能の低下が進行している。こうした中、集落機能を維持するための集落再編が2000年代に入ってから議論され始め、中でも複数集落にまたがる広域地域組織は営農面だけでなく、地域自治や地域資源管理等においても注目を集めている。

広域地域組織は市区町村の3割に設置されており、その多くは行政から財政的・人的サポートを受けながら小学校区単位で活動している。その組織活動は地域のマネジメントにかかわるものから、実際の地域活動への従事まで多岐にわたる。

広域地域組織の内部構成をみると、若者や女性を含む多様な階層を有し、部会制や委員会制といった機能性を重視した編成となっている。また、既存集落のリーダー層が主導する広域地域組織は集落活動を補完しつつも、これまでにない新しい事業を起こすなど、多様な事業に取り組んでいる。いわば総合事業体として性格を有しており、そこには非営利組織（自治組織）と営利組織（経済活動組織）という2つの側面がある。

このような広域地域組織の特徴を踏まえると、広域地域組織を分析するに際し、組織構成、活動内容、人材確保、組織設立を主導する主体が論点となる。これら論点に留意しながら、広域地域組織の活動状況とその特徴・課題、今後のあり方について検討する必要がある。

1. はじめに

わが国の農山村に立地する集落は、農道・用排水施設や共有林の管理、農機具等の共同利用、労働力の相互補完、農産物の共同出荷といった農業経営面ばかりでなく、冠婚葬祭などの生活面にまで密接に結びついた生産および生活の共同体として機能してきた。しかし、生産・生活条件の厳しい中山間地域を中心に、集落の小規模化（集落を構成する農家数や世帯員数の減少）に伴う集落機能の弱体化が進んでおり、多くの集落で農業生産活動の停滞はもとより、地域資源の荒廃や定住基盤の崩壊が危惧されている。

こうした事態を受けて、近年では集落単独では困難な諸活動を複数集落で連携して対応する動きや、さらには広域的な地域組織を形成して営農・生活面を総合的にサポートする取組がみられる。そこで本章では、農業集落の小規模化と集落機能の低下の動向を踏まえ、

集落再編によって形成されている広域的な地域組織（以下、広域地域組織）に着目し、その動向や性格・特徴を把握することを目的とする。

以下ではまず、**2.** で農業集落の定義とその機能を確認したうえで、農業集落の小規模化と集落機能の低下の状況を示し、集落の広域再編について検討する。**3.** では既存のアンケート調査や統計資料を用いて広域地域組織の動向とその特徴について整理し、最後に、**4.** では既往研究から広域地域組織の性格を検討し、次章以降（第4章・第5章）で行う実態分析について概説する。

2. 農業集落の機能低下と集落再編

（1）農業集落の定義と機能

農業集落の機能を考察するに先立って、農村も含む地域社会の定義を確認しておこう。地域社会とは、「一定の範囲」で「相互行為の累積」と「共属感情の共有」が行われるものとされている⁽¹⁾。行為と感情の累積・共有は通常の組織でもみられるものであるが、ここに「一定の範囲」が加わることが地域社会を定義するうえでのポイントとなる。

農林水産省の定義によれば、この一定の範囲（市区町村の区域の一部）において農業上形成されている地域社会を農業集落としており、それは自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位となっている（2010年世界農林業センサスの「農業集落類型別統計報告書」より）。具体的にみれば、農業集落は農道・用水施設の維持・管理や共有林野、農業用の各種建物や農機具等の利用、労働力（ゆい、手伝い）や農産物の共同出荷等の農業経営面ばかりでなく、冠婚葬祭その他生活面にまで密接に結びついた生産および生活の共同体であり、さらに自治および行政の単位として機能してきた（同上報告書より）。

生産面・生活面、自治・行政にまでわたる農業集落の機能は前述した地域社会の定義のうち、相互行為の累積に深くかかわるものである。**第3-1表**に示しているように、集落機能を具体的にみれば、自治機能をはじめ、地域資源や生活環境を管理・維持する機能、さ

第3-1表 農業集落の機能

機 能	内 容
● 自治機能	寄り合いによる自治活動、行政や団体との連携
● 地域資源管理機能	農地や林地、水等の管理・保全
● 生活環境維持機能	道路や水路等の清掃・美化
● 地域振興機能	都市農村交流、農産物加工販売等のCBの取り組み
● 生活互助機能	冠婚葬祭、高齢者支援等
● 災害対応機能	自然災害時の住民の安全確保や誘導等
● 価値文化維持機能	地域の伝統文化の維持・継承

資料：福与徳文『地域社会の機能と再生』日本経済評論社、2011年の8頁ならびに農林水産省農村振興局企画部農村政策課農村整備総合調整室・農村開発企画委員会『集落連合』2007年の5～6頁の項目をもとに作成。

らには地域振興や生活互助，災害に対応する機能があげられる。こうした様々な機能の総体は，農村という一定の範囲の中で価値文化として維持・継承されているのである。

（２）集落規模の縮小化と集落機能

第3-2表は，各年次の調査対象である農業集落の範囲を可能な限り一致させた上で，農業集落の規模，特に小規模集落の状況と集落機能の変化を比較したものである。まず，農業集落全体の平均総戸数をみると，1990年の129戸から2000年の163戸，2010年191戸へと増加している。これに対して，平均農家数は同年変化で28戸，23戸，19戸へと減少が続いている。

農業地域類型別にみると，総戸数は都市的地域で大幅に増加しているが，平地農業地域および中間農業地域は微増，山間農業地域ではわずかながら減少している。他方，平均農家数は2000-10年の10年間に全地域類型で減少している。農山村における農業集落は，農家数のみならず，条件のより厳しい山間農業地域から総戸数の減少段階に入ったと考えられる。

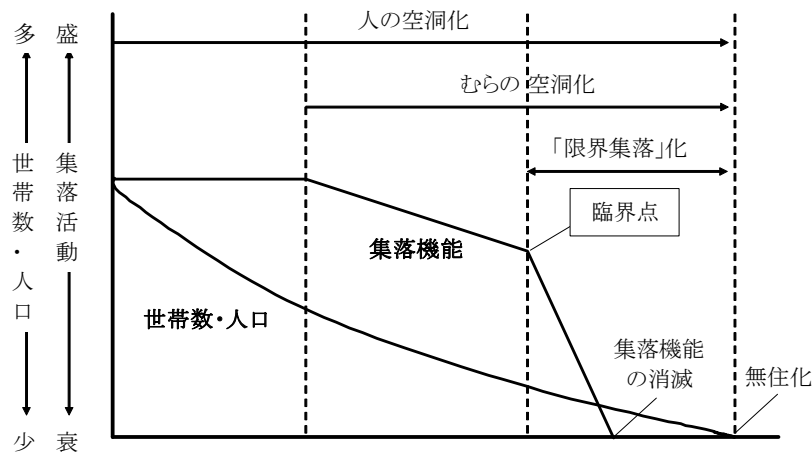
このことは，中間農業地域や山間農業地域において「総戸数9戸以下の集落割合」や「農家戸数5戸以下の集落割合」が2000年から2010年にかけての上昇ポイントが大きいいことから確認できる。総戸数や農家数の減少による農業集落の小規模化が，中山間地域，とりわけ山間農業地域において進行していることがうかがえる。

農業集落の小規模化が進行するなか，実行組合のある集落割合，あるいは農業生産や農業関連施設の管理等について寄り合いで話し合いを持った集落割合が，10年前に比べて全地域類型で低下している。中でも小規模集落の多い山間農業地域において，2010年でのこれら割合は最も低くなっている。農業集落の小規模化と同時に，集落活動，特に農業生産面での共同活動が停滞していることが推察される。なお，本表で示した数値は，第2

第3-2表 農業集落の規模および集落機能の変化(全国)

		集落の		総戸数9戸 以下の 集落割合	農家数5戸 以下の 集落割合	実行組合 がある 集落割合	農業生産に かかる事項 を議題に寄 り合いを開 催した集 落割合	農道・用排水 路の維持・管 理を議題に 寄り合いを開 催した集 落割合
		平均 総戸数	平均 農家数					
計	1990年	129	28	4.0	5.9	84.9	...	...
	2000年	163	23	4.2	8.6	78.7	68.2	73.3
	2010年	191	19	5.2	16.1	75.7	61.6	68.9
都市的地域	2000年	492	25	0.9	7.2	83.9	59.4	69.2
	2010年	583	20	1.1	16.2	79.2	55.9	60.3
平地農業地域	2000年	102	28	3.2	4.9	88.7	78.2	76.6
	2010年	106	18	3.4	10.5	85.2	71.2	75.7
中間農業地域	2000年	76	22	4.4	9.1	73.1	68.8	75.8
	2010年	79	18	5.6	16.3	71.7	61.9	72.2
山間農業地域	2000年	54	17	8.8	15.1	67.7	61.2	68.0
	2010年	53	14	12.2	23.9	65.1	53.7	63.4

資料：1990年農業センサス農業集落調査，2010年農林業センサス総合分析報告者（農林水産省統計部）。



第3-1図 集落の世帯数・人口減少と集落機能の低下との関係

資料:笠松浩樹「小規模高齢化集落の再生に向けて」島根県中山間地域研究センター研究報告 第5号, 2009年の74頁の図, ならび小田切徳美『農山村再生「限界集落」問題を超えて』岩波書店, 2009年の48頁の図をもとに作成。

章の集落分析の数値とは、集計対象や集計方法が相違するため異なっているが、両結果とも中山間地域を主に集落規模が縮小し、集落機能が低下しているという点では同じ傾向を示している。

このように、農業集落の規模（集落を構成する農家数や世帯員数）と集落機能には関連がみられる。この点に関し、これまでの調査研究の蓄積を踏まえ、概念モデルとして第3-1図のように整理されている⁽²⁾。同図は、生産・生活条件の厳しい中山間地域を対象に、集落における世帯数・人口および集落活動の度合いを縦軸に、時間の経過を横軸に置いて示したものである。この図を整理した小田切氏によれば、世帯数・人口は時間の経過とともに低減し、その流れは「人の空洞化」の進行となる。それに対して、集落機能は世帯数・人口が減少しても最初は維持されるが、世帯数・人口が半分を切るようになると、集落機能の低下が起こる。こうした動きは「むらの空洞化」としてとらえられている。その後、さらに世帯数・人口の減少が進むと、臨界点を境に集落機能の低下が一挙に起きる。この臨界点以降の動きが「限界集落化」であり、この先には集落機能の消滅と無住化があると示している。現場レベルでは、中山間地域を主に集落機能が低下し、臨界点に達している集落もみられる。そこでは急激な集落機能の低下を防ぐための対策が必要となっている。

（3）集落再編の要因と形態

中山間地域における世帯数・人口の減少は、今後とも進行する可能性が大きいため、それに連動する集落機能の低下をいかに防ぐかが重要な課題だと言える。その対策として行われているのが集落再編の取組である。集落再編の契機は、前述した人口・世帯数の減少（集落規模の縮小化）をはじめ、高齢化の進行といった集落内部の要因があげられる。他方、外部要因として自然災害やインフラ整備、市町村・関係機関の統合・再編、制度上の

影響があり、これらも集落再編の契機となる。例えば、先の東日本大震災のような大規模な災害やダム建設による集落移転、市町村合併による集落統合などをあげることができる。

こうした集落再編にかかる議論の経緯をみると、おおよそ 2000 年代から始まったとみてよいだろう⁽³⁾。これまで農業・農村を支えてきた昭和・一桁世代は 2000 年代に 65 歳以上となるため、中山間地域を主に人口減少と高齢化が急速に進み、集落機能の担い手が量的・質的に弱体化することが危惧された。その危機感の表れとして、2007 年に国土交通省が発表した「消滅集落」⁽⁴⁾をあげることができ、それは当時大きな話題を呼ぶこととなった。また、2000 年代に市町村合併（平成の大合併）や中山間地域等直接支払制度、経営所得安定対策など、集落に影響を及ぼす諸制度が施行されたことも大きい。こうした農村内外の情勢変化が集落再編の議論を活発化させたと言える⁽⁵⁾。

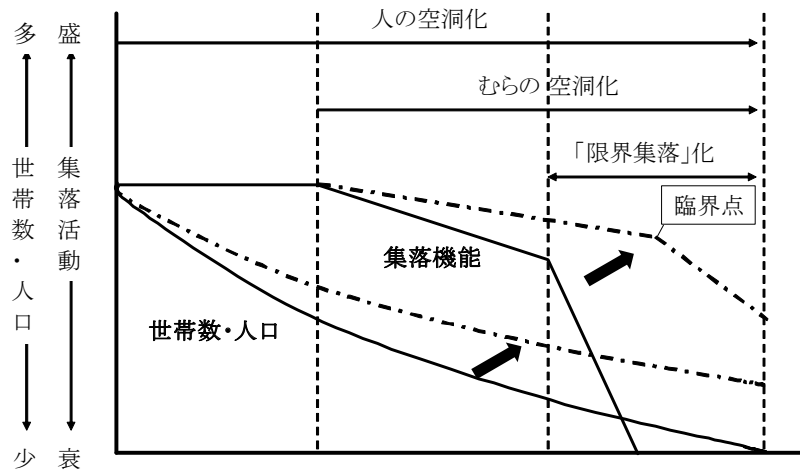
以上のような要因によって行われる集落再編の形態は、大きく 4 つに分けることができる⁽⁶⁾。1 つ目は旧集落の自治機能を残して単独で再編を図る「単独型」であり、2 つ目は前述したように、自然災害等によって旧集落の所在地を変更する「移転型」である。この 2 つの形態では、再編前後で集落規模の大きさは変わらない。3 つ目の再編形態は旧集落の自治機能をある程度残して、複数集落で再編する「連合型」であり、4 つ目として旧集落の自治機能を残さずに複数集落が再編する「統合型」があげられる。連合型と統合型はいずれも再編後に集落規模が拡大し、広域再編となるとところに特徴がある。

この広域再編に関しては、農村計画論の立場から議論が行われており、その代表的見解として「撤退の農村計画」がある⁽⁷⁾。農村の将来を見通せば、このままでは集落人口の漸減と共同体の崩壊で集落が自然消滅しかねない。そこで、こうした消極的な撤退ではなく、農村計画論に基づく積極的な撤退が提唱されている。具体的には、過疎地域の住民と生活の共同体を守り、地域の環境の持続性を高めるために、30 ～ 50 年先の将来をにらんで居住地・資金・人的資源を戦略的に再配置するものである。この再配置の単位として、広域的な流域居住権が設定されている。「撤退の農村計画」のユニークな点は、積極的な撤退という一時的な後退の中で、将来を見越した広域再編を行い、農村イノベーションを起こすところにある。

（４）広域再編の範囲と歴史性、地域づくりとの関係

前述した集落再編の形態のうち、連合型と統合型は複数の集落がまとまり、再編後に集落の規模が拡大する広域再編となる。こうした広域再編は、既存集落の閉鎖性や零細性、脆弱性を克服し⁽⁸⁾、集落機能を減退させない措置だと言える。この点に関して、前掲第3-1図で示した集落規模と集落機能との関係を第3-2図に再掲する。広域再編は世帯数・人口と集落機能を右側にシフトさせ（図の一点鎖線部分）、臨界点を移動させる効果を持つと考えられる。このことは、集落規模（世帯数や人口）が縮小する中でも、広域再編によって集落機能が維持されることを示している。

このような広域再編を考察するうえで留意すべき点として、第 1 に、広域再編の範囲



第3-2図 集落の世帯数・人口減少と集落機能の低下との関係（再掲）

資料：前掲第3-1図に同じ。

第3-3表 広域組織の設置単位：広島県中山間地域のケース

区分	集落型	藩政村型	明治合併村型	広域型
範囲	集落範囲	小学校区 (大字)	小学校区 (大字)	中学校区
集落数	1 集落	3 ～ 10	10 ～	20 ～
世帯数	20 ～ 50戸	100 ～	200 ～	500 ～
農地面積	10 ～ 50ha	50 ～ 100	100 ～	100 ～

資料：小林元「広域的地域マネジメントの実態分析」JC総研レポート『集落を超える広域的マネジメントの形成に関する研究会』2013年3月、23頁の表を一部省略し掲載。

（単位）がある。第3-3表は、中国地域の中山間地域を対象に、広域再編に関する実態調査を行った結果、およそどの範囲で広域再編がなされているかを小林氏が整理したものである⁽⁹⁾。集落を基礎単位としてみると、その上のレベルは藩政村、明治合併村、広域型の順で再編範囲は大きくなる。また、同表には示していないが、広域型のさらに上のレベルには昭和合併村がある。こうした段階的な再編範囲のほかに、前述した「撤退の農村計画」のようにさらに広域的な流域居住圏を範囲とする議論もある。地域が置かれた条件に応じ、様々な範囲で広域再編が行われているのが実状であろう。

第2に、広域再編においては地域性や歴史性の視点が必要となる。データベースを用いて、大字（藩政村）と集落との大小関係を分析した坂本氏は、①集落規模が比較的大きく、大字と集落とが一致する「近畿・北陸型」、②集落規模が比較的小さく、集落よりも大字の方が大きい「中国・四国型」、③集落規模は比較的大きいが、それ以上に大字の方が大きい「東北型」という地域分類を示している⁽¹⁰⁾。こうした地域性は、それぞれの自然条件や藩政村の成り立ちによるところが大きく、広域再編の範囲にも影響を及ぼしている。

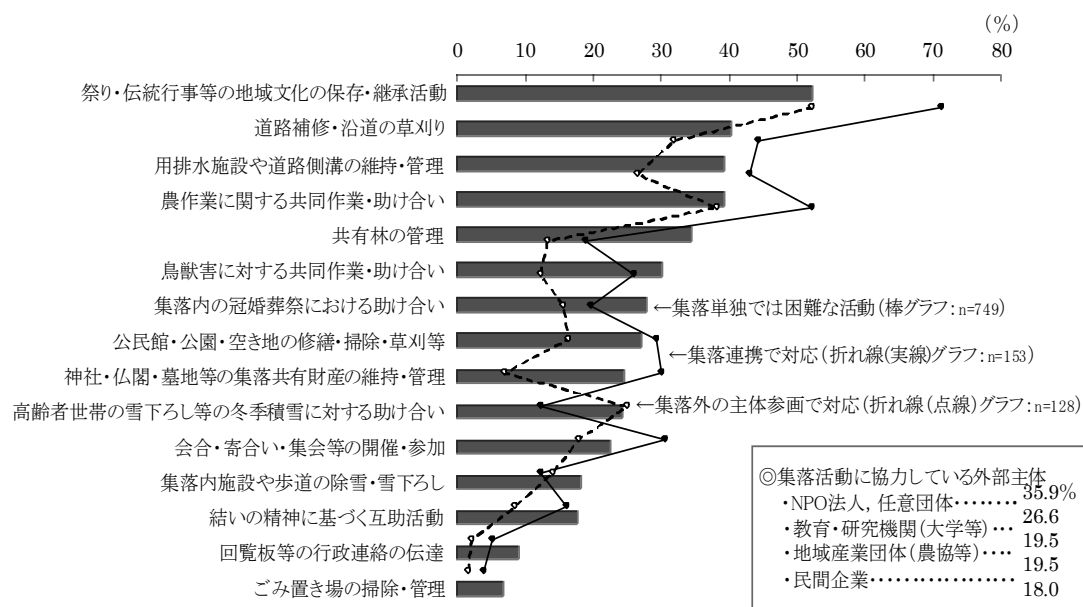
第3に、広域再編と地域づくりとの関係についてである。前述したように、広域再編は集落機能を維持する効果を持つと考えられるが、単に複数の集落をまとめるだけでは集

落機能を維持することは困難である。広域再編は、地域づくりを行う手段として用いられて初めて意味を持ち、主体形成や地域活動と合わせて議論する必要がある。この点について小田切氏は、地域づくりの3つの柱として、①暮らしのものさしづくり（主体づくり）、②暮らしの仕組みづくり（場づくり）、③カネとその循環づくり（条件づくり）を示し、このうち②の場づくりにおいて広域コミュニティを構築することの必要性をあげている⁽¹¹⁾。広域コミュニティ、すなわち広域地域組織を活動主体や経済循環を生み出す土台として、地域づくりにつなげていくことが重要であると言えるだろう。

3. 広域地域組織の動向

（1）集落単独で困難になっている集落活動

広域地域組織のあり方を考えるに当たり、まずは広域再編の契機となる集落活動の取組状況を確認する。第3-3図は、過疎関係市町村を対象に行った集落活動に関するアンケート調査から、集落単独で困難になっている集落活動をみたものである。「祭り・伝統行事等の地域文化の保全・継承活動」の回答割合が最も高く、次いで「道路補修や沿道の草刈り」、「用排水施設や道路側溝の維持・管理」、「農作業に関する共同作業・助け合い」、「共有林の管理」の割合が高いことから、地域文化や地域資源の維持・継承に関する諸活動が集落単独では困難になっていることがうかがえる。これらの活動には一定の頭数^{あたまたかず}を必要とするが、集落規模が縮小する中で活動にかかわる人員を確保できないことが背景にある。



第3-3図 集落単独では困難になっている集落活動とその対応方法

資料: 総務省「過疎地域における集落機能の維持・活性化に関するアンケート調査」(2012年3月)。

注. 2011年10月1日時点での全過疎関係市町村(775市町村)を対象に実施したアンケート調査であり、調査期間は2011年9月～11月末で、

回答数は45道府県749市町村、回収率は96.6%となっている。

そこで、同図の折れ線で示しているように、集落活動の困難度合いに応じて集落連携や集落外の主体参画によって集落活動を維持している状況にある。なお、外部主体には NPO 法人や大学等の教育・研究機関が多いことから、外部主体は頭数での協力だけでなく、集落活動に関する事務局機能や企画・アイデアの提案、交流活動でも役割を果たしていると推測される。

（２）営農面からみた広域再編

前掲第3-3図でみたように、集落単独で困難になっている諸活動の上位には「道路補修や沿道の草刈り」や「用排水施設や道路側溝の維持・管理」、「農作業に関する共同作業・助け合い」といった地域資源や営農にかかわるものがあげられている。このことは、農業集落の小規模化による集落機能の低下を防ぐために、集落間の連携・協力によって農地等の地域資源の管理を行おうとする取組があることを示している。

そこで、営農面にかかわる集落連携や広域再編の動きとして、まず中山間地域等直接支払制度に基づく集落協定について確認する。第3-4表は、都府県を対象に、Ⅰ期対策最終年（2004 年）からⅡ期対策初年（2005 年）、またⅡ期対策最終年（2009 年）からⅢ期対策初年（2010 年）にかけての集落協定の内容変化を示したものである。1 協定当たりの協定締結面積をみると、Ⅰ期→Ⅱ期では 10.2ha から 12.0ha へ、Ⅱ期→Ⅲ期では 12.1ha から 12.6ha へと拡大している。期を挟んで 1 協定当たりの締結面積が拡大していることから、対策の切替時に集落協定の統合が図られ、複数集落 1 協定（集落間の連携）が増加していることがうかがえる。

次に、集落営農を構成する農業集落数の変化を第3-5表に示している。構成農業集落数が 1 集落の集落営農数は、2005 年から 2014 年にかけて 7,721 組織から 10,916 組織へと増加しているが、そのシェアは 79.9%から 74.4%へと低下している。それに対し、農業集落数が 2 集落以上で構成されている集落営農組織は同年変化で 1,946 組織から 3,718 組織へと大きく増加し（93.7%増）、そのシェアも 20.1%から 25.6%へと高まっている。中でも 4 集落以上で構成される広域的な集落営農数の増加率が高く（99.3%増）、そのシェアも 1 割に達している。こうしたことから、近年では複数集落が連携し、集落範囲を越え

第3-4表 中山間地域等直接支払制度における集落協定の内容変化（都府県）

(単位: 協定, 人, ha)				
	Ⅰ期対策 最終年度 (2004年度)	Ⅱ期対策 初年度 (2005年度)	Ⅱ期対策 最終年度 (2009年度)	Ⅲ期対策 初年度 (2010年度)
集落協定数 ①	32,686	27,027	27,903	26,132
集落協定参加者 ②	639,248	588,176	622,077	571,029
集落協定面積 ③	332,516	324,699	337,829	328,656
1協定当たり参加者 ②/①	19.6	21.8	22.3	21.9
1協定当たり面積 ③/①	10.2	12.0	12.1	12.6

資料: 農林水産省「中山間地域等直接支払制度の実施状況」(各年版)。

第3-5表 構成農業集落数が複数の集落営農数の変化（都府県）

（単位：組織，％）

	実 数		増加率	割 合	
	2005年	2014年		2005年	2010年
集落営農数	9,667	14,717	52.2	100.0	100.0
1 集落	7,721	10,948	41.8	79.9	74.4
2 集落以上	1,946	3,769	93.7	20.1	25.6
2 ～3 集落	1,182	2,246	90.0	12.2	15.3
4 集落以上	764	1,523	99.3	7.9	10.3

資料：農林水産省「集落営農実態調査報告書」（各年版）。

た広域的な集落営農が形成されていることが推察される。

こうした複数集落による集落営農組織の1つの形態として、階層的な組織をあげることができる。具体的には、集落を単位とする1階部分で農地利用調整を行い、2階部分で担い手・オペレーターを組織するものであり、この2階部分で複数集落による組織化が行われる場合がある。さらに、近年では2階建てを超える広域的な範囲で複数の集落営農組織が機械・栽培連携に取り組むケースがみられ、3階建て組織として展開している⁽¹²⁾。

また、1階部分で生活面での集落連合によって地域自治組織（市町村内の一定の区域を単位とし、自治会や町内会をはじめ、関係団体の地縁によって組織されるもので地域自治区も含む）を形成し、地域自治組織の事業の1つとして複数集落にまたがる集落営農組織を2階部分で実施する動きもみられる。この組織は従来の集落営農とは異なり、生活面をベースにした広域的な集落営農に取り組んでいることから、新2階建て連携と呼ばれている⁽¹³⁾。

（3）広域地域組織の形態とその活動内容

上記の広域地域組織の動向を踏まえ、さらに広域地域組織の組織形態や活動内容について、全国市区町村へのアンケート調査結果から詳しくみておこう⁽¹⁴⁾。本調査は、広域地域組織を「地域運営組織」（地域地方自治法もしくは合併特例法に基づいて設置された地域自治区・合併特例区、ならびに校区あるいは旧町村などの一定の区域に設置された、地域課題の解決やまちづくりなどを行っているほぼ全世帯を構成員とする組織）と称し、その設置状況や活動実態を市区町村担当者に尋ねたものである。

地域運営組織の設置率は、1,290 の回答市区町村のうち、353 市区町村（27.4%）となっている。地域自治区・合併特例区として設置しているのは19 市町しかないため、地域運営組織の多くは地方自治法や合併特例法に基づかない組織とみられる。

地域運営組織の設置状況を地域別にみると、中国地域をはじめ、岩手や宮城、新潟、福井、兵庫、大分など、平成の市町村合併が大きく進んだ地域で設置率が高くなっている。また、地域運営組織の設置時期は2000 年以降が過半を占め、設置単位は小学校区が6 割と高い。

地域運営組織の活動内容をみると、「イベントの運営」を行っている市区町村が9 割と

最も高く、次いで「環境保全活動」および「防災・交通安全活動」に取り組む市区町村が 8 割台、「伝統文化の保存伝承」や「福祉活動」、「地域づくり計画の策定」が 6 割台となっている。こうした取組を農山村に立地する市町村（本アンケート調査では人口密度 500 人/km² 未満の市町村）に限ってみれば、それ以外の地域と比較して、「伝統文化の保存」や「生活支援」、「経済活性化」、「農林業支援」、「都市農村交流」の取組割合が高い傾向がみられる。農山村に立地する地域運営組織は経済活動のみならず、生活支援や文化活動にも幅広く取り組んでいることが確認できる。

こうした地域運営組織に対する行政支援をみると、「補助・交付金」を受けている組織が 9 割と極めて高く、以下、「公共施設の管理委託」が 3 割、「職員の派遣」が 2 割となっている。多様な地域諸活動に取り組む地域運営組織を運営するためには、行政からの人的・財政的サポートが必要であることを示している。

（４）広域地域組織の性格

広域地域組織の性格や特徴については、主としてフィールドワークに基づいた調査研究から明らかにされている。小田切氏は、広域地域組織のような新しい農山村コミュニティの特徴として、①段階的に活動が広がり、総合化していくこと（活動内容の総合性）、②組織が自治組織であると同時に、経済活動組織でもあること（組織の二面性）、③地縁組織である集落との間で補完関係を保っていること（組織の補完性）、④既存の集落とは異なるあり方が模索されることで、組織運営に革新性がもたらされること（組織の革新性）をあげている⁽¹⁵⁾。また、同氏は広域地域組織にはマネジメント組織と実行組織という両面の性格があることを指摘している⁽¹⁶⁾。

川手氏は、むらづくり協議会の性格を広域化したものとして広域地域組織を位置づけ、その特徴として、①女性や若者など多様な階層で構成されること（多様性）、②部会制や委員会制をとっていること（機能性）、③自治組織（集落）のリーダー層が協議会のリーダー層となること（兼任性）をあげている⁽¹⁷⁾。

中塚氏らは、小学校区を単位とした地域自治組織の再編過程について「場」の論理に基づいて明らかにしている⁽¹⁸⁾。地域自治組織の活動の場を設定することで、住民の相互作用が生まれ、それが住民の意思決定や住民の心理的エネルギーにつながり、地域づくり活動や住民の学習を促していくことになることを指摘する。場の設定には、地域リーダーや行政職員、アドバイザー等の役割が重要になるとしている。これは 2. の後段で述べた地域づくりにおける場づくりに通じる議論である。

なお、農林水産省が 2009 年に打ち出した地域マネジメント法人は、①生活支援サービス（介護サービス、配食サービス等の高齢者の生活支援、交通弱者の移動支援等）、②環境保全活動（森林保全活動、景観形成活動等）、③地域活性化事業（観光資源を活用したグリーン・ツーリズム、バイオマス資源等を活用した特産品開発等）に取り組むものである。すなわち、地域の様々なニーズに応え、賦存する資源を活用する総合事業体としての

性格を有するものである。

4. 広域地域組織の特徴と課題

集落規模の縮小化と集落機能の低下が進行する中で、集落再編にかかる議論が 2000 年代に入ってから始まった。集落再編の中で注目されるのは、複数集落にまたがる広域地域組織の形成である。すでに営農面（中山間地域等直接支払制度や集落営農組織）において広域的な集落連携がみられ、さらに地域自治や地域資源管理等においても広域地域組織は重要な役割を担っている。

全国市区町村に対するアンケート調査でみたように、広域地域組織は市区町村の 3 割に設置されており、その多くは行政から財政的・人的サポートを受けながら小学校区単位で活動している。組織活動は地域のマネジメントにかかわるものから、実際の地域活動への従事まで多岐にわたる。

広域地域組織の内部構成をみると、若者や女性を含む多様な階層を有し、部会制や委員会制といった機能性を重視した編成となっている。また、既存集落のリーダー層が主導する広域地域組織は集落活動を補完しつつも、これまでにない新しい事業を起こすなど、多様な事業に取り組んでいる。いわば総合事業体として性格を有しており、そこには非営利組織（自治組織）と営利組織（経済活動組織）という 2 つの側面がある。

こうした広域地域組織の特徴や性格を踏まえると、次のような整理をすることができるだろう。第 1 に、広域地域組織の組織構成についてである。広域地域組織は、既存集落の自治機能を残しながら機能別に再編されている。組織内部は多様な階層を有する部会制・委員会制となっていることから、広域地域組織は一種の連合体だと言える。この連合体は地域のマネジメントにかかわり、内部組織の部会や委員会が地域諸活動を担うこととなる。これは、3. であげたように、広域地域組織がマネジメント組織であるとともに、実行組織でもあるという性格を示すものである。

第 2 に、広域地域組織の活動内容に関する論点である。広域地域組織は、様々な事業に取り組む総合事業体として位置づけられる。取り組む事業には事業性が追求される収益部門と、社会性が求められる非収益部門があり、両者のバランスをとることが組織を持続させるうえで重要となる。なお、収益部門に関しては、組織自らが収益をあげることはもちろんのこと、行政からの財政支援も含めて考察する必要がある。行政支援は、単に広域地域組織の財政基盤が弱いからではなく、広域地域組織が社会的性格を有するがゆえの措置である。この点からみても、広域地域組織の活動では事業性と社会性とを両立させることが重要であると言えるだろう。

第 3 に、広域地域組織を担う人材にかかわる論点があげられる。組織に必要な人材には、組織マネジメントを担うリーダーと、実際の地域活動にかかわる実行部隊とがあり、それぞれをいかに確保・育成するかが重要な課題となる。高齢化が進むなか、人材供給源

という点で既存の集落単位では限界がある。そこで、広域地域組織を形成することによって人材確保の範囲が拡大し、必要な人材を登用することが可能となる。なお、人材は内部だけでなく、外部から確保していくことも重要となろう。新しい価値観や考えを有する外部人材は、これまでにない取組を生み出し、組織運営の革新の担い手となる可能性がある。

以上、第 1 から第 3 までの論点についてみたが、そもそもこうした広域地域組織をどのように設立するかという問題が残されている。いわば、組織立ち上げの問題であり、これが第 4 の論点となる。広域地域組織が集落機能を維持するうえで効果があるとはいえ、従来の農業集落を基礎とした仕組みが自動的に広域地域組織に移行するわけではない。何らかの契機を作り、広域地域組織の設立を主導する主体の役割が重要となる。実際には、行政や農協、地元住民等が組織設立を主導し、立ち上げ後の組織運営においても様々なサポートを行っている状況にある。

そこで、本章に続く第 4 章と第 5 章の実態分析では、組織設立を促した主体でタイプ分けし、広域地域組織の現状分析を行っている。

まず、第 4 章では、地方自治体が主導して広域地域組織の設立を図ったケースを取り扱う。ここで調査対象としたのは秋田県、京都府、山口県であり、いずれも全国に先駆けて自治体主導型の広域地域組織を立ち上げた地域である。ただし、それぞれの主導主体は若干異なっており、秋田県では地元自治体が広域地域組織を域内すべてに立ち上げているのに対し、京都府では府が直轄的に特定地区の広域地域組織の設立を主導している。他方、山口県は県が組織基盤を作ったうえで、地元自治体がパートナーとなって広域地域組織の設立を支援している。

次に、第 5 章では民間が組織設立を主導するケースに着目し、福島県の NPO 法人と静岡県農協の事例を取り上げている。福島県の事例では市町村合併を機に地域住民が主導して NPO 法人を立ち上げており、この法人が広域地域組織として機能している。他方、静岡県の事例では農協支所単位で設立した地域塾が広域地域組織となっている。いずれも民間部門であるため、収益部門に力を入れているところに特徴がある。

以上のような組織設立の契機を作った主体のタイプに留意しながら、第 4 章、第 5 章では広域地域組織の論点である組織構成や活動内容、人材確保等について検討する。

注(1) 富永〔11〕を参照。

(2) 笠松〔3〕、ならび小田切〔1〕を参照。

(3) 広域地域組織に関する既往研究やデータのレビューについては、JC 総研レポート〔10〕の橋口卓也「集落範囲を超えた連携に関する先行研究等について」を参照。

(4) 国土交通省〔6〕を参照。

(5) 近年では集落再編の 1 つの形態として、集落連携を促進する「農村集落活性化支援事業（農水省事業）」が 2014 年度から始まっている。本事業は、集落機能の低下により、農地の管理が困難になっている地域で将来像の構想を策定し、集落間連携によって組織化を図る取組（先進地視察やセミナー開催、地域活性化にかかるサービス体制の構築）に対して支援するものである。

(6) 福与〔15〕を参照。

(7) 林・齋藤編〔14〕を参照。

(8) JC 総研レポート〔10〕の小田切徳美「広域的な地域マネジメントの論点と課題」を参照。

- (9) JC 総研レポート〔10〕の小林元「広域的地域マネジメントの実態分析」を参照。
- (10) 坂本〔8〕を参照。
- (11) 小田切〔2〕を参照。
- (12) 小林〔7〕を参照。なお、3 階建て組織の 3 階部分については事業協同組合や LLP（島根県）、株式会社（広島県）で組織化されているケースがみられる。
- (13) 楠本〔5〕を参照。
- (14) 坂本・小林・筒井〔9〕を参照。なお、アンケート調査は、2012 年 11 月 1 日時点の全市区町村（788 市・747 町・184 村＋東京 23 区）を対象とし、2012 年 11 月から 2013 年 3 月にかけて実施された。回収数は 1,294 市区町村（回収率 74.3 %）である。
- (15) 上記の注(11)に同じ。
- (16) 上記の注(8)に同じ。
- (17) 川手〔4〕を参照。
- (18) 中塚・川口・星野〔12〕を参照。

〔引用・参考文献〕

- 〔1〕 小田切徳美（2009）『農山村再生「限界集落」問題を超えて』岩波書店
- 〔2〕 小田切徳美（2011）『農山村再生の実践』農文協
- 〔3〕 笠松浩樹（2009）「小規模高齢化集落の再生に向けて」島根県中山間地域研究センター研究報告第 5 号
- 〔4〕 川手督也（2005）「むらづくりの展開と農村組織の改革」『農林業問題研究』第 175 号
- 〔5〕 楠本雅弘（2010）『進化する集落営農』農山漁村文化協会
- 〔6〕 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報告書』
- 〔7〕 小林元（2011）「地域づくりにおける集落営農の位置付け」『JC 総研レポート』第 20 号
- 〔8〕 坂本誠（2009）「重層的地域構造の地域性の分析」『2009 年度日本農業経済学会論文集』
- 〔9〕 坂本誠・小林元・筒井一伸（2013）「全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」JC 総研レポート Vol.27
- 〔10〕 JC 総研レポート（2013）『集落を超える広域的マネジメントの形成に関する研究会』
- 〔11〕 富永健一（1986）『社会学原理』岩波書店
- 〔12〕 中塚雅也・川口友子・星野敏（2009）「小学校区における地域自治組織の再編プロセス―『場』の形成の視点から―」『農村計画学会誌』Vol.28, No.3
- 〔13〕 農林水産省農村振興局企画部農村政策課農村整備総合調整室・農村開発企画委員会（2007）『集落連合』
- 〔14〕 林直樹・齋藤晋編（2010）『撤退の農村計画』学芸出版社
- 〔15〕 福与徳文（2011）『地域社会の機能と再生』日本経済評論社

第4章 地方自治体主導型広域地域組織の形成

－秋田県・京都府・山口県の事例を対象として－

福田 竜一・江川 章・草野 拓司

【 要 旨 】

本章では、秋田県、京都府、山口県の3府県6事例の現地調査に基づき、地方自治体が主導し形成された広域地域組織（「地方自治体主導型広域地域組織」）の特徴と課題に接近した。

第1に、地方自治体主導型広域地域組織の組織形態である。3府県の事例はいずれも「部会制・委員会制」の組織形態をとっており、イベント・地域おこし、福祉活動など機能別に内部組織が編成されている。他方、既存集落の自治機能は残されており、地方自治体主導型広域地域組織は集落の自治機能以外の役割を担うことが主な役割とされている。しかし、今後高齢化や人口減少がさらに進み、集落の機能が維持できない小規模高齢化集落が増加することから、集落と地方自治体主導型広域地域組織との「融合」が進む可能性はある。

第2に、地方自治体主導型広域地域組織の活動内容である。その主要な活動は広域的イベントの開催や地域資源の活用・管理などである。経済事業で収益を得る事例もみられるが、それで高い収益を得ることを目指すというよりも、最低限、赤字を出さないよう苦心しているという方が実態に近い。また、特に前身組織の無いような広域地域組織の場合、特に設立当初は組織体制が脆弱なため、組織と活動を継続させることを最優先課題としなければならない。そうしたこともあり、地方自治体主導型広域地域組織が取り組む経済事業には、指定管理者や各種施設等の管理運営などの低リスク・低収益の事業が多い。その他、既設の農産物直売所等との競合を避けるため、あえて自ら事業は行わず、地域内の他組織や他グループ等への支援や連携を实践する事例もある。

第3に、地方自治体主導型広域地域組織の人材確保と育成である。広域地域組織を担う内部人材は主に有志の住民らであり、それをサポートする外部人材は自治体職員が大半である。行政への事業申請など専門的知識を必要とする業務や作業を住民のみで処理することは難しく、それらの作業は専門家である自治体職員などに依存せざるを得ない。また、地域の革新を担う外部人材を呼び込むことは、ハード事業などと並び、地方自治体による広域地域組織支援政策の中心である。他方、内部の人材の確保にも多くの課題がある。中でも、地方自治体主導型広域地域組織の中核的な人材はすでに60歳代以上であり、10～20年後を見すえた指導者・後継者育成と確保が喫緊の課題である。

1. はじめに

本章では、秋田県、京都府、山口県の3府県における地方自治体が主導して形成された広域地域組織（以下、地方自治体主導型広域地域組織）に対する現地聞き取り調査⁽¹⁾に基づき、その特徴と課題に接近する。具体的には、地方自治体主導型広域地域組織が、①どのように形成され、②どのような特徴を持ち、③どのような活動をしており、④どのような成果や課題があるかをそれぞれ明らかにする。

本章の構成は以下のとおりである。2. では秋田県の事例を、3. では京都府を、4. では山口県の事例を、それぞれ2事例ずつ取り上げ、府県や市の広域地域組織支援政策を

概説し、対象事例とした広域地域組織の設立契機、組織の概要、活動の概要や成果等を見る。5. では地方自治体主導型地域組織による地域再生を目指す取組の成果について、第3章で明らかにされた広域地域組織をめぐる3つの論点を踏まえて考察する。

2. 秋田県の広域地域組織と支援施策

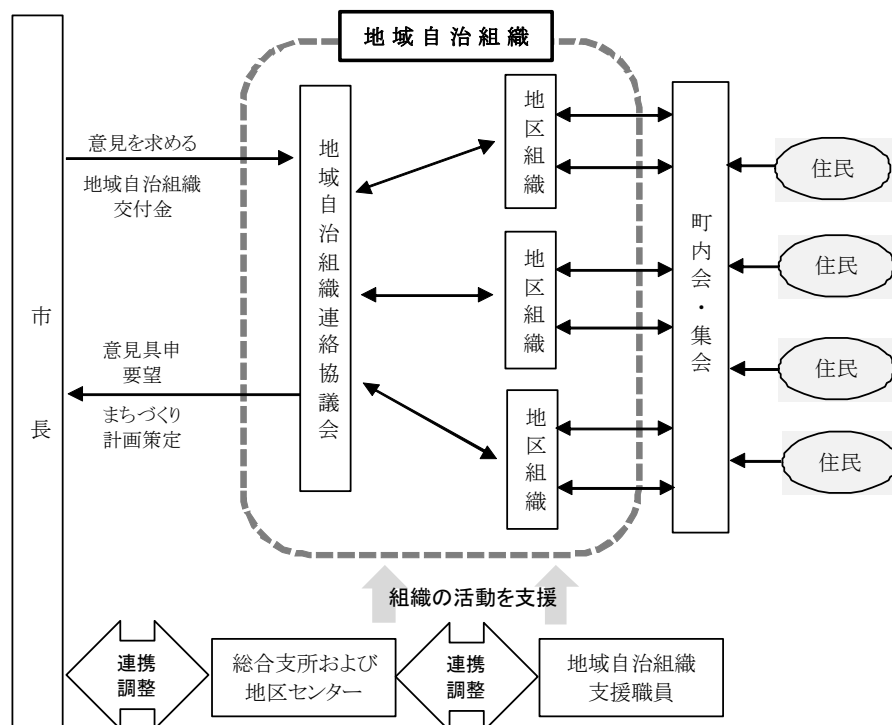
(1) 広域地域組織支援施策の概要

1) 市による広域地域組織支援

(i) 地域組織への支援開始の経緯

秋田県 AP 市の広域地域組織は、同市が主導して形成された。そこで、まず AP 市が実施している広域地域組織支援の取組を、次いで秋田県の広域地域組織支援の取組をそれぞれ概説する。

AP 市は 2005 年に 1 市 2 町 1 村が合併して誕生した。AP 市はこの合併を契機として、広域地域組織支援の取組を開始した。AP 市の広域地域組織の体制と支援は第4-1図のようになっている。AP 市では、合併前の 4 つの旧市町村にそれぞれ 1 ～ 2 の「地域自治組織連絡協議会（以下、絡協議会）」と、各協議会の下において小学校区ごとに合計 23 の「地区組織」がそれぞれ設立された⁽²⁾。



第4-1図 AP市における「地域自治組織」のイメージ

資料: AP市作成資料。

（ii）地域自治組織の役割と機能

AP 市の取組は、住民が行政に一方的に要望し、行政がそれに応える従来型の「要望・陳情型」ではなく、地域の課題やまちづくりについて地域住民が主体的に考え、これを行政がサポートする住民参加やパートナーシップを重視する「提案・協働型」の関係を理想としている。具体的には、地域自治組織に地域審議会の機能を加えた独自の住民自治を高めるための組織を設置したという特徴がある。連絡協議会と地区組織は、それぞれ「まちづくり計画⁽³⁾」を策定している。

まちづくり計画は、町内会長や集落会長等各種団体に活動している人々が中心になって策定されている。計画の策定には総合支所、地区センター、支援職員が支援している。さらに地域住民の意見を取り入れ、住民総会等で住民の承認を受けることも求められる。

（iii）財政的支援と人的支援

AP 市による広域地域組織支援施策は財政的支援と人的支援に大別される。前者には地域自治組織に対して交付される「地域自治組織交付金」があり、①地域協議会交付金、②コミュニティ活動交付金、③地域づくり事業交付金の 3 種類がある⁽⁴⁾。各地区組織が実施する地域課題と、個性豊かな地域づくりを進めるための事務および事業の経費などに対して交付される。

後者は、市役所の「市民生活部くらしの相談課」が全体的な支援を行い、各連絡協議会と地区組織の活動については、「各総合支所地域振興班」および「地区センター」がそれぞれ支援している。また各地区に居住する市職員を「支援職員」に任命して、地区組織等の活動を支援している⁽⁵⁾。

この他に、地区組織を含む地域自治組織や NPO、ボランティア団体等の市民活動団体が自主的、主体的に企画、実施する、公益性のあるまちづくり事業に対して、その経費の一部を市が補助する「参加・協働のまちづくり提案型補助金制度」がある⁽⁶⁾。

2）県による地域組織支援

秋田県企画振興部地域活力創造課活力ある集落づくり支援室は、集落・町内会・自治会等の地域コミュニティの活性化を支援に関する事項を所掌している。同室の業務内容は①県と市町村による支援体制の充実、②県内外の自治会等の多様な連携の促進、③地域コミュニティの持続的な活動を支える仕組みづくりである。

①では、県と市町村で組織した各種協議会の開催や研修会を実施しているほか、支援窓口の設置や地域自立のためのプログラムの普及活動を行っている。②では、情報サイト「秋田県のがんばる農山漁村集落応援サイト⁽⁷⁾」による情報発信、「元気ムラ通信」の発行、「あきた元気ムラ大交流会」の開催を行っている。③では、高齢者の知恵や技能を活かした自治会の収益基盤づくりの推進等を行っている。

(2) 各組織形成の背景と契機

秋田県で聞き取りを行った地区（AA，AB）の概要は第4-1表のとおりである。

AA 地区はかつての藩政村を組織範囲としており，基本的に小学校区だが，隣の小学校区の一部も含まれる。直近の合併前の旧町は 1955 年に旧 AA 村を含む 2 町 2 村が合併して誕生した。この旧町を範囲とする連絡協議会には，各旧町村に 1 つの地区組織があり，合計 4 つの地区組織からなる。AA 地区の地区組織は 18 の町内会（集落）で構成されている。

AB 地区は 2005 年に AP 市と合併した旧 AB 村が 1 つの地区組織を形成している。地区の大半は山林が占めており，標高は高い所で 400m 程度ある。AB 地区は中学校区（明治合併村）で地区に小学校と中学校がある。しかし人口は AP 市を構成している旧 4 市町村の中で最も少なく，人口と集落数は小学校区の AA 地区よりもやや多い程度である。

第4-1表 広域地域組織の概要（秋田県）

		AA地区	AB地区
組織 属性	組織範囲	小学校区 (藩政村)	中学校区 (明治合併村)
	拠点施設	公民館	市役所支所 (旧村役場庁舎)
	構成集落	18集落	19集落
	世帯 人口	755世帯 2,399人	887世帯 2,520人
	農家戸数	346戸(販売287戸)	420戸(販売351戸)
	経営耕地面積	512ha(水田率87.9%)	505ha(水田率80.1%)
	高齢化率	40%	35%
組織 構成・ 活動 内容	設立経緯	市町村合併による地域自治機能の低下に備えるため，旧町が町内会に働きかけるなど主導した	市町村合併以前から，人口減少や高齢化などの深刻化を見越した対応として取組開始
	組織構成	・総会 ・第1部会(暮らし・環境づくり) ・第2部会(夢・魅力づくり)	・集落代表者会議 ・地域づくり委員会 ・販売戦略検討委員会 ・広報編成委員会
	活動内容	・河川公園の整備，イベント，芋の子汁会の開催 ・城址跡の整備・再生，城址跡を活用した歴史ツーリズム	・住民アンケート ・紅葉まつり，軽トラ市の開催 ・自然林の利活用・保全活動 ・自然と親しむ会，水路見学会の開催
事業 活用	補助事業	・地域づくり事業交付金(年間500千円) ・参加・協働のまちづくり提案型補助金(2年間で1,118千円)	・各集落の負担金(年間200千円) ・コミュニティ活動交付金(年間870千円) ・地域づくり事業交付金(年間500千円) ・参加・協働のまちづくり提案型補助金(2年間で2,023千円)
	事業効果	・城址跡の整備	・地域資源の活用に関わる自然と親しむ会や水路見学会の実行，環境林保全活動実施

資料：各広域地域組織の提供資料および現地調査(2013年12月)より作成。

1) AA地区

AA地区の組織設立の契機は、市町村合併によるAP市誕生直前である2005年3月に、AA地区のある旧町の各町内会会長が、町長から「地域の会長」の辞令を受けたことであった。これは市町村合併後による新AP市の広域化とその自治機能低下の恐れに備え、「住民自治」を早急に確立させる必要性を見越した対応であった。

2) AB地区

AB地区には、市町村合併前のAB村の時代に将来の人口減少や高齢化といった地域問題の深刻化を見越して、地域づくりを独自に推進していたという経緯があった。その後、市町村合併によるAP市の誕生を経て、改めて地域組織づくりを図ることとなった。

(3) 組織概要

1) AA地区

AA地区の地区組織では、全体を総括する「総会」が毎年度末に開催されており、役員改選やその年度の事業内容の決定などが行われている。組織は部会制度で「総務・広報部会」、「第1部会（暮らし・環境づくり）」、「第2部会（夢・魅力づくり）」が設置されている。

地区組織の役員が会長、副会長など合計7名である。この他、各町内会長18名と各種団体の代表者6名の合計24名が委員である。これに事務局1名の他、支援職員（各地域に住む市職員）32名を加えた64名が構成員として、地区組織の活動に参画している。各部会はそれぞれ20名前後であり、その約半数が役員または委員、残りの半数が支援職員という構成である。

2) AB地区

AB地区の地区組織では、「集落代表者会議」が組織の意志決定と集落への伝達等を行う。他組織では事務局とされている組織がこの集落代表者会議である。「集落代表者会議」の下に、各部会（委員会）が配置されており、それぞれまちづくり計画に基づく活動の計画と評価を行う「地域づくり委員会」、地場農産物や名産品等の販売戦略の検討を行う「販売戦略検討委員会」、組織報の発行を年間3～4回行っている「広報編成委員会」の3委員会（部会）が設置されている。なお関係者が一堂に会する定期総会は毎年5月に開催しており、代表者会議メンバーと各委員長・副委員長、AP市職員が参集範囲である。

集落代表者会議はAB地区の全19集落の代表者19名で構成されており、この中から地区組織の代表者他役員を5名選出している。各委員会は10名程度で、広報編成委員会は2名である。委員は募集・推薦で選出され、任期は2年、再任もできる⁽⁸⁾。

(4) 活動内容

1) AA 地区

地区組織の諸活動を主に担っているのは、「夢・魅力づくり部会」である。

同部会では、荒れていた河川公園を整備し、子どもたちが川遊び（魚のつかみ取り）のイベントや、野外で行う「芋の子汁会」を企画・実行するなどの活動を実施している。なお、芋の子汁会で使うサトイモは同部会で栽培している。この他、冬季には雪まつりを開催しており、「かまくら」作りなどを行っている。

さらに同部会は、遊歩道などの整備を進めている地区内の城址跡を舞台とした歴史ツーリズムの推進も計画している。この城址跡の本丸は、かつては子供たちの遊び場であったが、荒廃が進んでいたという。それを元の姿に戻そうと、AA 地区組織が 3 年間にわたる城址再生計画を策定し、現在も整備を進めているところである。

2) AB 地区

AB 地区では、まず住民の意見を聞き入れるため、住民アンケート⁽⁹⁾を実施した。その結果から、地域の課題として、地域活力低下を懸念している住民が多いこと等が明らかとなったという。具体的には「旧 AB 村時代に実施していた村民祭を復活して欲しい」などという声があった。

そこで 2013 年度に「紅葉まつり」を地区組織が主催して実施した。この紅葉まつりの集客数は、全住民数約 2,500 人のうち 500 人程度が集まるなど、大盛況となった。この他にも、紅葉や温泉を目当てに訪れる観光客を対象とした「軽トラ市⁽¹⁰⁾」を開催して、集客力を上げるとともに、紅葉まつりとの相乗効果で賑わいを創出することに成功した。

この他、地域資源である自然林の利活用を図る取組が実践されている。自然との共生をスローガンとして、自然と親しむ会や水路見学会を開催するなどの活動実績もある。この他、環境林保全活動なども実施している。

福祉関係では、地区の敬老会を 2010 年度から実施しており、地区の婦人会の協力を得て、実行委員会を立ち上げている。また不法投棄防止のためのパトロールも実施している。

(5) 外部主体の支援状況

AA 地区では、川遊びのイベントの実施において、地元企業である建設業者から、主にイベントに必要な人員面の支援を得ている。

きっかけは川遊び体験のイベントの責任者である地区組織役員の子弟がこの建設業者の社員であり、彼の取組を聞き、会社として支援することを決めたとのことである。さらにこの建設業者から他の企業に協力要請がされるなどの拡がりもあった。川遊び体験教室は、河川を管理する国土交通省の河川国道事務所との連携が実現し、建設業者と河川国道事務所の協力を得て、川遊び体験教室が実施された。

（６）活動資金

１）ＡＡ地区

ＡＡ地区の場合、収入の大半は、市から交付される地域づくり事業交付金である。交付金の金額は組織の設立当初から 2012 年度までは毎年 150 万円であったが、2013 年度からは 50 万円となった。この他、3 年間の事業期間で城址跡整備に使われた参加・協働のまちづくり提案型補助金より、2011 年度に 52 万 4 千円、2012 年度に 59 万 4 千円の補助をそれぞれ受けている。

２）ＡＢ地区

ＡＢ地区の場合、その他に各集落の負担金が 20 万円程度あるが、収入の大半はやはり市の交付金である。2013 年度は、コミュニティ活動交付金 87 万円、地域づくり事業交付金 50 万円がそれぞれ交付された。この他、紅葉まつりの開催に使われた参加・協働のまちづくり提案型補助金から 38 万 3 千円の補助を受けている。

また以前には、3 年間の事業期間で、参加・協働のまちづくり提案型補助金より 2011 年度に 103 万 7 千円、2012 年度に 98 万 6 千円の補助をそれぞれ受けた実績がある。主な目的は、地域資源の活用にかかわる自然と親しむ会や水路見学会の実行、環境林保全活動の実施などである。

なお、地区組織の販売戦略検討委員会は、地区内に 4 ヶ所の住民私設の直売施設運営の支援をしている。既設の直売施設が地区内にすでにある以上、地区組織の活動がそれを圧迫すべきでないと考えており、地区組織直営の直販施設を設置する考えは現時点ではないとのことであった。

（７）取組の成果と課題

１）ＡＡ地区

ＡＡ地区の地区組織は、集落単位では実現困難である事業を行い、「場づくり」を実現させてきた。その結果、広い範囲での住民の交流機会が増え、住民には地域活動に貢献しようという意識が高まっている。

他方、地区組織のメンバーの多くは 65 ～ 70 歳で高齢者が多く、世代交代が進んでいない。若い世代の参加を促すため、若い世代が親子で参加できるようなイベントを開催することにも力を入れている。また活動の広がりをもたせるために、女性を地区組織の活動に取り込んでいくことも課題である。

２）ＡＢ地区

ＡＢ地区では地区組織が住民アンケートを実施して、住民ニーズを顕在化させた。地区

組織が主導して、取組内容に「優先順位」をつけてイベントや活動を実現化させた。地区組織はこのような活動を通じて、人々の想いを実現するための「場づくり」を行ってきた。

また地区組織は、様々な取組をまず地区組織が実践して、その中から集落ができることは集落に任せるようにしてきた。このように、多様な地域活動を地区組織がすべきことと集落がすべきことに「仕分ける」作業も、地区組織の重要な役割である。

また注目すべき取組として、日中は仕事がある現役世代でも参加できるよう、必要な会議等を 19 時から開始する等の工夫を凝らしていることがある。このような工夫で、若い世代でも参加しやすくなり、持続可能な組織の構成になるようにしている。

他方、地区組織として AB 地区では多くの成果をあげているにもかかわらず、住民はまだ地区組織をよく認知しているわけではない。このため、多くの住民に地区組織の存在や役割を知ってもらい、住民の地区組織活動への参加率を高めることが課題である。また女性の参加率が低く、地区組織活動への女性の参加率をいかに高めるかが課題だと考えている。対策として、住民が広く参加できるイベントや活動を実践していきたいとしている。

またすでに高齢化のため冬期の除雪作業が困難となっている集落が徐々に増えてきており、AB 地区の深刻な問題となりつつある。そのため、地区組織として、除雪問題にどのようにかかわれるか検討しているところである。

3. 京都府の広域地域組織と支援施策

(1) 広域地域組織支援施策の概要

1) 府による地域組織支援

京都府「共に育む『命の里』事業」(以下、命の里事業)は過疎化・高齢化対策として実施される課題解決型の事業として、2009 年度にスタートした。

これに関連する取組として、命の里事業開始以前には 2004 ～ 2007 年度に実施された「田舎暮らしのアクションプラン」があった。このプランは都市農村交流を通じて田舎暮らしを促進することを目的とし、知事認定の田舎暮らしナビゲーターが空き家情報収集等を行い、移住・定住をサポートするものである。こうした取組には移住希望者を呼び込む効果はあるものの、点的な範囲にとどまる。そこで、過疎化が進む中で地域全体を支える仕組みを構築するために、「骨太の対策」として命の里事業が開始されたのである。

命の里事業のポイントは、おおよそ小学校区を単位とする高齢化集落を含めた複数集落での「地域再生計画」の策定と、集落連携型地域組織である「地域連携組織」の設立を条件にその活動を支援するところにある。第4-2表に示すように、事業の内容は、地域連携組織の事務局を担う「里の仕事人」と、農村起業等を実施する「里の仕掛人」の派遣をはじめとして、生活・営農にかかる環境整備の助成、地域活力再生、ビジネス支援、地域見守りといったソフト・ハードの両面にわたっている。

第4-2表 京都府「共に育む『命の里』事業」と取組み地区の概要

事業年度・予算(12年度)		2009年度～13年度(5年間) 2.5億円(12年度)
新規地区設定		50地区(予定) ※地域再生計画の策定地域
事業 内容 (12年度)	組織設立 ・人材育成	地域連携組織の設立・活動支援 里の仕事人・仕掛人派遣・地域リーダー人材育成
	生活・営農環境整備	生活環境整備・農業生産基盤整備・営農基盤整備
	地域活力再生	外部支援者活用, 若手・女性グループの活動支援
	ビジネス支援	ビジネス支援基金の創設, 中間支援法人の設立
	地域見守り	支援会議の設立, 生活維持支援・集落再構築支援
実施状況 (12年度)	実施地区・集落	38地区, 351集落(カバー率: 18.6%)
	里の仕事人・仕掛人	仕事人: 15人, 仕掛人: 6人
地域 連携 組織 [平均像] (11年度)	組織化範囲	小学校区(1旧村: 19地区 2旧村: 5地区)
	構成集落数	7集落 (最小2集落～最大19集落)
	構成団体数	7団体 (最小2団体～最大16団体)
	世帯数	399戸 (最小55戸～最大2,940戸)
	人口	1,005人 (最小135人～最大7,526人)
	高齢化率	34% (最小22%～最大61%)
	農家戸数	180戸 (最小29戸～最大473戸)
	経営耕地面積	111ha (最小18ha～最大293ha)
主な 取組み 内容 (11年度)	実施地区と 主な取組内容	13地区 営農・生活用の水路の補修
		12地区 先進地視察
		8地区 農道整備
		7地区 特産品開発
		6地区 施設改修, 情報発信, イベント開催
		5地区 集落道整備, 鳥獣害対策, 都市農村交流, 農機導入

資料: 京都府資料ならびに京都府・現地へのヒアリング, 農業センサスより作成。

注(1) 集落カバー率とは, 府内の全集落(1,693集落)に占める事業実施集落の割合。

(2) 組織化範囲が不明な地区が1か所ある。

(3) 農家戸数と経営耕地面積は2010年農業センサスの数値で, 総農家ベース。

命の里事業では, 1地区当たりおおよそ3年間で終了するかたちをとっており, 事業の終了によって里の仕事人も事務局担当から外れることになっている。このため事業終了後は, 地域連携組織が自立的に地域振興を図っていく必要がある。

2) 府の広域地域組織支援の概要

以下, 京都府の地域組織支援を, ①人材派遣と人材育成, ②生活・営農環境整備, ③地域活力再生, ④ビジネス支援と地域見守りの4つのカテゴリーからそれぞれ概説する。

(i) 人材派遣と人材育成

里の仕事人に就任するのは府職員⁽¹¹⁾である。仕事人は, 地域連携組織の事務局兼企画として活動する。専任の場合, 里の仕事人の担当地区は基本的に3地区⁽¹²⁾となり, ハード事業に係る補助金等の申請事務のほか, 地域の自主性を引き出す役割も担っている。

他方, 里の仕掛人にはマネージャータイプと社会企業タイプとがあり, 前者は主に地元住民が, 後者は地域に新しい風を送り込むという趣旨から移住者がそれぞれ就任する。社

会企業タイプの里の仕掛け人は、府の移住・定住にかかわるサイトで公募され、書類選考後に赴任先の地域との話し合いを経てから着任する。社会起業タイプの里の仕掛け人には、直売所を活用して農作物の販売マネジメントを行うケースや、和紙を使った活動をビジネスとして立ち上げるケースなどがあり、里の仕掛け人は自分のスキルを生かして3年間の任期中に様々な地域貢献を行うことが要請されている。

この他にも府では、地元の地域リーダー育成のため、人材育成研修（日帰り研修）を2011年度から実施している。受講対象者は、各地域から推薦された若手を対象としている。研修はワークショップ形式で行い、各自が課題を持ち寄って解決するスタイルをとっている。

（ii）生活・営農環境整備

生活基盤整備や営農基盤整備の事業は、地域再生計画に位置づけた上で、市町村を通して実施する。その事業内容は公民館や集落道の整備といった小規模の農業・農村整備事業である。事業に必要な費用の3分の2を県が補助し、残りの3分の1は地元負担である。そのうち実施地区の自己負担部分については、集落の自己資金を充当する他には、中山間地域等直接支払制度の予算を充当するケースが多い。

（iii）地域活力再生

地域活力再生にかかわる外部支援者の活用として、府内11大学の芸術系や建築系の大学生、40～50人を活用したプロジェクトを実施している。このプロジェクトで学生は地域に長期期間滞在し、地域住民とともに創作活動を行う。府はプロジェクトにかかる旅費や滞在費、物財費、燃料費などを助成している。

この他にも、命の里事業の実施地区で若手や女性が地域活性化の取組を行う場合に、府は1地区当たり20万円（最大5地区）を助成し、若手・女性グループの諸活動を支援している。

（iv）ビジネス支援と地域見守り

ビジネス支援では、都市住民や企業と農山村とをつなぐNPO法人の中間組織が核となっている。2012年9月に設立されたこの中間組織は、農村ツアーのコーディネートを行ったり、地域資源の活用を提案したりするなど、都市と農村との懸け橋になる役割を担っている。

地域見守りは、70歳以上が70%以上を占める孤立集落かつ地域連携組織でカバーできない地域を対象に実施し、関係機関が協力して通院・買い物等をサポートする事業である。2012年で対象となる地域は2集落となっている。

（2）各組織形成の背景と契機

現地調査対象とした命の里事業に取り組んでいる2地区（KA、KB）の地域概要は、

第4-3表のとおりである。なお KA 地区と KB、地区はともに旧村（明治合併村）である。

KA 地区では、村づくり委員会（5 集落中 3 集落で委員会を組織）を基礎に会社や NPO 法人等を設立し、これまで地域活性化にかかわる取組を行ってきた。

他方、KB 地区では、1957 年に旧 KB 村が隣市に編入された際、村長職を公民館長職に移管したことから、公民館を単位とし、地区内 8 集落の区長で構成された「合同会議」が開始された。当時、KB 地区には「観光資源部会」や「運動部会」などの部会が存在していたが、十分な活動はしていなかった。

そこでこの合同会議を、1990 年に「村づくり委員会」と改称して、地域活性化にかかわる様々な活動を具体化する取組（山登りイベントや地域祭り等）が行われるようになった。この村づくり委員会を基礎に、KB 地区の地域連携組織は 2009 年に設立された。

第4-3表 広域地域組織の概要（京都府）

		KA地区	KB地区
組織属性	組織範囲	旧村(明治合併村)	旧村(明治合併村)
	拠点施設	体験工房	基幹集落センター
	構成集落	5集落+7団体 (NPO法人, 会社等)	8集落+2団体 (NPO法人, 地域塾)
	世帯人口	193世帯 521人	264世帯 687人
	農家戸数	104戸	138戸
	経営耕地面積	123ha	96ha
	高齢化率	42%	45%
組織構成・活動内容	設立経緯	1集落で取り組んでいた村づくり委員会を基礎にNPO法人・会社等を設立。府事業を導入し、地区全体に組織拡大。	公民館を単位とした村づくり委員会を母体に地域連携組織を設立。
	組織構成	・公園活用委員会 ・古民家活用委員会 ・体験工房, 体験民宿活用委員会 ・複数集落法人設立委員会	・各種委員会(企画部, 体育部, 定住促進, 農林振興, 地域資源) ・特別委員会(小学校活用, 自治会再編)
	活動内容	・公園の活用(指定管理委託) ・古民家, 体験工房の活用 ・遊休農地の管理 ・竹炭事業 ・空き家調査 ・散策道, 水路等の補修・整備	・地域祭, 運動会, 登山イベントの開催 ・定住支援(空き家調査, ゲストハウス整備) ・森林学習体験(小学生) ・地域資源マップの作成と地域ウォーク ・遊休農地, 小学校跡地利用の検討 ・地域組織の見直し・検討
事業活用	補助事業	事業費総額 約1,500万円(09～11年度) (農道・水路補修, 空き家修理等)	事業費総額 4,400万円(09～12年度) (水路補修, 農機導入, 道路整備, 空き家補修等)
	事業効果	広域的な意思決定の仕組みの構築	人材確保や事業受け皿, 関係機関との連携

資料: 各広域的な地域組織の提供資料およびヒアリング調査(2012年12月)より作成。

（３）組織概要

１）ＫＡ地区

KA 地区は、京都府北部 KP 市に所在する。前掲第4-3表のように、地区は旧村（明治合併村）単位の 5 集落で構成されている。地区内の戸数は 193 戸、人口は 521 人である。また農家戸数は 104 戸、経営耕地面積は 123ha である。

KA 地区の地域連携組織は、会社や NPO 法人を含めた関係 7 団体と 5 集落で構成されている。地域連携組織は施設管理・活用を中心に専門委員会を設け、それぞれの委員会では各集落、各構成団体から最低 1 名が出て議論している。

会議の開催頻度は月 1 ～ 2 回程度である。実際の活動は、前述した NPO 法人や会社が、会議での議論を基に出された活動方針にしたがって行っている。なお、里の仕事人は、会議資料の作成や事務申請作業、施設活用にかかるアイデア出しなどの後方支援を担い、里の仕掛人は施設活用にかかる計画づくりや地域資源を活用した農村ビジネスに取り組んでいる。

２）ＫＢ地区

KB 地区は京都府北西部の KQ 市の中山間地域に所在する。戸数は 264 戸（うち農家戸数 138 戸）、人口は 687 人、経営耕地面積は 96ha である（前掲第4-3表）。KB 地区の地域連携組織は、8 集落と関係 2 団体（NPO 法人、地域塾）で構成されている。

地域連携組織は 5 つの村づくり委員会と、2 つの特別委員会で構成されており、それぞれの委員は組織を構成する集落の規模に応じて人選されている。特別委員会は広域的課題に対処するために設けられており、各集落のほか、関係団体から委員が選ばれている。KB 地区では、以上のような各種委員会が実質的な活動を担い、地域連携組織自体は全体の調整や意志決定を行う。

組織の事務局となる里の仕事人の業務は、各委員会への出席をはじめ、イベント参加、書類作成、行政上・法務上の助言を行うなど、非常に幅が広い。また、里の仕掛人は NPO 法人に雇用されており、地域活性化にかかわる様々な取組を行っている。

（４）活動内容

１）ＫＡ地区

地域再生計画を作成するに当たり、KA 地区では地域全体にアンケートをとってニーズを把握することから始めた。そのニーズを集約化したものを現在の活動につなげており、公園や古民家、体験工房といった施設の管理・活用をはじめ、遊休農地の管理、竹炭事業、空き家調査、農道・散策道・水路の整備・補修等に取り組んでいる。

地域連携組織による多様な活動の中心となっているのが施設管理・活用である。公園に

関しては、地域連携組織の構成団体である NPO 法人が指定管理を受けている。

KA 地区に 3 軒ある古民家は、別の地域から KA 地区に移築されたまま放置されていたため、都市農村交流や体験事業の拠点施設としての活用が計画されている。しかしこれを宿泊施設にする場合、所要の手続きが必要となることから、里の仕事人を通じて制度面の情報収集を行うとともに、行政に要望を出している。

体験工房は民家を、県事業を利用して改修したものである。主に京阪神からの企業や家族連れが、体験活動、食事（自炊も可能）、休憩等で利用している。

以上のような施設管理業務を核にして、今後は遊休農地の管理⁽¹³⁾や農道、散策道の整備・補修等の活動にも力を入れていく予定である。

2) KB 地区

KB 地区の地域連携組織の活動は、各種委員会が主体となっていて行われている。村づくり委員会における「企画部」は地域祭りや登山イベント等を、「運動部」は地区運動会やスポーツ大会、定住促進は空き家調査や移住者受け入れを、農林振興として森林学習体験、地域資源は地域資源マップの作成を実施している。

特別委員会における小学校活用では、廃校となった学校跡地の利用を議論しており、自治会再編では旧村単位を越えた諸課題への対処が話し合われている。

KB 地区の地域連携組織は、旧村内にある集落営農組織や中山間地域等直接支払制度の集落協定組織、農地・水保全管理支払交付金の活動組織それぞれと連携・協力関係にある。集落営農組織に対しては、農業機械の購入費用として府から受けた助成金を充当しており、「農地・水」の活動組織に対しては、地域連携組織が花木をあっせんしている。その他、鳥獣害対策や遊休農地の活用での関係組織との協力を模索しているところである。

KB 地区では、I ターン者がこの 20 年間で 26 世帯にも上っているが、これまでは個別に受け入れ対応等をしてきたという。しかし今後は組織として I ターン者を受け入れるため、短期滞在用のゲストハウスの整備や空き家等の整備を進めている。

(5) 外部主体による支援

KA 地区では、空き家や遊休農地、独居老人の調査は、NPO 法人（2008 年設立、役員 8 名）が行っている。高齢者世帯のニーズを把握し、地域資源の有効活用を図ることを目的としており、今後はこうした活動を基礎に田舎体験や自然素材を生かした商品開発等に取り組む予定となっている。

また KA 地区で実施している竹炭事業は定年退職者の「生きがづくり」として開始された。この事業は 2003 年に設立した有限会社（構成員 6 名）が担っている。同社は地域に自生する孟宗竹を竹炭にし、それを粉砕したものを地区内の農家に提供している。

（６）活動資金

地域連携組織と収入源は主に会費であるが、ハード事業などの資金は主に府の補助事業による支援を受けている。KA 地区では、農道や水路の補修、空き家の修理等で 2009 ～ 11 年度にかけて、総額で約 1,500 万円の事業を実施している。また KB 地区では、水路補修、農機導入、道路整備、空き家の補修等で 2009 ～ 12 年度にかけて総額で約 4,400 万円の事業を実施している。

（７）取組の成果と課題

１）KA 地区

KA 地区の地域連携組織の成果としては、第 1 に問題意識を醸成し、議論する場ができたことがあげられる。それ以前は、高齢化が進む中で集落バラバラの要望が出てくるのみで、集落自らが地域振興について具体的に提案することは少なかった。しかし地域連携組織の設立以降は、5 集落での話し合いが行われるようになり、前述したような様々な活動が動き始めた。

第 2 に、意思決定の方法が集落内の積み上げ方式から集落を越える範囲での決定方式に変化したことがあげられる。広範囲で議論を行うことは、将来的な地域リーダーを確保・育成するうえで有効に働く。人づくりという点でも地域連携組織の存在は大きいと言えるだろう。

２）KB 地区

KB 地区の地域連携組織の成果として、第 1 に人材の活用と地域資源利用の活発化が促されたことがある。地域連携組織では、各種委員会の委員を関係集落から広く集めており、地域資源に関してはマップを作成し、その価値を組織内外に周知させる活動を進めている。

第 2 に、地域連携組織は外部的には広域的な地域組織が各種事業や人材の受け皿となり、それが経済的基盤の充実や将来的な人材の確保・育成につながっていることがあげられる。KB 地区の地域連携組織は、組織自らの収入源である会費だけでなく、府市等からの事業費や助成金も活用し、組織としての活動を継続させており、また I ターン者が組織活動の一員となるよう定住支援を行っている。

第 3 に、農村内外の関係組織・団体との連携・協力体制をとりやすいことも地域連携組織を設立することの利点となっている。KB 地内にある集落営農組織や農地・水保全管理支払交付金の活動組織との連携も図られており、助成金等の有効活用を図っている。

３）課題

両地区とも、今後は命の里事業の終了をにらんで、地域連携組織が自立的に地域を振興していく必要がある。そのためにも、幅広いサポートをしている里の仕事人に代わる事務

局体制を整備するとともに、地域を牽引するリーダー層を確保・育成していくことが重要であろう。

4. 山口県の広域地域組織と支援施策

(1) 広域地域組織支援施策の概要

1) 県による広域地域組織支援開始の経緯

山口県では平成の市町村合併によって、県内の中山間地域が相対的に新市の周辺地域に位置することになった。このことが県として中山間地域の振興対策に取り組む契機となった。地域組織形成支援は、その政策の一環として取り組むことになった。

県は 2006 年に「山口県中山間地域づくりビジョン」を策定した。このビジョンにおいて、「新たな地域コミュニティ組織づくりプロジェクト」が示され、住民のアイディアを活かした「地域の夢プラン」（地域の将来計画）を作成するとともに、実践活動を通じ住民の自主的・主体的な「住民自治」を進めるとした。

この「新たな地域コミュニティ組織」を山口県では「手づくり自治区⁽¹⁴⁾」と呼称し、中山間地域における住民の自立化を推進・支援する政策は中山間地域政策の中核となった。

2) 県の地域組織支援事業の概略

山口県では手づくり自治区の取組等を支援するため、様々な事業を実施している。そのうち、中山間地域づくり推進課が所管する事業には、以下の様な事業がある⁽¹⁵⁾。

「中山間地域元気創出総合支援事業（事業費 1,120 万円）」は中山間地域における様々な課題の解決に向けて意欲的に取り組む地域や市町を支援することにより、自立的・持続的な地域運営と中山間地域の活性化を目的とする事業である。本事業は「人材育成（中山間地域リーダー養成講座開催）」、「集落支援（アドバイザー派遣，大学生等や県職員の支援）」、「情報発信」の3つの柱で構成されている。

「中山間地域づくりコーディネート事業（事業費 800 万円）」は、人口減少や高齢化の進行により、様々な課題を抱える中山間地域の再生・活性化を図るため、現地における助言や実践活動を支援するコーディネート体制を整備し、地域の主体的な取組を促進することを目的とする事業である。その主な内容は「中山間地域づくりコーディネーター制度」の創設と「地域づくり支援員（県民局の地域振興担当職員）」の設置である。

「中山間地域づくり総合支援事業（事業費 10,000 万円）」は中山間地域の地域づくり活動を促進し、地域の課題解決や夢プラン実現に向けた取組をハードとソフトから支援する事業である。

3) 県と市町の役割分担

「山口県中山間地域づくりビジョン」では、中山間地域づくりを支援する県と市町との役割分担が明確化されており、県と市町は地域づくり推進におけるパートナーとして互いを位置づけている。

市町の役割は「地域と協働して主体的に地域づくり」の推進である。具体的には、地域づくりを進める住民を支援する窓口等の体制を整備し、関係団体や民間事業者、周辺市町や県等との連携や協働を図りながら、地域活性化策を主体的に実施する。

県の主な役割は地域づくりのコーディネーターとしての機能である。具体的には市町を支援するための「地域づくりのモデル創出」や、地域づくりの専門家を現場に派遣する「専門的分野の支援」などである。

(2) 各組織形成の背景・契機

聞き取りを行った 2 地区 (YA, YB) の地域概要は第4-4表のとおりである。YA 地区

第4-4表 地域組織の概要 (山口県)

		YA地区	YB地区
組織属性	組織範囲	小学校区 〈明治合併村〉	旧小学校区 〈藩政村〉
	拠点施設	ふれあいセンター (市出張所)	公民館(市支所) 〈休校中の小学校へ移転予定〉
	構成集落	20集落	13集落+16団体
	世帯人口	349世帯 848人	188世帯 404人
	農家戸数	187戸〈販売150戸〉	76戸〈販売45戸〉
	経営耕地面積	170ha〈水田率92.0%〉	29.2ha〈水田率87.7%〉
	高齢化率	44%	50%
組織構成・活動内容	設立経緯	市町村合併による新市の政策・方針に従って地域組織設立に住民が動いた。県のモデル事業にも選定された	1980年代に住民が自主的に設立し、活動を実践していた。その後、県や市の勧めで、夢プランを策定した
	組織構成	・事務局 ・夢ほたる部会 ・トンネル部会 ・グリーンツーリズム部会	・事務局 ・広報部 ・交流部 ・経済部 ・互助部
	活動内容	・ほたるまつりや芋煮えまつりの実施 ・廃線跡のトンネル整備 体験農園、農業体験の実施 ・桜の苗木の植樹、コスモスの栽培	・ほたるまつりの実施 ・芝桜まつりの実施(関係団体主催) ・手づくり弁当の製造・販売(予定) ・便利屋、ミニデイサービスの実施 ・移住希望者向けの宿泊施設の運営
事業活用	補助事業	県の農林関係事業: 事業費2,500千円(単年)	総務省「過疎集落と自立再生対策事業補助金」10,000千円(予定)
	事業効果	廃線跡のトンネル整備	農産物加工・販売事業、高齢者の生活支援事業、交流・移住促進事業、情報発信事業

資料: 各地域組織の提供資料および現地調査(2014年5月)より作成。

はかつての明治合併村で2つの大字から構成されており、小学校区を範囲としている。YB地区は江戸時代に誕生したかつての藩政村で、小学校区を範囲としていたが、小学校は2011年に休校となった。

1) Y A 地区

YA 地区は、市町村合併を契機として地域組織作りに取り組むこととなった。県の中山間地域づくり事業のモデル事業に選定されており、地域コミュニティづくりを積極的に進めていた市役所からも支援を得て、2009年に地域組織が発足した。YA 地区では新たな地域組織の設立に当たり、住民アンケートや住民集会などで説明会を開催するなど、地域組織設立について住民への周知を徹底して図るとともに、住民の希望や要望を地域の将来計画（夢プラン）作成に反映する事を重視したという特徴がある。

2) Y B 地区

YB 地区は、地域組織としての活動実績がかなり積まれた広域地域組織であり、1980年代に有志の住民らによって、自発的に設立されて、現在に至っている。YB 地区では、県や市による勧めによって新たに地域の将来計画を策定するにあたっては、全集落の代表者らからなる協議会を設立して計画を作成し、全住民を対象とする説明会を開催したという経緯がある。

(3) 組織概要

1) Y A 地区

YA 地区の手づくり自治区には、事務局と「夢ほたる部会」、「トンネル部会」、「グリーンツーリズム部会」の3つの部会がある。また手づくり自治区には、農協の女性部、小学校のPTA、交通安全協会、各種クラブなど地区内にある他組織との連携が図られている。特に地域のイベント開催などでは、手づくり自治区が中心となって、他組織との連携が図られる。

YA 地区の手づくり自治区の会員数は32名で、うち役員は9名である。規約で会員は住民もしくはYA地区を愛する者とされており、会員の一部は公募で選ばれた者である。また会員以外に、市役所職員（含む集落支援員）9名がメンバーとして活動に参加している。なおYA地区には20集落あるが、会員を輩出している集落は7集落で、現時点で地区の全集落の住民が会員や部会員として活動に参画しているわけではない。

2) Y B 地区

YB 地区の手づくり自治区は、YB 地区のすべての住民が会員であり、年1回開催する手づくり自治区の総会は、住民全員が参加する「住民集会」という位置づけになっている。

手づくり自治区の組織には、事務局と部（会）組織として「交流部」、「互助部」、「経

済部」がそれぞれ設置されている。手づくり自治区の役員数は約 10 名で、部会員は合計で延べ 60 名程度である。

なお YB 地区では、「地域づくり支援員」1 名が任務についており、手づくり自治区の事務局作業を含めて、あらゆる活動に参加しており、地域組織の活動を支援している。

（４）活動内容

１）YA 地区

YA 地区では、「ほたる部会」の取組として、「ほたるまつり」や「芋煮えまつり」の開催などの交流イベント関係、「トンネル部会」が地域資源である廃線跡の整備、「グリーンツーリズム部会」が体験農園や農業体験を実施している。

YA 地区の「トンネル部会」の取組として、県の農業関係事業を利用して、地区に残っているかつての鉄道廃線跡地を整備した。廃線跡に残るトンネルの整備や、桜の苗木を植えるなどして、地域資源である廃線跡の利活用を図る活動を展開している。

また YA 地区の農協支所の購買店舗跡地を利用し、有志の住民グループが農産物直売所を設置しており、手づくり自治区とも連携している。直売所グループの住民の中には、手づくり自治区の会員もいる。

２）YB 地区

YB 地区では、「交流部」の取組として、開催している「ほたるまつり」の他、部会ではないが、地区の 1 集落が中心となって組織している有志のクラブが、毎年芝桜まつりを開催している。この芝桜まつりは、テレビやインターネットで取り上げられたことで、県内外から約 4 万人もの人が集まる大イベントとなっている。

また「交流部」の取組として、定住促進を図る市の事業で登録している、空き家情報の紹介や地区での生活の支援員として部員 4 名が登録されており、地区への移住希望者への対応等を行っている。また地区内の空き家 1 軒を改装し、移住希望者が最長 2 週間まで借りられる宿泊施設を整備し、移住希望者が田舎暮らしを体験できるようになった。

「経済部」では、地区の農産物を利用した「手づくり弁当」の製造と販売を目指している。聞き取り時には、弁当を製造する建物の改装と整備を、市の補助事業を使って実施するところであった。弁当はすでに試作済みで、地区内の会合で試食してもらっており、実現に向けた準備を着実に進めている。この他、それぞれ地区内の山や川、滝などの地域資源の利活用を図るため、登山や観光の利便性を向上させるため、周辺環境の美化や道路の整備などを実施している。

「互助部」では、独居老人世帯を対象とする「便利屋」のサービスを実施している他、交通弱者の足となるオンデマンド交通の導入に向けた取組も実施している。また高齢者を対象とする交流サロン（ミニデイサービス）も実施している。

（５）外部主体による支援

YA 地区では、県の「中山間地域元気創出総合支援事業」を利用して、地元の大学が地域組織の活動を支援した。具体的には、手づくり自治区が主催するイベントや取組に、大学生らが参加して支援することであった。なお大学生の参加者数は 1 年間の延べ数で 37 人であった。

（６）活動資金

１）YA 地区

YA 地区の手づくり自治区の 2013 年度当初予算は 61 万 2 千円であったが、既述したトンネル整備への助成金 250 万円が加わり、同年度の決算額は 338 万円に膨らんだ。市の助成金は 5 万円である。その他の収入源は、イベントの販売売上 17 万円、P 市から作業委託されたゲートボール場の草刈り料金 2 万 3 千円などである。助成金を除いた収入を合計すると約 32 万円であった。

支出面は、トンネルの事業費を除くと、ほたるまつり、麦の栽培、コスモスなどの事業費が約 5 万円、視察研修費が 5 万円、事務費が 2 万円となっており、トンネル事業費を除く支出は合計すると約 12 万円であった。

２）YB 地区

YB 地区の手づくり自治区の 2013 年度決算によれば、収入は YB 地区のほぼ全戸から 1 戸当たり年 500 円を徴収している会費が約 8 万円、市からの補助金や助成金が約 60 万円、ほたる祭などイベントや便利屋、交流サロンの各取組から得られる収入が約 64 万円、寄付金や公民館清掃作業の委託などで約 54 万円の収入があり、前年度繰越金を合わせると年間収入は約 190 万円である。

なお、YB 地区の手づくり自治区は総務省の「過疎集落と自立再生対策事業補助金」に採択された。この結果、2014 年 6 月に 1,000 万円が交付される予定で、主な使途は夢プランにかかわる事業（農産物加工・販売事業、高齢者の生活支援事業、交流・移住促進事業、情報発信事業）となっている。

（７）取組の成果と課題

１）YA 地区

YA 地区では、手づくり自治区の取組として、廃線跡とそのトンネルという地域資源を新たに「発見」したこと、そしてそれをトンネル部会の手で整備したことは大きな成果である。また「ほたるまつり」は多数の観光客を集めるなど、地域活性化に寄与した取組となった。なおほたるまつりでは、市交通局の協力を得て、市街部と YA 地区のまつり会場

間で観光客のバス輸送を行っている。

地域資源の発見と再生を成し遂げた YA 地区の手づくり自治区だが、今後は整備したトンネルの活用をいかに図るのが課題となっている。今のところ、イベントなどでの活用案が出されているところである。

2) YB地区

YB 地区では手づくり自治区の設立は 1980 年代であり、すでに長期の活動実績を積んできた地域組織である。その活動内容は多岐にわたっており、各事業はそれぞれ黒字もしくは収支均衡を達成しており、地域組織としての活動内容の水準は非常に高い。また全住民が会員として参加するなど、地域組織としての住民の認知度も高く、市や県の支援も相まって、高い成果をあげていると評価できる。

今後の課題としては、新たに開始する取組、特に手づくり弁当の製造と販売を成功させることがある。弁当の製造販売には、多数のハードル、例えば原材料となる農産物の確保、あるいは食品を扱うための安全基準のクリアーも課題の 1 つである。

5. 地方自治体主導型広域地域組織の考察

以下では第 3 章で整理・指摘された広域地域組織を巡る 3 つの論点、すなわち①広域地域組織の組織形態、②広域地域組織の活動内容、③広域地域組織を担う人材の確保・育成に即して、本章で取り上げた 6 事例をまとめて考察したい（第4-5表）。

第 1 に組織形態である。3 府県の事例はいずれも「部会制・委員会制」の組織形態をと

第4-5表 広域地域組織をめぐる論点に関する6事例の現況

		組織形態	活動内容	人材確保・育成 (地方自治体の支援)
秋 田 県	AA地区	総会+2部会	イベント開催 地域資源整備・管理	市役所職員の支援
	AB地区	集落代表者会議 +3委員会	イベント開催 地域資源整備・管理 私設直売所との連携	市役所職員の支援 現役世代の参加に配慮して、夜間に会合開催
京 都 府	KA地区	4委員会	地域施設の管理・運営 経済事業	府の命の里事業による「里の仕事人」で府職員、 「里の仕掛け人」で外部人材の派遣・支援
	KB地区	5通常委員会 +2特別委員会	イベント開催 定住支援 地域資源整備・管理	
山 口 県	YA地区	事務局+3部会	イベント開催 地域資源整備・管理	市役所職員、 集落支援員の支援 県事業による大学との協働
	YB地区	事務局+4部会	イベント開催 地域資源整備・管理 ソーシャル・ビジネスの取組	地域おこし協力隊員の支援 県事業によるコーディネーター派遣

資料：各広域地域組織作成資料と聞き取りに基づき筆者作成。

っており、イベント・地域おこし、福祉活動など機能別に組織が編成されている。広域地域組織は、集落の活動の対象外となっている領域、例えば、イベントの開催や集落ではボランティア活動など、集落が単独で実施できない活動が中心である。実際、山口県の場合、県が作成した「ビジョン」において、広域地域組織の設立によって、それが既存集落に取って代わるのではなく、両者の役割が違っていることも明記されている。

本章で取り上げた各広域地域組織による集落間連携（再編）のパターンは、いずれも福与（2011）の指摘する「連合型再編」であり、集落と広域地域組織の役割と機能は明確に区別できる。しかし、広域地域組織の諸活動が小規模高齢化集落への「配慮」に重点をおかざるを得なくなりつつある地区もみられる（山口県 YB 地区）。集落機能が維持できない小規模高齢化集落が今後増加することが避けがたいとすれば、その対応の1つとして、集落と広域地域組織の「融合」が加速する可能性はある。

第2に活動内容である。地方自治体主導型広域地域組織の主要な活動内容は、広域的イベントの開催や地域資源の活用・管理などであった。一部の広域地域組織では経済事業に取り組む事例（京都府 KA 地区、山口県 YB 地区）もみられるが、いずれも経済事業で収益を上げることを目指すというよりも、最低限、赤字は出さないようにしているといった方が実態には近い。

前身となる組織が無く、市町村合併などを契機として新たに立ち上げられた地方自治体主導型広域地域組織の場合、特に設立当初は組織体制が脆弱であるため、組織をいかに維持して、活動を継続させることを組織の最優先の課題としなければならないことが多い。そのような中で、まとまった資金が必要であり、リスクも高い経済事業に直接取り組むことは極めて困難である。こうしたことから、支援主体である地方自治体の仲介による指定管理者や地域内の施設等（ゲストハウス、古民家など）の管理・運営が、広域地域組織の経済事業の中心となっている。それらの事業はいずれもリスクが低い方だが、高い収益を期待することも困難であり、広域地域組織の経済的自立化に十分とは言えない。

他方、販売事業などに取り組んでいる住民グループ、集落営農組織や農協の組合員組織など、外部の地域組織などと広域地域組織が支援や連携をするケースもみられる。ただし、それが単なる「連携」にとどまれば、広域地域組織と他組織の「結合性」が弱く、地域社会の諸問題をビジネスとして解消する「ソーシャル・イノベーション」へと発展する可能性も低い。広域地域組織と地域内の各組織との連携は、両者の協働を深化させることによる相乗効果（シナジー）の発現を意識した取組が必要である。

第3に人材の確保と育成である。地方自治体主導型地域組織を担う内部人材は主に有志の住民であり、それをサポートする外部人材は主に自治体職員らである場合が大半である。特に事業の申請など高い専門的知識を必要とする業務や作業を「素人」の住民らだけで処理することはかなり困難であり、自治体職員ら専門家集団に依存せざるを得ない。さらに、組織革新を担うことが期待される外部人材の確保を、広域地域組織が自力のみで行うことも困難である。このため、京都府の「里の仕掛け人」のような外部支援が必要不可欠であると言える。また山口県でもコーディネーターなどの専門家派遣するソフト事業が

設定されている⁽¹⁶⁾。このように、広域地域組織の運営上必要不可欠な外部人材や専門家の確保は、地方自治体の支援にほぼ全面的に依存しており、ハード事業と並ぶ、地方自治体による広域地域組織支援の中核になっている。

広域地域組織には内部人材の確保にも多くの課題がある。広域地域組織の中核的人材はおおむね 60 歳代以上であり、10 ～ 20 年後を見すえた指導者・後継者育成と確保が求められる。現時点で最も有望な後継者候補は、現在 20 ～ 50 歳代の現役世代の住民であるが、現役世代の男性は会社勤め、女性もパートや家事などに日々追われており多忙であるため、広域地域組織の活動に参加しようにも、時間的に不可能なことも多い。そこで、部会等の会合を夜間に開催する方式が功を奏したケース（秋田県 AB 地区）もあった。このように現役世代が参加しやすい活動や仕組みをつくることも課題の 1 つである。その他、地区の内外に向け、広域地域組織の多様な活動状況等を紹介している広報活動も、住民の協力や後継者確保において重要な役割を果たすことが期待される。

注(1) 聞き取り調査の実施時期は、秋田県が 2013 年 12 月、京都府が 2012 年 10 月、山口県が 2014 年 5 月である。特に断りのある場合を除き、それぞれの聞き取り調査対象時点における情報に基づいて本稿を執筆しており、文中の「現時点」とは各事例で聞き取りを行った時点を指す。聞き取り対象者は、地域組織の代表者・役員ならびに市職員、県職員などの関係者である。

(2) 連絡協議会の役割は以下の 5 つである。①基本構想の策定、新市建設計画の変更に関する事項や市が実施する当該自治組織の地域内にかかる事業で特に重要と認めるものなどについて、市長から意見を求められた際の審議および意見の具申。②市のまちづくりに関する施策事業に対する要望。③地域・地区内のまちづくり計画の策定。④地域内の地区組織、町内会、各種団体間の調整。⑤地域・地区内の課題を自ら解決するとともに、個性豊かな地域づくりを進めるための事務および事業、である。なお③と⑤は地区組織の役割ともなっている。

(3) まちづくり計画の計画期間や構成は各連絡協議会や地区組織に任せられている。計画の期間はおおむね 3 ～ 5 年間で、計画の構成は①地域の現況と課題、②地域のまちづくりの目標・将来像、③主な実施事業などの内容を盛り込むことが望まれている。連絡協議会がまちづくり計画を策定する際は、地区組織が策定した計画を尊重し、地域全体の振興計画を策定するよう求められている。なお計画策定後は、AP 市への届け出が必要である。

(4) ①は地域自治組織連絡協議会に対して、②と③は地区組織に対して交付される。①は、地域自治組織連絡協議会が行う地区組織、自治会および地域住民が組織する各種団体の連絡調整のための事務運営費に対する交付金である。1 地域自治組織連絡協議会当たりの上限額は 10 万円で、決算において残額が生じた場合、次年度の交付金の額から残額を相殺して交付される。②は、これまで単独の自治会等で行われてきた身近な公共的な事務事業が困難になっていることから、地域振興・地域福祉・防災・施設の維持管理等、地区組織が継続的に実施する地域の公共的な事務および事業に対する交付される。また、地域内の自治会等を調整する役割を担っている地区組織が自治会等の活動を支援する場合にも、このコミュニティ活動交付金が交付される。金額の上限は、「基本額」と「加算額」の合計となる。基本額とは、「1 万円 × 自治会等の数」と、「500 円 × 自治会等の世帯数」である（500 円には町内会活動保険助成金 200 円が含まれる）。加算額とは、「100 円 × 公共的な事務事業を実施する自治会等の世帯数」である。③は、それぞれの地域や地区が自ら企画し実施する事業で、まちづくり計画に登載され、市長が適当と認めた事業に対する交付金である。1 地区当たりの交付金上限額は 50 万円で、原則精算払いとなっている（交付金対象事業の目的または性質により必要があると認められるときは前払い金をすることもできる）。

(5) 2014 年度には市内 23 地区に 406 名の支援職員が配置されている。

(6) 補助の種類は、①はじめの一步型事業、②地域課題解決型事業、③市民提案型事業の 3 つである。2013 年度の場合は、事業の補助率は 8 割で、上限額（下限額）は①が 16 万円（8 万円）、②と③が 80 万円（5 万円）となっている利用できる経費は、人件費、交通費など事業実施に直接必要と認められる経費である。なお本事業の採択、第 3 者による評価機関（評価市民会議）での「公開プレゼンテーション」による評価を経て決定される。

(7) インターネットアドレス <http://common.pref.akita.lg.jp/genkimura/>（2014 年 10 月 7 日アクセス）。

(8) 実際に再任されるのは半数程度であるという。

- (9) このアンケート調査から、100 以上の小項目からなる地域の課題を析出し、対処可能な課題を優先して取り組むという方針を打ち出して取組を推進している。
- (10) 軽トラ市とは、様々な物品を載せた軽トラックが一堂に集まり開催される「青空市」である。
- (11) 主に主任クラスの 30 歳代～主幹クラスの 50 歳代が就任している。
- (12) 配置地区は地域振興局が決定する。
- (13) 遊休農地については、現在のところ、地域連携組織の構成団体である有限会社が 1ha 程度を管理している。
- (14) 「手づくり自治区」は「地形的、歴史的社会的条件等を同じくする、複数の集落や自治会で構成される組織で単独集落では解決困難な課題や、広域的に取り組むことが効果的な課題に対応するため、住民合意のもと自主的な取組を進める「地縁型組織」と定義されている。
- (15) これらはいずれも 2013 年度の事業である。なお、ここで取り上げなかった中山間地域づくり推進課の所管事業として、「やまぐちスロー・ツーリズム推進事業（事業費 500 万円）」、「離島の定住・交流サポート事業（事業費 3,000 万円）」がある。また中山間地域づくり推進課が所管する事業以外にも、農林関係事業を手づくり自治区が活用した事例（YA 地区の廃線跡のトンネル整備事業）もある。
- (16) 山口県の「中山間地域づくりコーディネート事業」では、2013 年度にコーディネーターが YB 地区に派遣された実績がある。YB 地区に派遣されたコーディネーターの支援内容は、地域おこし協力隊員の活動の活性化、コミュニティビジネスの体制・仕組みづくりなどの実践支援であった。

〔引用文献〕

- 〔1〕 江川章（2014）『京都府のケース』農林水産省農林水産政策研究所 被災地域の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究（プロジェクト研究）Background Paper
- 〔2〕 草野拓司（2014）『広域的な地域組織の形成に関する分析－秋田県湯沢市における地域自治組織を事例として－』農林水産省農林水産政策研究所 被災地域の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究（プロジェクト研究）Background Paper
- 〔3〕 福田竜一（2014）『地域再生を担う広域地域組織の現段階とその課題－山口県「手づくり自治区」を対象として－』未定稿
- 〔4〕 福与徳文（2014）『地域社会の機能と再生』日本経済評論社
- 〔5〕 松本典久（2013）「山口県における中山間地域づくりの取組」『地方財政』

第5章 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—

若林 剛志・福田 竜一

【 要 旨 】

本章は、民間組織が主導して形成した静岡県（S 地域塾）と福島県（R 協議会）の地域組織の事例の特徴や課題を、第3章で提起された広域再編の範囲と地域性、組織形態、活動内容、人材の確保や育成等の論点を念頭に置きながら紹介している。

S 地域塾は、藩政村を範域とした複数集落（S 地区）の住民により構成されており、農業関係団体の代表者らが委員となり運営されている。

S 地区は、これまで地区一体となって活動してきた経験がなかったが、S 地域塾の創設をきっかけに、S 地区が一体的に活動することが有益であるとの合意形成がなされた活動、特に茶農家であるという同質性を生かして、茶を柱とした活動を行っている。

S 地域塾を支援する組織のひとつとして農協がある。農協は、藩政村がコミュニティの基盤であり続けていることから、同じ範域で存続している農協支所を拠点として地域塾の活動を支援し続けている。また、地域塾活動の事務局を農協支所職員が担っている。

R 協議会は、昭和合併村を範域として、その中にあった農業者グループなどの機能集団が統合されることによって創設された。協議会は6つの委員会に分かれており、各委員会から理事が選ばれ、運営されている。活動拠点として旧町が運営していた施設が利活用されている。主な活動は、既存の機能集団の活動が基盤となっているものが多い。

特に力を入れている取組は、定住事業である。地域外から新規就農希望者を受け入れ、彼らが定住できる環境整備を行っている。定住初期の収入基盤が脆弱な新規就農者に、農地再生の補助事業の作業を担わせ、彼らの収入の一部とするとともに、再生農地をその後の経営に利用させ、農業経営の安定化を図っている。このような活動は地道で、短期かつ集中的な実施が難しいが、新規就農者の定住には必要な取組である。

両事例は、民間組織が主導して形成された地域組織であるが、異なる点も多い。例えば、R 協議会は自発的に創設され、活動は活発であり、会員数は増加しているものの、集落を基盤とした組織ではない。一方のS 地域塾は、集落が基盤となった広域的地域組織であるものの、発起主体は農協であり、地区住民の自発的組織という訳ではない。

両事例の活動を持続的かつ効果的なものとするために求められることは、地域組織を支援する主体が中長期的に支援する姿勢を示すことである。それがやる気につながり、活動に必要な資源配分の効率性を促すことが期待される。

1. はじめに

本章では、民間組織が主導して形成された地域組織の特徴や課題を明らかにする。

本章が対象とする事例は静岡県と福島県の2つ地域組織である。両事例は、民間主導型という点での共通性はあるが、設立当初における組織の組成範囲が異なる等の違いもある。広域的な地域組織の形成を考える上で踏まえるべき視点として、第3章で指摘された「広

域再編の範囲と地域性」，組織形態，活動内容，人材の確保および育成等の論点を念頭に置きつつ，両事例の実態を明らかにすると同時に，組織の相違を考慮した考察も行う。

本章の構成は以下のとおりである。第 2 節で静岡県の，第 3 節では福島県の地域組織の例を取り上げ，それぞれの設立経緯，活動内容，各支援機関の支援内容，地域組織の特徴や課題を明らかにする。第 2 節および第 3 節を踏まえて，2つの事例を第 4 節で考察する。

2. 静岡県 D 市 S 地域塾

(1) 地域の概況

S 地域塾は D 市内の S 地区にあり，中山間地域に位置している。S 地区は 9 集落で構成されており，2012 年 3 月末現在，人口は 500 人ちょうど，世帯数は 127 世帯，高齢化率は 31 % である。なお，S 地区を管内とする D 農協 S 支所の正組合員数は 158 人となっている。S 地区の農家のほとんどは茶業経営体である。

2010 年農業センサスによれば S 地区の総耕地面積は 208ha で，うち樹園地が 206ha となっており，その大半が茶園（畑）である。地区の総農家戸数は 96 戸，うち販売農家が 89 戸となっている（第5-1表）。販売農家のうち経営耕地面積 2.0ha 以上層に 63 戸，農産物販売金額 1,000 万円以上層に 45 戸が属しており，S 地区は中山間地域でありながら，比較的規模の大きい経営体が多い。S 地区の男性農業従事者の平均年齢は 54.7 歳であり，D 市の男性農業従事者平均年齢 60 歳よりも 5 歳以上若く，後継者世代である 30

第5-1表 S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)				(単位:戸)	
総農家数	96	販売農家のうち			
うち販売農家	89	0.3-0.5ha未満	4	販売なしまたは200万円未満	3
専業	37	0.5-1.0ha未満	1	300-500万円	13
第1種兼業	44	1.0-1.5ha未満	12	500-1,000万円	28
第2種兼業	8	1.5-2.0ha未満	9	1,000-1,500万円	39
		2.0-3.0ha未満	41	1,500-2,000万円	5
		3.0-5.0ha未満	22	2,000万円以上	1

資料：D市統計書，農業センサス。

～ 40 歳代の農業従事者も比較的多く存在している。

比較的規模の大きい経営体がいる S 地区では，茶価の低迷を背景として茶業経営体規模が拡大傾向にある。第5-2表によると，総農家数は 1995 年の

第5-2表 S地区の農家戸数と経営耕地面積の推移

	(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年	107	106	24	177	1.65
2000年	102	100	36	181	1.77
2005年	100	94	32	199	1.99
2010年	96	89	37	208	2.17

資料：第5-1表に同じ。

107 戸から 2010 年には 96 戸へと約 10 %減少し、販売農家数は約 16 %減少した。しかし S 地区の農家の経営耕地総面積は、1995 年の 177ha から 2010 年には 208ha へと約 18 %も増加し、農家 1 戸当たりの経営耕地面積も 1995 年の 1.65ha から 2010 年には 2.17ha へと約 32 %も拡大した。

(2) S 地域塾

1) 設立とこれまでの展開

地域塾とは、各地区の地域住民らが構成主体となった地域活性化のための組織である。合計 24 あり、そのうち 16 が D 農協の地区内にある。S 地域塾はそのひとつである。各地域塾を統括する形でやるき塾がある⁽¹⁾。

地域塾の前身組織は、2004 年に D 農協が設置した「地域農業検討委員会」である。同委員会立ちあげの背景には、D 農協と正組合員の関係が薄くなっているという危機を D 農協がもっていたことがある。さらに、主要な農産物である茶をはじめ、農産物価格の全般的な低迷や農家の高齢化進展に伴って、農協地区内に耕作放棄地や、農家の担い手不足といった問題も顕在化してきていた。

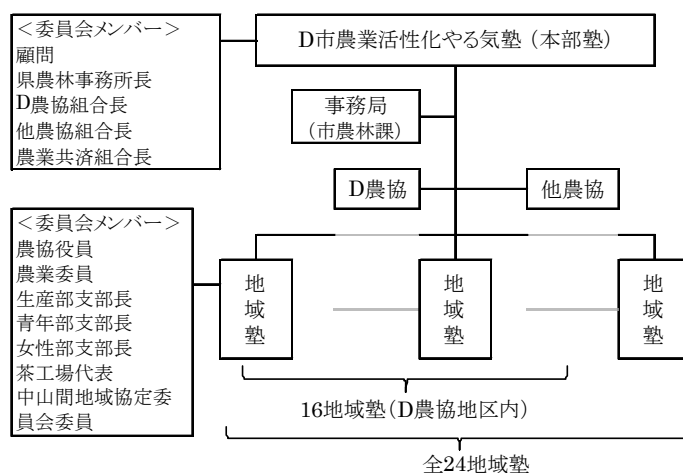
D 農協は農協の存在意義や価値を改めて組合員に再認識し共有してもらい、地域農業の再生と組合員の農業経営や生活の安定化を図るためには、各地域の農業が抱える諸問題への対応、停滞している農業の活性化を、各地区の正組合員が自ら考える場、実践する場が必要であり、そのために同委員会を立ちあげたのである。

その後、D 市が 2005 年の合併により新 D 市となったことに伴い、地域農業検討委員会は「D 市農業活性化やる気塾」へ衣替えした。理由は、新 D 市となる前のある町が、1992 年から「やる気塾」と呼ばれる地域住民による地域活性化の取組を実施していたこと、合併を契機にやる気塾と地域農業検討委員会との統合案が持ち上がり、両者に基本的な違いがなかったことによる。

2) 地域塾の組織体制

D 農協の支所が事務局を担う 16 の地域塾の委員会メンバーは、各支所に属している農協の青年部、女性部、生産部会、農協役員、農業委員会など地域農業組織の代表者らで構成されている(第5-1図)。

16 支所を 16 ある地域塾の拠点としているのは、地域農業の対策は各地区で異なることが明



第5-1図 D市農業活性化やる気塾の組織

資料:D市役所作成資料に基づき作成。

らかなためである。

３）地域塾の活動内容

D 農協管内の地域塾では、D 農協による支援の下で様々な取組を行っている。その主な内容は、①耕作放棄地対策（耕作放棄の発生防止，耕作放棄地の利活用），②小学生や地域住民を対象とする農業体験の実施，市民農園の開設・運営，③鳥獣害対策の実施，④農産物直売所の開設・運営，⑤水路・農道などの清掃・整備の実施，地域環境美化活動などの実施，⑥農商工連携あるいは6次産業化の取組の実施などである。

取組の中でも特筆すべき成果として、D 市西部の6地区の地域塾が新たに農事組合法人を共同で設立し、D 農協や D 市の支援を受けながら農産物直売所を開設・経営に乗り出したことである。直売所のオープン初年度の 2012 年度売上高は、当初目標を上回り、滑り出しは好調であった。

この他にも、地元の酒造メーカーの協力を得て、地域塾の取組で生産したさつまいもを原料とするオリジナルの焼酎を醸造した取組もある。この取組では、2つの地域塾が、それぞれ地域内の耕作放棄地を地域塾の参加者で整備・耕作し、原料のさつまいもの生産を行っている。

４）D 農協

24 の地域塾のうち 16 とかかわりを持ち、支所が各地域塾の事務局となっている D 農協は、1962 年に 16 農協の統合により設立された。取り扱う販売品の過半を占める茶を中心に園芸や畜産が盛んな地域の農協である。

D 農協の大きな特徴は、1962 年以後支所の統廃合をしておらず、D 農協の 16 支所の管轄範囲が現在でも地域住民のコミュニティが残る D 市の 16 地区（藩政村）と重なり合っていることである。地区の中には都市的な地区、中山間地もあり、地区の抱える課題や農協への要望事項もそれぞれ異なっている。こうした事情を踏まえ、D 農協ではコミュニティが形成されている地区が組織活動の基礎となる構成範囲と考え、組合員に最も身近な支所を農協と地域の接点として維持し続けてきた。

（３）S 地域塾の組織体制と活動内容

１）S 地域塾の組織体制

S 地域塾も他地区の地域塾同様、地域農業にかかわる既存の関係組織や団体の代表者らによって構成されている。S 地域塾の主な構成員は、農協の組合員組織の代表者（茶生産委員会代表，部農会代表，総代，女性部代表，青年部代表）と茶工場（茶業組合）代表，中山間地域協定委員会委員などである。複数の組織の役職を兼任している人もおり、地域塾の塾員は実数で 25 名程度である。

地域塾の構成組織の 1 つである茶工場（茶業組合）⁽²⁾は 3 つあり、うち 1 工場は 5 集落

が、もう 1 工場は 3 集落がそれぞれ共同して運営しており、残りの 1 工場は 1 集落が運営している。また、自家で茶工場を所有している「自園自製」の茶農家が 2 戸ある。S 地区では、それぞれの茶工場の下で、茶農家や複数の集落が連帯しており、茶工場ごとに形成されている茶農家や集落の結束は固い。

S 地域塾は農協 S 支所の近隣に交流施設を建設し、運営委員会を設置して運営管理している。運営委員会は、不定期に年間 12 回程度開催しており、関係者のほぼ全員が毎回出席している。

2) 主な活動内容と成果

(i) 交流施設の活用

S 地域塾が開設した交流施設は、春の桜まつりの時期に賑わう。この期間中には、1 日約 300 人の観光客が S 地区を訪れる。また通常時でも、登山目当てのハイカーにはリピーターも多く、交流施設のお得意様となっている。交流施設には厨房が備えられており、訪れたハイカーや花見客などにお茶、お菓子、お惣菜などを提供できるようになっている。これまでこうした施設が S 地区内になかったことから設置したものであり、ハイカーなどからの声をくみ取った結果でもある。

交流施設設置のきっかけは、地域農業検討委員会の設立であり、設立後交流を深めるための通年利用可能な交流施設の要望が出された。問題であった施設建設費も、S 地区の中山間地域直接支払の共同取組分の積立資金等から捻出することで解消された。

交流施設では、夏休み期間中に子供向けの「野遊び体験」を企画・実施するなど、様々な交流イベントも適宜実施されている。

(ii) イベントの参加・実施

交流施設開設の取組が 1 つの契機となって、S 地域塾として S 地区の銘茶である S 茶をこれまで以上に積極的に PR するようになった。大都市（名古屋、東京など）で開催されている各種のイベントや催し物等にも年 3～4 回程度参加するだけでなく、消費者を交流する機会ともなっている。

(iii) 地域団体商標の登録

S 地域塾は、2012 年 8 月に S 茶の地域団体商標⁽³⁾を取得した。登録には S 茶の知名度を客観的に示す大量の書類を特許庁に提出しなければならなかったが、S 地域塾で対応した。

(iv) 茶草場農法の推進と広報活動

S 地域塾では、専門家を招いて茶草場農法の研修会を開催している。「茶草場(ちゃぐさば)農法」とは、この地域の伝統的な茶農法である。茶草場とは、ススキやササなどの山草である「茶草」を育てる草刈り場(採草地)のことであり⁽⁴⁾、茶農家は、昔から秋冬に

茶草場から茶草を刈り取って細かく裁断し、茶畑の畝間に敷き詰めていた。この農法によって茶畑の土壌が柔らかくなる、あるいは土中の有機性を高めるなどの効果があるという。また、傾斜地の土壌流亡の抑制・防止、土壌の保温・保湿、雑草の抑制などの効果もあるとされている。

茶草場に生物多様性が保持されていることが判明し、茶草場の多面的価値が見直され、2013年には、D市を含む4市1町が茶草場の世界農業遺産⁽⁵⁾への登録が承認された。

こうした伝統のある環境親和的な茶農法を消費者にアピールすることを狙って、販売しているS茶のパッケージにそれを示すシールを貼付するなどして広報および宣伝活動を行っている。

(v) 青年部による地域マップの作成

S支所の青年部は、S地域塾の取組の一環として、S地区を訪れるハイカーや花見などの観光客向けに「地域マップ」を作成した。このマップはS地区で観察できる植物や、地域の見どころなどをわかりやすく説明しており、茶草場の説明、お茶に関する豆知識なども掲載されている。

(4) 組織の特徴

1) S地域塾の機能－既存組織との関係－

S地域塾は、いわゆる協議会方式に基づき、S地区の農業関係組織の代表者らが寄り集まって形成されている。S地域塾は、S地区全体として賛同できうる活動を行うために必要となる関係機関の合意を得る合議機関として機能してきた。すでにS地区には、様々な地域組織が多数存立・並存していたが、これまで組織間の連携はほとんどなかった。S地域塾はS地区全体を捉えた組織であり、地域塾の活動はS地区全体のいわば総意に基づく取組として実践されるという位置づけがなされている。

他方で、S地域塾が実施している諸活動は、既存の農業関係組織、とりわけ「茶業組合」などとの間でのデマケーションを意識している。そのため、S地域塾の組織としての実体強化、より具体的にはS地域塾の法人化は今のところ展望されていない。

2) 地域の人材の参画

(i) 内部人材の活用機会の創出

交流施設を開設した成果の1つとして、いわば「地域の中に埋もれてしまった」人々を、貴重な人材として活用できるようになったことがある。

茶処である交流施設の店番には、接客サービスが上手な人材、提供する惣菜づくりには、料理の腕がある人材が必要である。就業までに至らなくとも、これまで茶業を除けばほとんど就業機会のなかったS地区において自らの技能を活かせる機会が創出されたことは、交流施設の開設の成果である。

また、体力的に茶業への従事が難しくなった高齢者も、交流施設の開設によって、それぞれの能力に応じた手作り商品の提供といった新たな役割を果たすことができるようになった。

（ii）外部組織の補完的人材支援

地域塾の主役が地区住民である中、D 農協は支所が事務局となることで地域塾の活動を支えている。

S 支所の場合、支所の職員は合計 7 名である。S 地域塾における農協支所の主な役割は、補助金の申請手続き、会計事務、イベント開催の手伝い、活動報告書の作成、広告チラシの作成など、地域塾にかかわる支援全般であり、活動を支える重要な役割を果たしている事実がある。

D 農協だけでなく D 市も地域塾の活動を支援している。先述した、西部 6 地区共同の農産物直売所の開設にあたっては、店舗用地の提供や補助金などの面で支援した。S 地域塾にも、D 市はイベント参加時の移動に必要なマイクロバスを提供するなどしている。

3）地域組織活動の資金収支（―地域塾の財政面での持続性―）

S 地域塾の主な収入は、交流施設の売上である（第5-3表）。交流施設は、原則土日祝日のみの営業で年間約 400 万円を売り上げている。交流施設に並べられる物品は、S 地区の農家が出品したものである。販売価格の 10 %が手数料で S 地域塾の売上となるが、ほとんどがラベル貼りなどの実費分である。

交流施設で販売している茶の 6 割程度（推計 100 万円相当）は、S 地区の各茶工場と自園自製の茶農家からの寄付⁽⁶⁾で賄っており、残りは、各茶工場と自園茶農家からそれぞれ購入している。

地域塾の活動に対する外部からの資金支援は、D 市からの補助金と D 農協からの活動支援費である。なお、S 地域塾の運営資金の一部に中山間地域直接支払いが利用されるこ

第5-3表 S地域塾の主要な資金収支（試算）

（単位：万円/年）

項 目		額	備 考
主 な 収 入	交流施設の売上	約400	シーズンと土日祝日のみ営業
	イベントでの売上	約50	-
	茶業組合等からの寄付	約100	お茶250kg程度、単価4,000円/kgで試算
	D農協の補助金	8	-
	D市の補助金	10～20	-
	中山間支払制度交付金 （共同取組み分）	100程度 (1,200)	収入不足分を補てん 交流施設の建設資金として積み立て資金を活用
主 な 支 出	パートの雇用賃金	約38	8時間/日×2名×1か月×時給800円で試算
	お茶の買い入れ	約60	茶業組合より買い入れたお茶150kg程度、 単価4,000円/kgで試算
	イベント参加費	N.A.	-
	交流施設のランニングコスト	N.A.	-

資料：聞き取り調査結果、S地域塾関係資料他を基に作成。

とがあるが、施設運営における資金不足が生じた場合などに限定されており、常に資金が直接支払いから補てんされているわけではない。

以上のように、S 地域塾の活動の多くは、S 地域塾員のボランティアや、地区の茶工場等からの寄付および助成金等によって支えられており、活動にかかる出費は極力抑えられている。

（５）活動の成果と意義

S 地域塾の成果として次の２点をあげる。

第 1 に、茶農業振興のための地区一体となった組織が誕生したことである。これまで地区一体はもちろん、3 つの茶業組合を跨ぐ茶業関係の取組も皆無であった。S 地域塾は、S 地区の農業関連組織代表者らが総参加する組織であり、地域農業の諸問題を共有化し、関係機関の合意形成が得られてはじめて地区全体が参加した活動を行っている。

第 2 に茶の販路開拓と付加価値向上の取組である。交流施設やイベントでの茶の直売等を推進している。この取組は S 地域塾として一体的に取り組むことにより成し遂げられている。

付加価値向上の取組で最も特徴的なのは地域団体商標の取得である。地域商標登録は、S 地域塾として S 地区が一体となったことで可能となったという点で大きな成果であった。

（６）課題と展望

1）S 地域塾の課題

S 地域塾の大きな課題のひとつに、S 地域塾の活動を含む地域活動への参加負担の軽減とそれによる S 地域塾への更なる参画の推進がある。

例えば、これまで男性を中心とした若手後継者世代の多くは、農協と茶業組合双方の青年部に所属し、活動してきた。そこに S 地域塾の活動が加われば、負担感は増し、活動内容によっては重複感も生じる。地域の消防団活動でも、S 地区だけでなく D 市全体の活動に参加するなど、様々な団体での活動が負担感につながっている恐れがある。もちろん本業である茶業経営に従事する中で様々な活動を実施しているのであり、その本業では経営規模の拡大と労働時間の長時間化が進展している。

同様に、多くの女性も家事や子育てという家庭内労働だけでなく、茶業労働に相当の時間を取られており、地域活動において技能やアイデアを生かしたいと考えてもなかなか時間を割けない現実がある。

地域の諸活動一般に言えることであるが、こうした負担感や時間的制約が活動への積極的な参加を妨げる要因となる可能性がある。この課題解決のためには、少なくとも重複する活動を整理・統合し、参加者が無理なく活動できる環境を整える配慮が必要だと思われる。そして、同時に比較的時間に余裕がある人材には、地域の活動等に積極的に参加して

もらう工夫も求められるであろう。

2) S地域塾の展望

S 地域塾の意向は、この取組を茶産地の新たな発展へつなげることにあり、目指すべき方向の1つは、銘柄茶の付加価値向上による茶業経営体の一層の安定化である。この背景には、茶需要の減少と茶価格の低迷に伴う茶業の厳しい経営環境下で、茶業の経営規模拡大と労働時間の長時間化からの転換を図ることがある。

また、中長期的にはS 地域塾の取組を、後継者世代へ継承することがある。S 地域塾での活動を通じて地域社会への関心や愛着を深めてもらい、今後の茶産地として S 地区の発展へとつなげたいという希望があるためである。

3. 福島県C市R協議会

(1) 地域概況

R 協議会は福島県 C 市にある。C 市は、2005 年に旧 R 町を含む 4 市町村の合併により誕生した。1972 年より過疎指定を受けてきた旧 R 町の人口は減少傾向にあり、国勢調査によれば、2005 年の 7,800 人から 2010 年には 7,150 人に減少している。旧 R 町の高齢化率 32.8 %は、福島県全体の 24.9 %を 7.9 ポイント上回っており、C 市となった旧 4 市町村の中で最も高くなっている。その一方で、昼間人口比率は 81.4 %と最も低くなっており、C 市中心部等に通勤する者が多いことを示している。

福島県経済統計によれば、2010 年度の C 市の市内総生産は約 1,600 億円であり、そのうち農業は約 70 億円と総生産の 4.4 %を占めるにすぎない。C 市の農業のうち旧 R 町の農業にかかる状況を 2010 年農業センサスにより確認すると、旧 R 町には集落が 64 あり、総農家数は 1,171 戸、そのうち販売農家は 760 戸となっている。販売金額なしまたは 50 万円未満の販売農家は 567 戸となっており、販売農家全体の 75 %を占めている。

旧 R 町の経営耕地面積は 700ha であり、このうち田が 367ha、畑が 296ha となっている。農家単位でみると、経営耕地面積が 1ha 未満の販売農家は 560 戸となっている。

(2) R協議会の設立とこれまでの展開

1) 設立とその背景

R 協議会は、2005 年 4 月に旧 R 町内にすでに存在していた 12 団体が結集することで設立された。設立の主な目的は、地域資源を保全し、利用しながら住民主体の地域活性化を推進することにある⁽⁷⁾。

協議会発足の背景には、地域の過疎化と高齢化が進むにつれて、これまでと比べ地域の

活力が失われつつあったことがある。

協議会発足を後押しした直接のきっかけは、2005年に旧 R 町が合併により C 市となる見込みとなったことである。協議会設立母体の 12 団体の関係者は、このことによって地域の過疎化がさらに進むという懸念を持っていただけでなく、旧 R 町で取り組んできた有機農業、有機農産物の産直や都市住民との交流、農民と商人による特産品の振興等への推進力が低下するという危機感を持ち、それが旧 R 町内でそれぞれ機能別に組織された団体の結集契機となった。

2) これまでの展開

R 協議会は、2005 年 10 月に NPO 法人の認証を受けた。NPO 法人として活動することを決定した理由は、法人への出資が少なく済むこと、多くの人が会員として参加できること、そして協議会の性質として非営利性を全面に押し出すことができることにある。

2006 年には、その後 R 協議会の拠点となる道の駅および活性化センターの指定管理を受託することとなった。管理受託の手をあげる団体がない中、R 協議会では協議会の目的に照らし、この施設を地域活性化に必要な拠点と考え、C 市から管理を受託することとした。

R 協議会では、この施設で従来から行われていた農産物の展示販売や加工および調理実習、会議等の開催のほか、2007 年には地産地消をコンセプトとしたジェラート店を開店した。2008 年には R 協議会が福島県から「ふるさと暮らし案内人」として認証され、福島県が推進する定住・二地域居住の窓口および支援団体のひとつとなった。2009 年には、耕作放棄地となっていた桑園のうち 48ha を解消したことが評価され農村振興局長賞を、過疎地域での地域の自立に向けた取組が評価されて総務大臣賞を受賞した。

(3) 協議会の組織体制

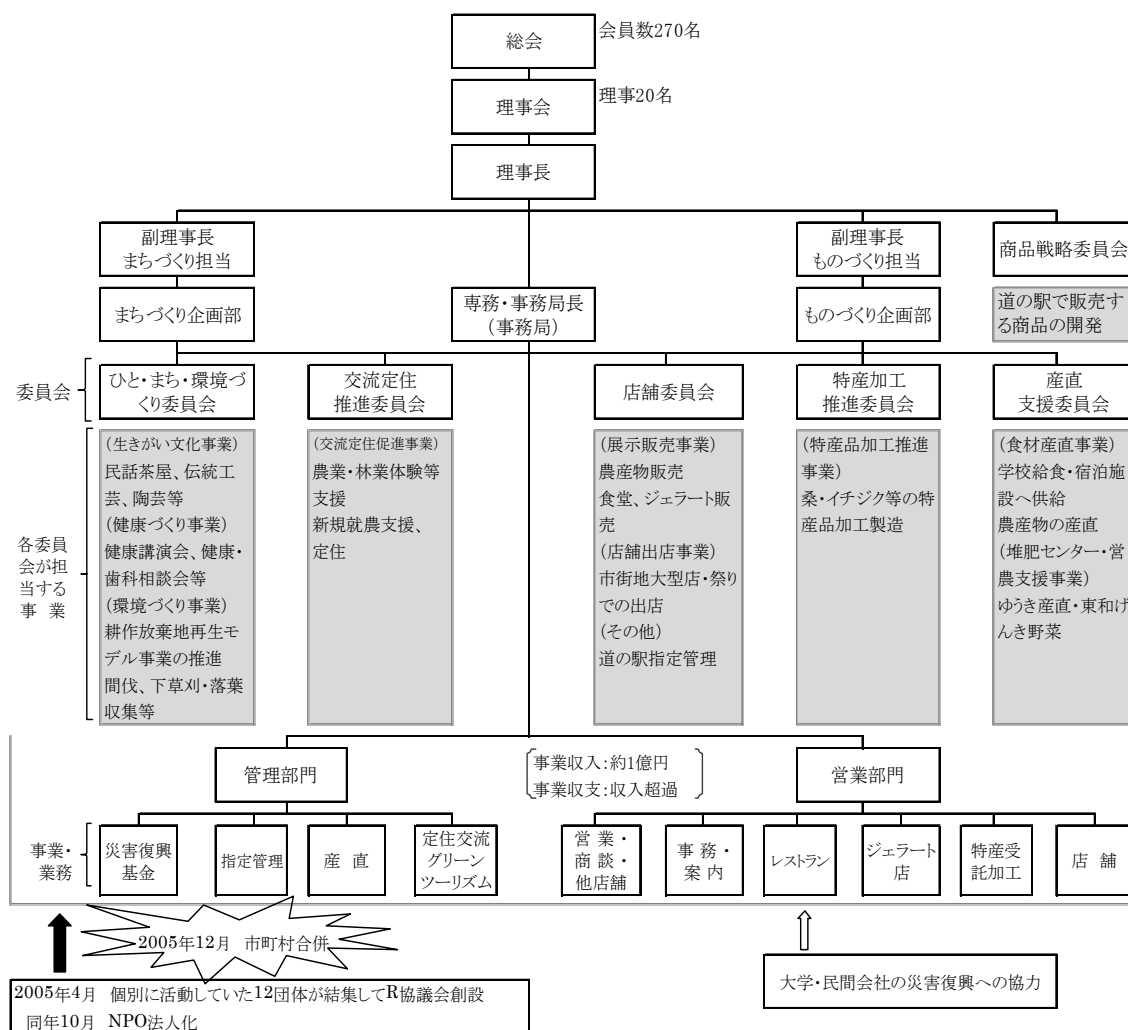
協議会内の組織は第5-2図のようになっている。

R 協議会の会員は、調査を実施した 2012 年 10 月時点で 270 名である。原則として旧 R 町内に在住していることが会員となる要件である。会員は主として 6 ある委員会のひとつあるいは複数に属しており、各委員会が実施する事業に従事する。協議会は会員加入の推進を図っており、近年は毎年約 10 名ずつ増加している。

協議会の理事は 20 名である。理事長および副理事長 2 名の他は、主に商品戦略委員会を除く各委員会から選出された 2 名ないし 3 名が理事となるが、地区別会員数をも考慮している。理事は生産者が中心だがそうでないものもいる。

6 ある委員会は、それぞれが担当する事業の意思決定や予算執行において相当程度独立している。意思決定は協議会で目指されている地域の自立に則している限り各委員会に任されている。

事務局の役職員は、専務理事 1 名、正職員 2 名、臨時雇用職員 17 名となっている。事



第5-2図 NPO法人R協議会の組織図(2012年10月時点)

資料:R協議会資料を筆者が修正加筆。

事務局の主な役割は、協議会の円滑な運営のための一切の業務であり、協議会内の会議にかかる事務や補助事業を含む財務や経理面等を担う。ただし、会議等において事務局から議題を提示することは少なく、あったとしても必ず合同会議での決議が必要である。事務局は、あくまで協議会の会員や委員会の自主性を引き出す黒子的な役割に徹している。

事務局は、R協議会が道の駅と活性化センターの施設指定管理委託を市から受けていることからこの管理も行っている。ただし、施設にかかる重要な事項は店舗委員会での事項を議論し、判断する。

(4) 活動内容

1) 各委員会の活動内容

6つの機能別委員会の主な活動は次のとおりである(前掲第5-2図)⁽⁸⁾。

ひと・まち・環境づくり委員会では、住民の健康増進のため、保健師等による健康づく

りに関する相談や歯科相談を道の駅で受ける機会を与えている。特に会員には、健康維持のために、道の駅内の直売所に農産物を出荷したついでに参加するよう勧めている。

交流定住委員会では、「ふるさと暮らし案内人」として県が推進する定住・二地域居住を進めており、この一環として新規就農者支援を実施している。これが最大の特徴である。支援の主な目的は地域の活性化にあり、地域外出身者でかつ農業を志す比較的若い人材を定住させ、地域内人材とし、そのことによって産業としての農業だけでなく地域の持続可能性を高めようとしている。より具体的には、有機野菜を中心とした需要に十分応えられるだけの生産者の確保や耕作放棄となった農地の再利用、進みつつある人口の減少と高齢化の抑制や将来のリーダー層の確保が念頭にある。

新規就農者に対しては、概して就農後すぐには十分な農業所得を確保できないため、補助事業を利用し農閑期に彼らを雇用している。事業は、養蚕衰退とともに遊休となった桑園から桑の木を取り除き、畑地造成するものであり、園地所有者が造成後の農地を新規就農者に貸し与えることを条件に、所有者の負担を求めることなく R 協議会がこの作業を行うこととしている。この取組により、新規就農者は農閑期の収入源を確保できるだけでなく、新たな経営耕地を確保することが可能となる。こうした取組の結果、これまで 19 組 31 名の新規参加者が R 協議会を通じて就農している。

店舗委員会は、主として道の駅内にある店舗の運営方針の策定にかかわっている。道の駅内には直売所があり、その利用手数料として出荷者から販売代金の 20 %を徴収している。そのうち 15 %が協議会に、5 %が市の収入となる。

特産加工推進委員会では、桑やイチジク、リンゴなどの加工品を製造し、販売することが主な業務である。特に R 地域の特産品である桑の実や葉を利用した加工品の製造に力を入れている。

産直支援委員会では、「げんき野菜」という出荷基準を設け、会員はその基準を満たした野菜を中心に出荷している。産直の主な販売先は、県内の大手スーパーや生協、外食チェーン店などであり、その販売手数料として販売額の 5 %を会員から徴収している。商品戦略委員会は、直売所で販売する商品の検討を行っている。委員会には、小さい子どもをもつ一般消費者 3 名が参加しており、参加が商品戦略に資するものとなることが期待されている。

(5) 組織の特徴

1) 地域社会および農業の持続性に着目した特徴

R 協議会は、地域活性化という目的に照らし多様な事業を実施している。旧 R 町を範疇とした地域活性化のためには、地域社会および農業の持続性が求められる。持続性という視点からいくつかの特徴を述べる。

第 1 に、多様な主体が参画していること、それを促すための交流および議論検討の場が、協議会の存在と活動によって提供されている。旧 R 町という範疇の中で培われた各

会員がもつインフォーマルなネットワークが、協議会という共通の基盤を介した事業横断的な交流により更なる拡がりをもつきっかけとなる。もちろんフォーマルなレベルでも、各委員会の参加主体間だけでなく、協議会全体での催し等によって交流する場が提供されている。機能別委員会の下で多様な主体が多様な取組を実施することは、外部環境の変化に対応するためのリスク分散にもなる。

第2に、目的達成のために地域内外の様々な資源を活用していることである。人材の面では、地域内人材を利用することはもちろんのこと、必要な部分は外部の資源を積極的に活用している。例えば、当地域は有機農業者が多く、彼らが協議会のリーダー層として活躍するだけでなく、その強みを活かして外部から新規就農者を受け入れている。新規参入を果たした農業者の中心は、地域内で手薄となっていた若年層であり、地域の持続性を考える上で必要な内部人材となっている。

ものやサービス供給のために地域資源を活用している。道の駅を訪れる不特定多数の者に対し、この場所でのみ購入できる地域特産物や限定商品を販売している。また、地域を訪れた地域外の学生やツーリズム参加者に農業や林業等の地域資源を活用した体験機会を提供するとともに、民泊を推進しており、そのための施設の充実を図っている。

資金面では、R協議会が事業を行うに当たり必要となる雇用が事業資金により生み出され、生産や消費活動が行われるという点で、資金の地域内循環が発生する。さらに、様々な補助事業や基金の利活用によって、地域経済に波及効果が生み出されている。

第3に、旧R町がもっていた機能を代替し、会員を含む地域住民にその機能を継続的に提供し続けている点である。NPO法人であるR協議会は、旧R町が実施していたサービスを担っている部分がある。例えば、C市から依頼を受けて実施される保健師による健康づくり相談や歯科相談、原発事故後の放射線量計測機の設置と地域住民に対する機器利用機会の提供は、地域住民への非営利サービスの一環である。また、旧R町が運営していた道の駅の施設管理の受託も機能代替の一部と考えることができる。

R協議会の取組がさらに特徴的なのは、この機能代替をうまく活かしている点である。例えば、健康づくり相談や歯科相談は道の駅で開催されるため、会員は直売所への出荷のついでにサービスを受けることが可能となっている。C市としては、R協議会を活用することでサービスを受ける住民の数が増すこと、R協議会にとっては会員の健康増進につながることから互恵的な関係となっている。

2) R協議会の持続性に着目した特徴

地域社会の持続性や農業の持続性に加え、地域活性化を目的に様々な事業のとりまとめを行うR協議会自体の持続性も求められる。持続性の観点から協議会の特徴を3点あげる。

第1は、事務局の管理能力である。協議会の総務や経理等管理部門の一切を任されている事務局は、複数の補助事業の管理も行うバックオフィスである。これに加えR地域グリーンツーリズム推進協議会の補助事業の管理も行っており、事業推進を背後から支え

ている。

第 2 は、事業収支が収入超過となっている点である。2011 年度の R 協議会の収支は、収入が約 1 億円で収入が費用をわずかに上回る水準であった。2010 年度の状態も同様であった。協議会の主な収入は、協議会が運営している食堂や製造された加工品の販売、交流定住関連等の補助事業、道の駅と活性化センターの管理業務の委託料、直売所等の販売手数料などである。このうち営利目的で実施されているのは、食堂や加工品の販売であり、全収入に占める営利事業からの収入割合は 20 % 程度である。したがって、事業収入のほとんどは補助事業や管理業務委託料等の非営利事業からの収入で成り立っている。会員からの会費が収入に占める割合は 1 % に満たない。

非営利事業が中心な中、営利事業を実施しているのは、地域活性化を目的とした R 協議会の組織の継続性が必要なためである。営利事業からの利益が、非営利事業の非収益部門の活動費や協議会の間接費を賄うという構図となっている。

第 3 に、協議会として結集し、NPO 法人となったことで、事業を継続的に行いうる団体とみなされたことである。合併により C 市となることで旧 R 町が実施していた事業の継続性が危ぶまれていた点からすれば、その機能を代替し、受け皿としての機能を持つことが可能となったという点で大きな特徴である。

(6) 活動が地域住民や R 協議会会員にもたらす効果

R 協議会の活動目的は地域の活性化にあり、地域住民にもたらす効果は多様だと考えられる。ここでは 3 点に絞って効果を紹介する。

1) 外部からの資金、人材、知見の導入

これまで R 協議会では、地域内の資源を活用しつつ、旧 R 町の外から様々な資源を導入し活用してきた。資金面では、県や C 市の補助事業を活用し、事業目的にあわせて地域住民を雇用するだけでなく、新たな事業をも模索している。最近では、構造改革特区制度を利用したワイン醸造にとりくんでいる。ワインの原料にはリンゴのほか、地域で収穫される桑やトマト、そして将来的にはブドウも利用することが検討されている。将来期待されているワインの原料には、R 協議会の会員である農民の遊休農地に新植されたワイン専用種のブドウが利用される予定である。新植費用は農家自らの負担であるが、醸造にかかる施設は県から、ブドウ栽培のための技術習得費用は震災からの復興のために設けられた民間会社の基金が利用されている。

人材面において、本稿では触れないものの、旧来より交流のある大学や民間会社の知見が原発事故後の営農対策や農産物の出荷対策につながられるなど、R 協議会の運営力となって協議会の事業の持続性の保持に活かされている。

これに加え、19 組 31 名におよぶ新規就農者を継続的に迎え入れてきた。新規就農者は概して若いことから地域の活性化にもつながっている。実際、協議会会員の平均年齢が 70

歳程度と高齢化が問題となっている中、彼らの継続的な受け入れは解決策のひとつとして考えられている。

2) 雇用の創出

協議会では、協議会自体の役職員と店舗運営や事業を実施することにより必要となる人材が臨時雇用スタッフとして雇用されている。

事業の活用による雇用の効果は、定住する新規就農者にも大きな影響を及ぼしている。すでに述べた抜根事業は、新規就農者の就農直後の不安定な収入をカバーする機会を与えている。

協議会の職員や新規就農者は、地域でも若手として認識される人材であるから、こうした若手が地域内部で活躍し、地域のニーズに合わせた地域活性化のための事業の一翼として従事することは、将来へ向けた R 地域および R 協議会の持続性にもつながることが期待できる。

3) 農地の保全

旧 R 町は戦前よりの養蚕地帯であった。しかし、1970 年代以降養蚕が衰退するとともに桑園が耕作放棄地となった。菅野〔2〕によれば、その面積は 300ha 以上にも達したという。

R 協議会では、耕作放棄地となった桑園の桑の抜根作業を、県の補助事業を利用しながら実施してきた。R 協議会では、この抜根作業を新規就農者に担わせ、就農直後の収入の一部とするとともに、抜根後の農地を新規就農者やその予定者が利用できるしくみを作っている。桑園の所有者は、その園地から桑を抜根し取り除くことができるが、その園地は新規就農予定者に貸し与えなければならないこととしている。このしくみは、耕作放棄地を甦らせるだけでなく、農地の実需がある利用者が利用できる利点をもっている。

(7) 課題と今後の展開

1) 課題

R 協議会の課題として、ここでは以下の 2 点をあげる。

第 1 は、会員の確保である。R 協議会が旧 R 町の事業を代替するなど地域の重要な担い手となっているが、一方で会員は 270 名に留まっている。会員は増加傾向にあり、R 協議会の存在感は増しているものの、旧 R 町には 7,120 名がおり、総農家数は 1,100 世帯以上である。会員としての住民の更なる参画が課題である。ただし、参画主体が多いと制御困難になることも懸念材料であり、両者のバランスが必要である。

第 2 に、協議会とは別の地域組織との関係の強化がある。協議会は 12 の団体が結集して創設された組織であり、様々な事業が実施され、地域住民が参画しやすい環境ができている。例えば、農地情報や空き家情報も会員の農業委員や地域住民から獲得できるなど、

強固なネットワークが構築されている。しかし、一方で中山間直払い組織との関係は、グリーンツーリズム等で関係があるものの、現在ネットワークの構築途上であると言える。

別の地域組織には集落も含まれる。市町村合併によりさらに過疎化が進むことが懸念されたことが R 協議会発足の契機であった。集落機能の低下は中山間地域の集落を中心に確認され、総務省〔5〕によれば、一定の人数を必要とする祭り等の地域文化の保全、農道や水路の整備等で活動が難しくなっている。多様な機能をもつ R 協議会が今後集落とどう向き合うかが試される場所である。

2) 今後の展開

現状、原発事故への対応に負われている協議会の今後の展望を組織面と事業面に分けて述べる。

組織面では、最適な組織形態について検討されている。特に実現へ向けて検討が進んでいるのは、一部の事業を切り離し、法人化することである。具体例として、桑の実や葉の加工部門、販売部門の株式会社化が検討されている。そのねらいは、分社化により、営利目的で専門的に活動することの効果が高いと考えられていることにある。

R 協議会の現形態である NPO 法人は、認定 NPO 法人となることが検討されている。その目的は、NPO としての特色を全面に押し出すことと、寄付金のより多額の控除が認められるためである。このように、収益事業は株式会社等として分社化し、得た利益の一部を寄付という形で NPO 法人である協議会に還元し、協議会を運営していく形態を模索中である。

事業面では、農業資源を活かした事業の工業化が予定されている。すでに桑の実の加工等が実現されているが、今後はさらにワイン醸造にとりくむ予定であり、2012 年 9 月に R 協議会会員 8 名が出資者となったワイン醸造会社を設立した。醸造は、福島県の構造改革特区を利用し、地域のブドウを原料とする予定である。醸造会社は R 協議会内の組織ではないけれども、R 協議会の組織形態と関連して、この会社が軌道に乗れば R 協議会が管理している道の駅に地域限定品を置いたり、利益の一部を協議会に還元するなど R 協議会に貢献することが期待されている。

4. 民間主導型地域組織 2 事例の考察

R 協議会と S 地域塾は、広域的な地域組織である点、事業実施に補助事業を活用している点で類似しているが、組織形態、組織範囲、設立の経緯、組織構成等では異なる（第5-4表）。

本節の考察では、両広域的な地域組織について発起主体と集団の性格に焦点をあてる。取り上げた 2 事例を比較すると、両事例が広域的組織の必要性を感じていたという点で、広域組織設立前に有していた問題意識は近似していた。

第5-4表 S地区, S地域塾とR地域, R協議会の概要

		＜S地区＞	＜R地域＞	
地域概況	世帯と人口	9集落 127世帯 500人(2014年3月末)	1,875世帯 7,150人	
	高齢化率	31%	32.8%	
	総農家数	96戸	1,171戸	
	経営耕地面積	208ha	700ha	
		＜S地域塾＞	＜R協議会＞	
組織属性	組織形態	任意組織	NPO法人	
	組織範囲	旧村(藩政村)	旧町(昭和合併村)	
	拠点施設	交流施設, D農協S支所他	道の駅および地域活性化センター(併設)	
	設立の経緯	D農協からの呼びかけ。市の合併を転機に地域農業検討委員会から地域塾へ。	市町村合併	
組織構成	組織構成	既存農業関連組織の代表者らによって構成	旧町にあった各種目的別団体が結集	
	会 員 数	-	270名	
組織活動	活動内容	交流施設の管理運営, 夏休み子供企画イベント, 東京や名古屋などでのPRイベント参加, 地域団体商標の取得・管理, 環境保全型農業(茶草農法)の取り組み	地域づくり, グリーンツーリズム, 定住促進, 施設運営, 加工品製造, 産直等	
	事業収支	約670万円程度	収入約1億円, 収入超過	
	事業活用等	市や農協の補助金, 中山間地域等直接支払制度の共同取組活動の一部	県, 市の補助事業を活用	
	事業効果	人	埋もれた地域人材の活用	外部人材の定住(19組31名)と事業を活用した雇用
		農地, 施設	交流施設の建設	特産品開発と新規就農者への農地貸借により遊休農地保全(2005～10年で48ha)
		関係団体との連携	D農協S支所が事務局, イベント参加で市も協力, 地域商標登録で地区内茶農協と連携	グリーンツーリズムで中山間地域直接支払い組織と連携

資料：[S地区]農林業センサスおよびD市統計書, [S地域塾]S地域塾関係資料および同塾への聞き取り調査, [R地域]国勢調査および農林業センサス, [R協議会]R協議会資料および同会への聞き取りを基に作成。

しかし、広域的組織の必要性を感じ、声をあげた主体はそれぞれ異なっている。第4章で取り上げた行政との対比で民間が必要性を感じた主体であったという点は同じであるが、S地区では16地区を横断する民間組織である農協の役職員が、R地域では地域住民がそれを感じていたという点で異なっている。

広域的組織の発起主体と組織活動の主導者とが異なるか否かという初期条件の差異は、その後の経過に大きな影響を及ぼす可能性がある。例えば活動主体となる住民が危機意識を持たない場合、たとえ他の組織が危機意識を持ったとしても活発な活動につながらないかもしれない。

次に、集団の性格について取り上げる。民間組織といっても、住民とそれ以外、総参加の自治組織と特定目的のために特定者が参加する機能組織がある。S地域塾の農協役職員の多くは地区住民でなく、彼らは住民自治組織である集落を束ね、藩政村レベルの広域化された地域組織作りを促し、作られた組織の活動を支援している。一方のR協議会は、住民が自ら昭和合併村を範疇としたNPO法人を組成しているが、住民自治組織を基盤としている訳ではなく機能集団が統合されたものである。

地域住民の当事者意識や切迫感が活動の原動力になりやすいとすれば、発起主体と活動主体が同一であることが望ましい。活動主体では、機能集団がより具体的な目的に沿った活動を実行しやすいかもしれない。この条件下では、R協議会は最も効果的な活動が見込まれる主体である。これに対し、S地域塾は、発起主体と活動主体が異なる。ただし、活

動主体としては、茶主体の農業関連機能集団としての性格を有した農協の「地域農業検討委員会」から市の「農業活性化やるき塾」に変更があったことから、住民自治組織の性格もあわせ持つようになっている。

広域的地域組織の形成範域や活動の目的は多様で、活動による目的達成への過程は様でないであろうが、この2つの視点から、より効果的な活動のために求められるのは、行政等各支援機関の継続的な支援ではないだろうか。特に、支援関係者が協調的に取組、活動主体と協力的関係を築くためのコミットメントが重要な意味をもつかもしいない⁽⁹⁾（福田〔6〕）。具体的には、参加主体および支援主体がそれぞれ覚悟を決め、活動主体は当事者意識を持って活動に取組、支援主体は資源配分の効率性を担保するような継続的支援を続ける意思表示をすることである。

例えば、発起主体と活動主体が一致する R 協議会の抜根事業は、切迫した状況の中、将来へ向けて必要な地域人材を獲得し、育成する自発的取組である。そして、地域活性化のための定住事業として R 協議会、特に協議会の中の農業者グループが力を入れている事業である。人材の定住は定住希望者と常に接点をもちながら内部人材化を図る地道な取組であり、かつ短期間に数を増やすことは困難である。この仕組みを維持するためには、継続性のある支援が必要となってくる。

S 地域塾は発起主体と活動主体は一致しない。集団の性格としては、S 地区住民は茶農家という同質性を持っているため、住民自治組織の一員でありながら、農協の部会にも所属し、機能集団の性格も帯びている。そのため、活動目的も一致しやすく、活動が軌道に乗れば、茶の地域団体商標登録のような例の出現が期待できる。また、これまでとは異なる範域で組成された広域的地域組織が、住民自治の中でも活用される可能性も残されている。

地域塾を支える D 農協は、住民自治組織が結束しやすい藩政村単位で設置され続けている支所を統廃合せず、組合員の拠点とし続けること、支所と同じ範域で構成されている地域塾を事務局として支援し続けることをすでに方針として打ち出しており、それに呼応して S 地域塾は、茶を取組の柱として前向きに活動する意欲を示し、両者の間に協力的関係が構築されている。

ある程度活動を見通すことができる中長期的支援へのコミットメントが、広域的地域組織の「やるき」につながり、彼らが必要な人材を配置し、必要な装備をし、必要な資金を必要な時に調達できる環境、すなわち資源配分上の制約を取り除くことにつながる事が示唆される。

注(1) やるき塾とは「農業従事者の高齢化、担い手の減少、遊休農地の増大等、農業が抱えている多くの問題や課題を、旧村をエリアとした塾組織により、地域で話し合える仕組みを作り、農業者・農協・地域・行政が一体となり、それぞれの地域にあった特色のある地域農業の振興と活性化を図ること」を目的とした地域組織である。やるき塾（本部塾）の塾長は D 市長が、委員等の役職は農業委員会、農林事務所等農業関係団体の代表者が就任している。

(2) 茶農家が生産した生葉から熱処理や揉みを行い、荒茶を製造する工場である。茶工場で製造した荒茶はさら

- に仕上げ加工を経て、煎茶などになる。なお3つの茶工場は、各部落の農家が形成する2つの茶業組合（農事組合法人）と1つの製茶農業協同組合によって運営されており、それぞれが法人格を持っている。
- (3) 地域名と地域特産の商品名を組み合わせた商標のこと。著名な銘柄茶の多くが地域団体商標登録されている。
- (4) この地域の茶草場の面積は、関係する5市町全体で 297ha（静岡県農林技術研究所の調査済み面積）ある。
- (5) 世界農業遺産（正式名称：世界重要農業資産システム）は、地域環境を生かした伝統的農法や、生物多様性が守られた土地利用のシステムを世界に残す目的で FAO（国連食糧農業機関）によって創設され、主に途上国に向けた農業支援策となっている。わが国では、「能登の里山里海」が、先進国では初となる認定を受けており、この他「トキと共生する佐渡の里山」も認定を受けた。
- (6) 各茶工場の寄付は、各茶工場の生産委員会（生産部会）の所属人数にしたがって寄付数量が割り当てられており、それは交流施設運営にかかわる「会費」の代わりとなっている。S 地域塾の活動は、茶業の PR という機能も果たしており、両者は相互補完的に支援しあっていると言える。
- (7) R 協議会の設立目的に、「この法人は、阿武隈山系 R 地域の自然豊かな里山の恵み、歴史と文化・景観を保全し、地域資源循環のふるさとづくりを推進し、顔を心の見える交流を通じて、誇りと生きがいを持って、住民福祉と健康増進をはかり、住民主体の地域活性化を目的とします」とある。
- (8) 本稿では割愛するが、R 協議会は原発事故による多大な影響を受けた。この関連文献としては小松〔3〕がある。
- (9) コミットメントとは、自分（D 農協）が、自分の行動（支所の維持、地域組織の支援）を、相手（D 農協組合員や地域住民）の行動（地域組織の設立と活動）の決定前に決め、それを変えないことである（岡田〔1〕）。農協の地域に対するコミットメントには、D 農協のように多少コストがかかっても支所は維持するという明確な方針を打ち出すことで、地域の信頼を高める方法がある。もう1つは、農協が地域に施設を新設するといった、農協がとりうる行動の選択肢を故意に狭める方法、つまり「退路を断つ」方法である（清水、堀内〔4〕）。しかし後戻りが困難となれば、コミットメント後に地域組織が農協に追加支援等を再交渉する余地が生じる（ホールドアップ問題）。不完備契約理論によれば、この時農協の地域への初期投資額は過少化するという結論が得られる。また、ホールドアップ問題に照らせば、D 農協が地域組織の支援を継続する理由は、農協が地域組織を一定程度コントロールできるようにして、ホールドアップを回避するためという「外部性の内部化」と解釈できる。

〔引用文献〕

- 〔1〕 岡田章（2011）『ゲーム理論 新板』有斐閣
- 〔2〕 菅野正寿（2012）「耕してこそ農民」菅野正寿・長谷川浩編『放射能に克つ農の営みーふくしまから希望の復興へー』コモンズ
- 〔3〕 小松知未（2012）「農産物直売所における放射性物質検査の意義と支援体制の構築ー福島県二本松市東和地区を事例としてー」日本農業経営学会報告資料
- 〔4〕 清水克俊、堀内昭義編著（2003）『インセンティブの経済学』有斐閣
- 〔5〕 総務省（2012）「過疎地域における集落機能の維持・活性化に関するアンケート調査」
- 〔6〕 福田竜一（2013）「農協が主導する地域組織の形成」農林水産省農林水産政策研究所 被災地域の復興過程等の分析による農山漁村の維持・再生に関する研究（プロジェクト研究）Background Paper

第Ⅲ部 多様な主体との連携による農村再生の取組事例

第6章 地域サポート人を活用した農村再生の取組

石原清史・田端朗子・小柴有理江

【要旨】

本章では、近年多様な形でその活動が全国的な広がりを見せている地域サポート人について、①活動範囲、②活動内容、③保有知識（専門性）によりその特徴を整理した上で、地域おこし協力隊、地域支援企画員（高知県）の2つの地域サポート人と、地域内の人材を地域サポート人として育成しつつサポート活動を行うという新たな取組（島根県雲南市）の3つの事例を紹介し、地域サポート人による農村再生への効果と課題を明らかにした。

外部人材を活用する地域おこし協力隊については、地域における課題の掘り起こし段階からかかわって幅広い活動を行っている岩手県西和賀町と新規プロジェクトの推進に当たり専門知識と経験を有する人材がプロジェクトのマネジメントを行っている北海道芽室町の両事例の比較検討を行った。

また、県の出先機関に属さない職員として市町村役場などに駐在させて地域サポート活動を行っている高知県の地域支援企画員について、制度導入の背景とその概要、農村の再生に向けた住民の初期の話し合いの段階から具体的なプロジェクトの実行に至るまでの段階で幅広い地域サポート活動に携わっている支援員の活動を紹介した。

3つ目の事例として、市の次世代を担う若手人材育成事業によって、地域の活性化を担うべく育成された人達が、地域サポート組織として自ら設立した NPO 法人を拠点として地域サポート活動に取り組み始めている島根県雲南市の事例を取り上げた。

これらの事例分析から、地域サポート人の活動による農村再生への効果として①地域に不足するマンパワーの補完、②外部人材による地域資源の再評価、③地域内外の主体との新たなネットワークの形成、④専門性を有するサポート人材の活用による迅速なプロジェクトの実行という点がみられた。加えて、地域内部人材をサポート人として活用した雲南市の事例からは、地域活性化に資する地元人材の掘り起こし、そのネットワーク化による若年人口の流出防止効果もみられた。また、地域住民の取り組む段階・内容に応じて、市町村や地域の既存組織と連携しながら、継続的な地域サポート活動の展開を図ることが、地域サポート人が効果的な活動を行う場合の重要なポイントであった。

さらに、地域サポート人については、本来マクロベースで農村再生のために必要な地域サポート機能や活動内容をあらかじめ明確にした上で、それに適した人材を地域サポート人として活用することが理想的と考えられるが、すでに各地で多様な地域サポート人の活動が展開されており、その中で類似しているものもみられることから、地域サポート人の活動を横断的に俯瞰し、その実態と効果を総合的に分析することの重要性を指摘した。

1. はじめに

農村の再生には、その地域に居住する農家をはじめとする地域住民自らによる主体的な取組が重要である。しかしながら、農村地域の人口減少や高齢化に伴い、主体となる者そのものが弱体化する傾向がみられる。他方で、住民の活動をサポートしてきた地方公共団

体における行政改革や市町村合併、農業協同組合の合併等の進展に伴い、こうした組織が担ってきた地域サポート機能の脆弱化がみられる。

こうした中で、国レベルの支援策においては、2000年代後半以降、「人材」を重視した支援策が推進されており、地域住民の活動をサポートする人材の導入を支援する政策が進められてきた。これにより農村地域では、「地域おこし協力隊」、「田舎で働き隊」、「集落支援員」などの地域サポート人の活用が全国に広がっている。

ところで地域サポート人の定義について、2010年に設立された地域サポート人ネットワーク全国協議会では、「総務省における「集落支援員」「地域おこし協力隊」、農林水産省における「田舎で働き隊」、また地域の受け入れ側リーダーなど、過疎化集落の活性化、維持再生へ向けた取組により支援を行う人たち」としており、地域のリーダーを含め広く多様な人材を対象にしている。本章では、地域サポート人を取組主体とは明確に区別して「地域に定住している住民が取り組む農村の再生に向けての活動をサポートする人」と定義する。そしてこれは大きく既存の地域振興組織（行政、普及、JA等）と、それら以外の新しいサポート人に分かれる。ここでは、特に2000年代に入ってから多様な形で出現している後者に着目し検討する。

ただし、既存の地域振興組織においても、地方自治体が、行政職員の「地域担当制」により、地域づくりに向けた情報提供やアドバイスなどにより地域活動をサポートする取組がみられる。例えば第4章で紹介された京都府の「里の仕事人」や山口県の「地域づくり支援員」がそうである。ほかにも高知県の「地域支援企画員」⁽¹⁾や市町村でも職員が特定の地区を担当し、地域の取組に必要な情報の提供や助言を行っているところがある⁽²⁾。自治体職員が行うこうした地域サポート活動も、新たな地域サポート機能として位置づけ、後者に含める。

本章では、まず多様な形で出現している地域サポート人の特徴を整理する。そして地域サポート人の事例を紹介・比較し、それを踏まえて地域サポート人の現状と今後地域サポート人を活用して農村再生に取り組む場合の課題を明らかにする。

2. 地域サポート人の特徴と分類

地域サポート人が展開するサポート活動は多様であり、その活動範囲や活動内容も様々である。そこで、①活動範囲、②活動内容、③保有知識（専門性）の3つの項目により地域サポート人の分類を試みることにする。

①の活動範囲は、大きく2つに分けられる。集落や旧村単位といった伝統的なコミュニティが基盤にある範囲と、市町村あるいは複数の市町村にまたがる広域的な地域である。②の活動内容は、あくまで黒子的存在として地域住民に寄り添いながら住民の気づかせ、取組に必要な助言や情報提供等を行うものと、住民と一緒にプロジェクトを実施するなど活動主体側に立って取り組むものの大きく2つに分けられる。なお、プロジェクト

の実施は、さらに企画立案と実施の段階に分けられる。最後の③保有知識（専門性）はサポート活動に関連する専門的な知識・経験を有しているかどうかである。

地域サポート人としてここで取り上げるのは、地域おこし協力隊、集落支援員、地域再生マネージャー（以上、総務省）田舎で働き隊（農林水産省）の国レベルの制度的な4つのサポート人と、高知県の地域支援企画員である。地域おこし協力隊と高知県の地域支援企画員は次節以降で詳しく紹介する。そして参考として EU の農村振興策の1つとして長年にわたって進められている LEADER 事業において、農村振興のリーダー的人材として重要な役割を果たしているドイツのリージョナルマネージャー⁽³⁾ も取り上げる。

第6-1表は、これら6つの地域サポート人について上記の3つの要素を当てはめたものである。まず、地域おこし協力隊と田舎で働き隊は基本的に市町村が受け入れており、その活動内容は幅広く住民への気づかせとプロジェクトの実施の両方の支援活動を行い得る。ただし、専門的知識を必ずしも有している人ではない。また、地域おこし協力隊と田舎で働き隊は地域サポート人としての機能だけではなく、都市地域から農村地域への移住を促進するという政策目的を有している点でも共通している。このことは両者には農村地域に定住しサポート人から取組主体へ代わることが期待されていると言えよう。なお、この2つの地域サポート人は3つの要素がすべて一致している。

次に集落支援員は、集落コミュニティに寄り添いながら集落の状況把握や集落点検の実施等を通じて集落の維持・再生に向けた取組を支援する。支援対象となる集落の情報に精通するものが多いが、必ずしも専門的な知識を有するものではない。高知県の地域支援企画員も活動範囲や活動内容は集落支援員と類似しているが、地域支援企画員は、基本的にサポート地域とは関係のない人が担当しており、また、県の職員として行政のプロであり、得意とする専門分野を有している点が集落支援員と異なっている。

他方、地域再生マネージャーは、取組に必要となる専門的知識を有したあくまで外部の専門家の立場からアドバイスを行う。最後に、ドイツのリージョナルマネージャーは、市町村ないしはそれ以上の広域的な範囲で農村振興のために形成されたローカルアクショングループ⁽⁴⁾に雇用された職員として、わが国で言うところの6次産業化や環境保全などに向けたプロジェクトを企画・実施し、地域住民に代わってコーディネートするなど農村振興に向けた取組のリーダー的役割を果たしている。

第6-1表 地域サポート人の特徴

	活動範囲		活動内容			保有知識(専門性)	
	集落・旧村	市町村	気づかせ・助言・情報提供	プロジェクト		非専門	専門
				企画立案	実行		
地域おこし協力隊		●	●	●	●	●	
田舎で働き隊		●	●	●	●	●	
集落支援員	●		●			●	
地域再生マネージャー		●	●				●
地域支援企画員	●	●	●				●
リージョナルマネージャー		●	●	●	●		●

資料：著者作成。

さらに、地域サポート人を分類する上で、地域サポート人となる人材をどこから調達するかも重要な点である。サポート活動を行う対象地域の住民あるいはその地域の出身者といういわば内部の人材を活用するのか、地域外から調達するのかであるが、集落支援員以外の地域サポート人は外部の人材の活用が基本となっている。

そこで以下では、地域サポート人の事例として、まず 2009 年度の制度創設以来、隊員数および実施自治体数ともかなりのスピードで増加を続け、すでに 1,000 人近い隊員数に達している地域おこし協力隊を取り上げる。次に、近年みられる地域サポート人の行政職員化の事例として、その嚆矢的取組である高知県の地域支援企画員を取り上げる。最後に、これらとは異なり若者の人口流出の抑制も見据えて地域内部の人材を活用するため、地元の若者を地域サポート人として育成している島根県雲南市における取組を紹介する。そして最後にこれらの事例の比較分析を踏まえ、農村再生に向けて地域サポート人を活用する場合の課題を明らかにする。

3. 地域おこし協力隊による農村再生

(1) 地域おこし協力隊の制度概要と展開状況

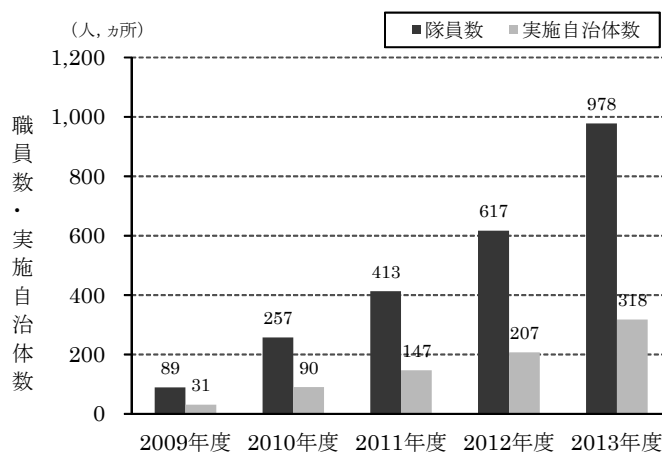
本節では、外部人材の活用の典型として地域おこし協力隊を取り上げ、その地域活性化における取組の意義と人材活用のあり方を検討する。

まず、地域おこし協力隊の制度について簡単に触れることとする。総務省によると、地域おこし協力隊は、「地方自治体が都市住民を受け入れて委嘱。地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など、「地域協力活動」に従事してもらい、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化につなげる。」ものである。都市部のマンパワーを地方で活用することが期待される事業である。

委嘱の対象は、「生活の拠点を 3 大都市圏をはじめとする都市地域等から過疎、山村、離島、半島の地域に移し、住民票を移動させた者」である⁽⁵⁾。委嘱に当たっては、「地方自治体が、その対象者および従事する地域協力活動の内容等を広報誌、ホームページ等で公表」して募集し、選考・採用される。地域協力活動を行う期間はおおむね 1 年以上 3 年以下である。その期間において、国から地方自治体に対して特別交付税による財政支援が行われる⁽⁶⁾。

地域協力活動とは、「地方自治体等が実施・支援するものであって、地域力の維持・強化に資する活動」とされ、主として農林水産業への従事等、水源保全・監視活動、環境保全活動、住民の生活支援、地域おこしの支援等である⁽⁷⁾。具体的な活動内容は、個々人の能力や適性および各地域の実情に応じ、地方自治体が自主的な判断で決定するものとされており、各種地域協力活動から地域活性化に係る企画・実施に関連する業務まで幅広い活動を含んでいる⁽⁸⁾。

2013 年度における地域おこし協力隊の隊員（以下、協力隊員または隊員）数は 978 名、受け入れ自治体は 4 府県 314 市町村に及ぶ（第6-1図）⁽⁹⁾。都道府県別にみると、隊員数が多いのは北海道 168 名（受け入れは 58 自治体）、長野県 83 名（同 20 自治体）、山梨県 59 名（同 7 自治体、県としての実施を含む）、島根県 59 名（同 10 自治体）、高知県 51 名（同 18 自治体）で



第6-1図 地域おこし協力隊の活動状況

資料：総務省資料より作成。

ある。10 名以上が活動している自治体も 12 か所ある（都道府県による実施分を除く）。

総務省の調べ⁽¹⁰⁾によると、地域おこし協力隊員の特徴は、年齢構成は 20 代が 42 %、30 代が 36 %と 8 割近くが 20 ～ 30 代の若い世代である。性別は男性が 6 割強とやや多い。任期終了後の状況については、「活動地と同一市町村内に定住」は 48 %、「活動地の近隣市町村内に定住」が 8 %、「地域協力活動に従事」が 4 %、「その他」が 40 %であり、5 割強が活動地域やその周辺に定住している。定住者の動向⁽¹¹⁾については、就業が 53 %、就農が 26 %、起業が 9 %であった。

以下では、地域活性化とのかかわりを中心に、地域おこし協力隊員の役割と活動の意義、人材活用のあり方について事例分析に基づき考察する。地域おこし協力隊の活動は多岐にわたるが、藤田（2014）が、島根県を事例に活動範囲（地域全域か担当地区か）および活動内容（担い手、課題解決、課題発見）から取組を 6 つに分類し、その特徴を明らかにしている。本節では、地域活性化における外部人材の活用の意義を検討するため、藤田のいう「課題発見」および「課題解決」の取組に焦点をあてる。まず、「課題発見」の取組として地域における課題の掘り起こし段階に外部人材がかかわっている岩手県西和賀町の事例を取り上げる。次に、「課題解決」に向けた新たな動きとして、新規プロジェクトへの着手に際して外部専門家を活用する北海道芽室町の事例を取り上げ、両事例を比較しながらその意義を考察する。なお、図司（2014）も指摘するように⁽¹²⁾、地域おこし協力隊の地域への定住効果を現時点で評価するのは尚早である。そのため、本節では、地域おこし協力隊員における任期中の取組の意義を中心に分析を行う。

（２）地域おこし協力隊の取組事例 ①

：岩手県西和賀町（課題の掘り起こし段階における外部人材の活用）

岩手県西和賀町は岩手県の西部に位置する町である。県内でも有数の豪雪地帯であり、かつては炭鉱の町として栄えたものの、生活条件の厳しさから現在では人口減少が進行し

ている。高齢化率も 43.5 %（平成 22 年国勢調査）と県内でも高い。

そうした中、地域資源を活用しながら雇用の場を形成すべく、6 次産業化、バイオマス、観光振興、山菜栽培等の振興に重点が置かれ、自然条件や地域資源を活用した産業振興に町ぐるみで取り組んでいる。

西和賀町では 2011 年度から地域おこし協力隊の受け入れを開始した。2011 年の協力隊員の受け入れは 2 名（A 氏、B 氏とする）であり、両者とも任期は 3 年間となっている（第6-2表）。

A 氏（赴任当初 20 代後半）は青森県出身、岩手県内で育った。埼玉県で看護助手として働いていたところ、テレビで地域おこし協力隊の存在を知り、以前から人の役に立ちたいという思いがあったため、地域おこし協力隊に応募することとした。赴任する地域は、実家に近い岩手県内に絞り、唯一募集をかけていた西和賀町に決めた。西和賀町は以前から家族と温泉に入りに行くなどしており、親しみはあったという。

B 氏（赴任当初 20 代後半）は、岩手県内で生まれ育った。首都圏の大学に進学し、東京の会社で働いていた。地域おこし協力隊への応募のきっかけは東日本大震災である。震災が起き、故郷の岩手県の現状を知ったときに、このまま何もしなくてよいのか、という思いにかられ、地域おこし協力隊として岩手県に戻ることを決意した。大学で社会教育や地域づくりのことを学んでいたため、以前から地域づくりに関心があった。他の類似の制度と比較して地域おこし協力隊を選び、その中でも東北地方のいくつかの地域に応募し、最初に反応のあった西和賀町に決めたという。

2 人の地域おこし協力隊員は西和賀町政策推進室に所属し、任務に当たることとなった。なお賃金等は西和賀町の臨時職員に準じ、住居は空いている教員住宅を無料で借り受けている。

勤務内容は、①町外への情報発信、②町等が主催するイベントへの参加、運営協力、③山菜栽培への支援、記録業務、④地域での活動である。当初は情報発信が職務のメインと

第6-2表 西和賀町における地域おこし協力隊員の活動

		A 氏	B 氏
地域での活動・役割	役場での職務	①町外への情報発信 ・ウェブサイト「元気な西和賀どっとこむ」を通じた情報発信 ・ブログ発信 ・新聞連載(月1回交互) ②町等が主催するイベントへの参加、運営協力 ③山菜栽培支援・記録(春・秋週1回、夏週3回程度) ④地域での活動	
		・冊子「にしわがfan」(年3回)発行	・冊子「元気な西和賀どっとこむ」(年4回)発行
	自発的な取組	・4Hクラブとともに農園開設 ・町の誕生を住民と祝う「にしわが誕生祭」の企画・実施	
		・学生演劇祭の受け入れ	・居住地区の冬季麻雀大会の復活
	既存の組織への参加	4Hクラブ、消防団、青年団、山の音楽隊、ソフトバレーチーム、町民劇場	4Hクラブ、消防団、青年団、山岳会、猟友会

資料：聞き取り調査より著者作成。

なる予定であったが、役場内部からの要望もあり、町が産業振興として力を入れている③の山菜関係の仕事が加わった。①の町外への情報発信は、ウェブサイト「元気な西和賀どっとこむ」やブログでの情報発信、地元紙での情報発信が主である。ウェブサイトは、以前は業者に委託され更新も滞っていたが、協力隊員に任せることで、内容が充実するようになったという。これに加えて、それぞれが町外向けの観光情報誌の制作を担当している。この他に、②のイベントの実施・運営や③の山菜栽培の支援・記録を行っている。山菜は町の特産物であり、かつ山林を活用して様々な種類の山菜栽培を行っている名人がいる。しかしその名人は高齢で後継者がいないため、そのノウハウをマニュアル化して共有資源にしようと、地域おこし協力隊員が作業を手伝いながら、その工程を記録している。

役場の職務以外でも、2人は居住地区で盆踊りの司会をしたり、町の誕生を住民と祝う「にしわが誕生祭」の企画・実施、地域の4Hクラブ（農業青年クラブ）とともに農園を開設して収穫物の販売を行うなど、住民と協働した取組を活発に行っている。さらに個別の取組としては、A氏は旅館組合が実施していた学生演劇祭の受け入れを引き継いで行っている。B氏は居住地区の冬季の恒例行事であったマージャン大会を復活させた。

任期終了後は、2人とも西和賀町への定住を希望している。A氏は赴任当初は就農希望であったが、任期中にその厳しい現実を知り方向を転換した。同時に任務や他地域の協力隊員との交流を通じ、地域づくりには自分よりも地域住民が主役であることが重要なことを学んだ。そのため、住民の活動を支えるコーディネーター的な立場で地域とかがかわることができる役場や公社等での就職を希望している。他方、B氏は、最初は西和賀町の豊かな自然には全く興味がなかったものの、赴任中にその魅力に触れ、価値観が大きく変化したという。任期中に大型特殊免許（ブルドーザー、油圧ショベル、除雪車等の運転に必要）、猟銃、山岳ガイドの資格を取得した。それらの資格を生かし、任期終了後は除雪、山岳ガイド、任期中に学んだ山菜栽培などで複合所得を得ながら、地域で自立していく方針である。

（３）地域おこし協力隊の取組事例 ②

：北海道芽室町（地域課題解決における外部人材の活用）

次に、具体的なプロジェクトに地域おこし協力隊を活用し、地域課題の解決に外部人材を活用している北海道芽室町の事例を取り上げる。

北海道の芽室町は、バレイショ、小豆、スイートコーン、カボチャ等の生産が盛んな農業地帯である。芽室町では、障害者就労にも力を入れており、働く障害者数日本一を目指し、地域の基幹産業である農業分野における障害者就労に町ぐるみで取り組んでいる。愛媛県で惣菜の製造・小売を行う「株式会社クック・チャム」（以下、クック・チャム）を誘致し、同社等の出資を得て「株式会社九神ファームめむろ」（以下、九神ファーム）が芽室町に設立された。九神ファームは就労継続支援 A 型事業所⁽¹³⁾として、クック・チャムで使用するバレイショ、カボチャ、小豆の生産および一次加工を行っている。

九神ファームの設立を契機として、芽室町では、障害者の就労に関係した観光・交流事業へも取組を広げることとなった。その際、プロジェクトを地域でマネジメントする専任の人材が必要となり、地域おこし協力隊員として募集することとなった。赴任した協力隊員（C 氏、赴任当初 30 代前半）は、前職は茨城県で障害者雇用を行う特例子会社に勤務しており、企業経営や障害者雇用に関する知識・経験を有している人材である。

C 氏は 2014 年度から 2 年間の任期予定で、芽室町役場商工観光課に所属している。なお、待遇は町の臨時職員に準じている。

地域おこし協力隊としての活動は、主として稼働率が低迷している国民宿舎の利用促進である。中でも、その一環として、特別支援学校の修学旅行の誘致を目指している。修学旅行で訪れた特別支援学校の生徒が、芽室町で農業や加工を体験しながら現場で働く障害者と交流し、自身のキャリア形成への具体的なイメージを抱く機会を提供することを意図している。C 氏はこれまでに培った障害者に関する知識やネットワークを活用しつつ、町と連携しながら、修学旅行のプログラム開発や関係各所の調整、首都圏の特別支援学校への誘致活動等を行っている。

さらには、任期中に NPO 法人を設立し、任期終了後は地域に定住しながら、NPO 法人として当該事業を継続する予定である。また、その NPO 法人の中でも障害者就労を図り、雇用を生み出したいと考えている。

（４）外部人材活用の意義と課題

2 つの事例からみた地域おこし協力隊として外部人材を受け入れることの意義は、第 1 に地域に不足するマンパワーの補完である。過疎・高齢化が進行し、人材不足に悩む農村地域において、地域と密にかかわることのできる若い人材を受け入れることの意義は大きい。第 2 にそうした外部人材によって地域資源が再評価され、活用につながる点である。第 3 に協力隊員が地域内外の主体との接点となり、新たなネットワークを形成しつつ、地域課題の掘り起こしや解決を図っている点である。とりわけ地域内部においては、役場の所属ということもあり、既存のしがらみにとらわれず比較的自由に活動を行うことができる。西和賀町の協力隊員によると、「地域ごとに課題や特徴があり、お互いをうまく組み合わせると課題解決につながることもある」という。そうして地域を俯瞰し、地域資源を組み合わせ、課題に素直にアプローチすることで解決の糸口が見出しやすくなる。地域側も第三者からの意見は受け止めやすいといい、内発性を誘発する契機ともなる。第 4 に芽室町の事例でみたように、新規プロジェクトの立ち上げという明確な目的がある場合には、そこに専門性のある人材を受け入れることで、取組の効果が得やすい。専門性が問われる分責任も重くなるが、周囲がフォローアップし取組の効果が出れば、結果的に協力隊員の定住にもつながりやすくなる。

他方、事例では大きな問題とはなっていなかったものの、地域おこし協力隊の課題として懸念されるのは、第 1 に取組の継続性である。地域づくりは課題の掘り起こしから解

決に向けた試行錯誤、地域への浸透まで 10 年以上の年月を要することが一般的である。それに対し、地域おこし協力隊の任期は最長でも 3 年間である。その期間に地域のことを学びつつ課題を掘り起こし、その解決まで期待すると任期は短く、単発的な取組に終わる可能性もある。そうした場合、外部から呼び込んだ人材を十分に活用できず、地域にとっても協力隊員にとっても満足のいかない結果に終わってしまうことが懸念される。取組を継続するために、特定の地域に代々地域おこし協力隊がかかわり続けることも現実的には困難であろう。第 2 に、協力隊員は通常の職務に加え、地域とのかかわり、定住の準備と非常に多忙な様子がうかがえる。とりわけ定住の準備は資格取得等への補助はあるものの、忙しい合間を縫って自己責任で行う必要がある。地域おこし協力隊としての活動に集中するためには、そうした負担を軽減するキャリアアップの機会や相談できる場が必要となろう。

こうした課題は、総じて地域おこし協力隊の受け入れ体制のあり方によるものであると言えよう⁽¹⁴⁾。そのために事例から示唆されるのは、受け入れ地域側が、地域活性化に向けた明確な目的を持ち、その目的に合致した外部人材の受け入れとフォローを行う体制づくりが重要な点である。ただし、多くの地域では、地域活性化は必要と認識していても、具体的な取り組みにつなげられない段階にある場合が多い。そうした場合には、ボトムアップの段階から地域をサポートし、当該地域と長期的にかかわることのできる地域内部のサポート人材の活用を図るなど、地域の取り組み段階に応じた人材の活用も検討されてよいであろう。

4. 行政職員による地域サポート人 ～高知県の地域支援企画員制度～

(1) 地域支援企画員制度の概要と展開状況

近年、地方自治体が地区担当制を導入し、地域をサポートする取組が散見されるが、高知県の地域支援企画員はそうした行政職員による取組の嚆矢的取組である。本節では、高知県の地域企画支援員制度の概要と実際の活動を事例的に紹介しながら、地区担当制の下で行政職員が行う農村再生に向けた地域サポート人としての取組の特徴について分析する。

高知県は 1990 年にはじめて人口減少に転じた。2000 年には高齢化率が 24 %に達し、高齢化率は全国 3 番目の高さとなった。県人口の減少、高齢化が全国に先駆けて進展する中で、県は中山間地域の衰退に歯止めがかからない状況に大きな危機感を抱いていた。そうした中、県の地域支援のあり方について見直しが行われた。その結果、地域住民や市町村が中心となって特色ある魅力的な地域づくりを進めていくことが重要であり、従来のトップダウン方式から、ボトムアップを重視した取組に転換した。具体的には、地域の主体的取組を助長するため、県職員自身が地域に入って、地域の現状や住民が求めているも

のを直接肌で感じ、それぞれの地域にあった事業を一緒に考え実施していく方向に変えることとなった。

こうした方針の下、地域企画支援員は 2003 度に 7 人でスタートした。県内を 7 ブロックに分けて福祉や農業といった分野ごとに設置された出先機関に属さない職員（地域企画支援員）として市町村役場などに駐在し、それぞれの職員の視点で自主的な活動を展開した⁽¹⁵⁾。

制度導入から 5 年目を迎えた 2007 年度に活動の総括が行われた。基本的には地域支援企画員制度が地域に浸透・定着しつつあり、地域づくりの活動の芽出しや地域の活性化、自立に向けた取組が活発化し、市町村からも高い評価を得ているとした上で、発展的な制度見直しの方針を立てた。そして 2009 年度から、それまでの一人ひとりの地域支援企画員の視点を重視した自主的な活動から、「県の産業振興を目的」として県の政策を踏まえたミッション型活動が重視されるようになった。

地域支援企画員は増加を続け、原則県内すべての市町村（市町村によっては複数名）に 2014 年 7 月現在 41 名が配置されている。一定の範囲内の地域支援企画員を総括する 17 名の職員（地域支援企画員総括）と合わせ、総勢 58 名となっている。さらに各ブロックを統括する地域産業振興監 7 名が配置され、中山間地域を中心に農村再生に向けた支援体制を強化している。

（２）地域支援企画員の活動と人材

地域支援企画員の業務は、大きく 2 つある。1 つが地域の産業を作り出し、地域の元気作りを進めるもので「産業振興的」な業務である。もう 1 つは地域の支えあいをサポートするもので「福祉的」な活動である。また、別の視点から分けると、①地域の振興、活性化に向けた支援、②県と地域をつなぐパイプ役（県政策の推進役）という大きく 2 つの役割を担っている。

地域支援企画員は毎年県の重点施策に基づき重点的な取組を決定し、活動している。主な役割としては、住民が主体となって取り組む地域づくり活動へのアドバイス、先進事例の紹介、支援制度の情報提供、地域の取組の情報発信、人と人をつなぐコーディネート機能などを担っている。

県職員のうちどのような人が地域支援企画員になっているのかについてみると、地域企画支援員の県職における専門分野は一般行政職、教育、土木技術、林業技術、保健士など多様であるが、**第 6-3 表**に示すように、近年では技術系が減少し一般行政職が増加する傾向がみられ、一般行政職は 8 割を占めている。また、地域企画支援員の任期については特段の定めがあるわけではないが、実際の運用状況をみると経験年数 1 年目のものが最も多く、経験年数 3 年以内のものが 8 割を占めている（**第 6-4 表**）。

県職員は通常の業務の中で直接住民と接することは必ずしも多くない。このため県で

第6-3表 地域支援企画員の職種

(単位:人)

	総 数	行 政	教 育	土木技術	林業技術	農業土木	改良普及員	保健師	その他
平成20年度	60	29	2	10	3	8	2	4	2
平成23年度	53	29	0	8	2	11	0	1	2
平成26年度	58	47	0	3	3	2	0	2	1

資料：高知県産業振興推進部計画推進課資料。

注：その他は水産，臨床権，保育士・福祉である。

は初めて地域支援企画員となる者に対しては，地域支援企画員の業務内容やミッションの理解，市町村や地域住民との接し方やコミュニケーション能力の向上等に関する新任者研

修を行っている。また，2年目，3年目の者には，地域ニーズの把握，調整，合意形成を作り出す能力の向上などを図るスキルアップ研修や先進事例視察研修が行われ，地域サポート能力の強化を図っている。

第6-4表 地域支援企画員の経験年数(平成26年度)

(単位:人)

1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目
22	14	10	11	2	0

資料：高知県産業振興推進部計画推進課資料。

(3) 地域支援企画員の活動事例

A 地域支援企画員（以下，A 支援員）が担当する地域は，2004 年に 1 町 2 村が合併して誕生した B 町の 2 つの旧村である。B 町は高知県の中央部に位置しており，町の南部地域は平地と丘陵地であるが，北部は 1,800 m 級の山岳地帯である。人口は約 2 万 5 千人であるが，近年人口減少と高齢化が進んでおり，人口は 2000 年～2010 年の 10 年間で約 14% 減少した。高齢化率は 30.6 % に達している。特に，北部に位置する 2 つの旧村地域は林業の衰退等により若年層の人口減少が進み，高齢化率は 47 % を超えている。

A 支援員は，2009 年から B 町の総合支所に駐在し，これら 2 つの旧村地域を担当している。この地域での地域サポート活動は 5 年目を迎えており，58 人いる地域支援企画員の中でも経験年数の長い，いわば数少ないベテランと呼べる支援員である。

第6-5表は，A 支援員の担当地域において展開されている地域住民による地域再生に向けた活動と，それに対して A 支援員がどのようなサポートを行ったのかを整理したものである。

C 地区では旧村内の 3 集落で地区活性化協議会を立ち上げ，地域づくりに取り組んでいる。具体的には休校している小学校の活用や長い歴史を有する棚田の再生，棚田を活用した都市農村交流などに取り組んでいる。A 支援員は，こうした住民の取組に応じて，計画作りの打ち合わせやワークショップに参加し助言をしたり，活用できる補助事業等の情報提供を行うとともに，実際に利用する補助事業の申請手続きを手助けしている。また，イベントの PR や運営の手助けも行っている。同じ地区内で女性グループが，体験ツアー，農家レストラン，弁当販売，農産物加工(味噌，生塩麴)に取り組んでおり，これについ

第6-5表 A支援員の主な活動

地区名	地域の活動主体	主な活動内容	地域企画支援員による主なサポート
C地区	活性化協議会	・旧小学校の活用 ・棚田の再生 ・棚田による都市農村交流	・計画作りの打ち合わせやワークショップへの参加・助言 ・補助事業等の情報提供、申請手続きへの助言 ・イベントのPR、運営支援
	女性グループ	・農業体験ツアー ・農家レストラン ・弁当製造販売 ・農産加工品づくり(味噌、生塩麹)	・体験メニュー、商品企画等への助言 ・事業計画作成への助言 ・イベントのPR、運営支援
D地区	地区を愛する会	・イベントの開催(祭り、音楽祭) ・酒の販売	・連携企業の紹介・マッチング ・イベントのPR、運営支援
E地区	きじ生産組合	・きじの飼育 ・新商品開発 ・販路開拓	・商品開発のための製造メーカーの紹介・マッチング ・加工マニュアル作成への助言 ・産業振興アドバイザーの紹介 ・新しい販路申請手続きへの助言 ・補助事業等の情報提供、申請手続きへの助言
	観光協会	・旅行商品開発 ・観光施設活用	・商品開発等への助言 ・アドバイザーの紹介
F地区	食品製造企業	・地域資源を活用した商品開発 ・生産体制の強化 ・販路開拓	・補助事業等の情報提供、申請手続きへの助言

資料：A支援員からのヒヤリング資料を基に筆者作成。

でも打ち合わせには必ず出席し、事業計画や体験メニューの作成、イベントの手伝いなどを行っている。

他方、E地区やF地区では、6次産業化や農商工連携、観光振興の支援として、連携業者のマッチング、専門家の紹介、補助事業等の情報提供、申請手続きの手助けなどを行っている。

このような地域支援企画員の活動を市町村はどのように見ているのであろうか。ヒヤリングを行ったA企画員が活動するB町と別の企画員が活動するもう1つの町の担当者からは総じて高い評価がなされている。その理由として、住民が何に取り組むのかをワークショップ等を開催して議論する場合に、町の職員よりも的確なファシリテーターとなれることをあげている。その背景の1つとして地域支援企画員が地域外部の人材のため、町の職員のような地域とのしがらみがないことが指摘された。また、利用できる補助事業や参考となる県内外の事例、専門家や連携企業に関する豊富な情報が迅速、的確に提供されることにも大きな期待が寄せられていた。

(4) 地域支援企画員の意義と課題

以上みてきたように地域支援企画員は、基本的に集落・旧村単位の地区を対象とした活動を行っているが、取組の主体となる住民が、これからどのようなことに取り組もうとするのかその内容を話し合う段階から参加し、ファシリテーターとしての機能を果たしている。そして、取り組む方針が決まり、具体的な企画を検討し計画を作成する段階では、アドバイザーや助言者としてサポートしている。そうした段階を経て、実際のプロジェクト

を実施する最終段階では、利用する補助事業等の申請手続きやイベントの手助けを行っており、農村の再生に向けた住民の初期の話し合いの段階から具体的なプロジェクトの実行に至るまでの段階で、非常に幅広い活動に携わっている。

こうした地域支援企画員の活動は大きく3つの段階に分けることができる。第1段階は住民たちに地域再生に向けた問題意識を植え付け、自分たちで何ができるかなどを話し合わせ、地域の課題と取り組むべき方向を決める段階である。次の第2段階は、具体的な取組内容を決める企画・計画段階である。そして最終段階は、それを実行するプロジェクトの企画・実施段階である。そして第6-6表に示したように、それらの段階によって必要となるサポート機能も異なってくる。A 支援員は、地域の活動の段階を見極め、活動の段階に応じたサポートを行っていたものとみられ、他の地域の地域支援企画員も基本的に同様であると考えられる。

その結果、地域住民や市町村からは、自らでは簡単に入手できない幅広い視野からの補助事業をはじめとする情報提供や議論の促進・整理を助けるファシリテーター役として高く評価され、大きな期待を寄せられている。また、県政と一体となった農村再生、市町村行政とのきめ細かな連携により地域再生活動のサポート機能は大いに発揮されよう。さらに、県内の多くが条件の厳しい中山間地帯にある中で、地域支援企画員が県内全域をカバーする体制をとることにより、地域全体の活性化活動の底上げに寄与しているものと考えられる。

他方で、地域支援企画員は、あくまで住民が行う活動に必要な情報提供やアドバイスを送る、いわば黒子としてサポートする位置づけである。このため、住民の取り組みとする姿勢・体制が弱いところでは、そのサポート機能が十分発揮されない恐れがある。つまり住民からお呼びがかからない地区では、サポート機能を発揮しにくいという面がある。

また、住民の取組の明確化から実行までにはかなりの期間を要する。例えば高知県津野町のある地区では、住民の有志による話し合いの開始から、取組方針の決定、プロジェクトの実施、共同施設の整備・オープンまで8年程度を要していた⁽¹⁶⁾。そのため、それぞれの取組段階に応じた継続的なサポートが重要となる。地域支援企画員は県職員であることから地域サポート制度としての継続性は高いが、これまでの運用を見る限り、3～4年

第6-6表 住民の取組段階とサポート活動

住民の取組段階	地域支援企画員のサポート活動
問題意識の醸成、共有化 地域の課題把握	・住民との対話、相談にのる ・話し合い、ワークショップの世話役、進行役(ファシリテーター)
取り組みの基本的内容の企画・計画(ビジョンの作成)	・助言(一般的、専門的) ・参考事例の紹介 ・利用可能な補助事業の情報提供 ・専門家の紹介
プロジェクトの企画・実施	・補助事業等の申請手伝い ・PR活動 ・連携企業・組織とのマッチング ・イベントの手伝い

資料:筆者作成。

で異動する地域支援企画員が多く、住民の話し合いから、取組の方針、具体的なプロジェクトの企画・実行に至るまでにはかなりの時間を要する農村再生の活動との関係で、途中で支援員が代わることのデメリットが予想される。また、職員の有する専門性と実際に地域で求められる対応する課題が必ずしもマッチするとは限らないため、その専門性を生かしきれていない可能性もある。

上記の課題のうち住民の取組もうとする姿勢・体制が弱いところに対しては、市町村と連携して田舎で働き隊等の移住促進対策と連結させた取組も望まれる。また、継続性や専門性の課題は、運用で対応できる部分もあると考えられるが、県職員という身分がゆえの制約も考えられ 県全体の人事ルールや職種制度等から実現が難しい面もありえよう。

5. 地域内人材による新たな地域サポート活動の展開 ～島根県雲南市のNPO法人「おっちラボ」の取組～

(1) 雲南市の概況

本節では、島根県雲南市の次世代を担う若手人材育成事業（幸雲南塾）によって、地域の活性化を担うべく育成された人達が、自ら設立した NPO 法人「おっちラボ」を拠点とし、市をパートナーとして、後輩人材の育成に取り組みながら、新たな地域サポート組織として機能し始めている事例を取り上げ、その地域活性化における意義と課題を分析する。

島根県雲南市は、面積 553.37 km²、県東部に位置し、北部は松江市、出雲市と接し、南部は中国山地が連なり広島県に接している。2004 年に 6 町村⁽¹⁷⁾が合併して以来、地域自主組織⁽¹⁸⁾による広域で多機能な住民自治が目指されている。2007 年からは雲南ブランド化プロジェクトを開始し、「幸運なんです、雲南です。」をシンボルに「自然、歴史、食、人」の幸（地域資源）活かしたまちづくりを推進している。人口は、41,074 人（2014 年 10 月末）、20・30 代を中心に、年間およそ 150 ～ 200 人が減少している。一方、20・30 代を中心に年間約 30 世帯 80 人程が市の定住支援策を使って転入してくる。若年人口の流出防止と、UI ターン者の増加・定着を合わせた定住人口の増加が市の最重要課題となっている。

(2) 地域内人材の育成：「幸雲南塾～地域プロデューサー育成講座～」

雲南市では保幼小中を通じ、ふるさとへの愛着もってふるさとの未来を担う力を育成するキャリア教育（ふるさと教育）に力を入れている。従来は高校でキャリア教育が途切れていたもので、次世代の地域を担う高校生、大学生、社会人につながる地域の人材育成策が求められ、2011 年度から「幸雲南塾～地域プロデューサー育成講座～」として、約半年間の人材育成塾（以下、塾）が始まった。

「社会起業家や地域貢献を志す人材」を募集し、島根県内で活躍する若手先輩起業家

第6-7表 幸雲南塾2014プログラム

開講期間：5月17日～11月2日の半年間	
第1回	「イントロダクション」～地域資源・地域課題を知ろう～
第2回	「地域課題を考える」～課題テーマを設定しよう～
第3回	「チャレンジプランを描く」～ビジョン・ミッションを描こう～
第4回	「チャレンジプランを鍛える」～プラン・アクションを起こそう～
第5回	「チャレンジプランを実践する」～未来へつなげよう～
最終報告会	「僕らのチャレンジプランの発表」

資料：幸雲南塾2014事務局作成パンフレット。

注. この他フィールドワーク(市内視察), 独自勉強会, 個別相談, 先進地視察等も実施。

を講師に迎え、雲南の地域資源を活用した起業プランや地域活性化プラン等、塾生自らが実行するプラン(myplan)を作り上げていく。応募に際し、雲南市との「接点」が何かあれば、本拠地や実施エリアが他地域でも構わない⁽¹⁹⁾。

具体的には、第6-7表のプログラムに沿って、メイン講師およびゲスト講師（地域資源やセルフプロデュース、ビジネスプランの立案に明るい先輩起業家）による全6回のケーススタディセミナーとゼロから myplan を立案するグループワークを行う。最終報告会でプランを発表した修了生は、2013年度の第3期生までに35名である（第6-8表）。

塾立ち上げ期には、総務省の新・地域再生マネージャー事業を活用し、東京および県内で活躍する同世代の起業家がメイン講師（塾長・副塾長）、常駐の事務局長として派遣され、塾の運営を行っていた⁽²⁰⁾。

塾の成果は、第1に、地元人材の掘り起こしである。塾を通じて、地域活性化に関心のある市内および周辺市町村の若手人材がつながり、人材育成・輩出のプラットフォームが形成された。さらに、市外からも人材を受け入れることで、市内にとどまらない連携が生まれ、市外のうんなん応援者の育成にもなっている。

第2に、塾生による地域活性化プラン（myplan）の実現である。例えば、3期生S氏はパティシエ経験を活かすプラン「Café Assiette～地元食材で彩る、くつろぎの場所」を実現し、市内に少ない寛ぎの場所と地元食材を使った美味しくて安心なスイーツを提供するCaféを開業した。その他にも地域活性化につながるプランが塾を通して実現されている（第6-9表）。こうした塾の成果は他地域からも注目され、姉妹塾が全国7箇所に広がっている⁽²¹⁾。

2014年度に4期目を迎え、これまでの個々の活動、個人の育成という「点」から、仲間あるいは地域との協働による「面」の取組に広げることが課題となった。当年度から、

第6-8表 幸雲南塾への参加状況

	塾生数			平均年齢
	市 内		市外(うち県外)	
1期生	15	5	10(2)	27歳
2期生	12	5	7	32歳
3期生	12	6	6	27歳

資料：雲南市政策企画部資料。

注. 塾生総数39名。うちmyplanを作成した修了生は35名。

第6-9表 幸雲南塾第3期生のmyplanと現状(2014年4月時点)

プラン名	プラン概要	現状 (2014.4月時点)
まゆちゃんの宅急便	看護学生による地域に暮らす高齢者の見守り, 買い物支援, 健康情報提供	活動仲間を増やすためにコミュニティナースサークル立ち上げ.卒業後, 雲南市立病院に看護師として就職
地域を伝えるローカルデザイン ～R54～	高速道路開通の影響を受けた国道54号線の飲食店を紹介する冊子の制作・販売	印刷会社に勤務しながら, デザインの力で地域を元気にする雲南の「地デザイナー」を目指す
Café Assiette	パテシェ経験を活かし, 雲南食材を使った地産地消スイーツでくつろげるCaféを作る	卒業後, 市内にCaféを開業
雲南あげあげツアー	県内外の, 地域医療に関心のある医療従事者や学生を対象にうなん医療を体感してもらうツアーの開催	島根大学医学部に在籍しつつ,市立病院,地域住民と連携し,ラボ主催の1泊2日のツアーを開催
UNNAN多文化まちづくりカフェ	高齢者・子供・外国人等, 色んな雲南人が集い, 多文化交流ができるコミュニティカフェづくり	日本語教師, 国際結婚の経験を活かし, 市内在住の外国人や子供達との交流の場づくりや「うなん多文化こどもフェスタ」を開催
うなん農業を元気に!	雲南農産物のおいしさ発信, 異業種や若手農家の繋がりづくりのため, 農業交流イベントを企画・運営	市内の農業生産法人で米作りをしつつ, 農業経営者としてのスキルアップを図る.パクチャー等新しい野菜の試験栽培にチャレンジ

資料: 幸雲南塾2013最終報告会資料及びおっちラボ事務局作成資料より筆者作成.

注. 幸雲南塾第3期修了生11名のうち, 6名のmyplanを記載.

より地域の課題解決に貢献する, 地域の人と連携した実践的な取組を目指すこととされ, 従来の個人参加だけでなく, 三人ひと組で **ourplan** を作成するチーム参加が導入された。同時に, 塾の運営も 2014 年 4 月から市単独の予算(都市農村交流事業)となり, 従来の「地域プロデューサー育成講座」から「若者チャレンジ講座」へリニューアルされた。

(3) 卒業生による新たな地域サポート活動の展開: NPO 法人おっちラボ

おっちラボ(以下, ラボ)は, 卒業生による任意団体(2013 年 7 月設立)を経て, 2014 年 4 月, 若者・市民による地域活動を支援する NPO 法人として設立された。正会員 10 人(常勤事務局除く), 賛助会員 10 人程, 団体会員は雲南市, 市立病院等である。地域活性化に関心のある地域内外の若手人材が集う拠点となっており, 目下の主な事業は, 雲南市からの業務委託による塾の運営である。卒業生でラボ代表理事の E 氏が塾長を務め, ラボを事務局として半年間の塾の企画運営および塾生達のフォローを行っている。その他, 同じく市からの委託による若者支援, 古民家の管理と活用, 加えてメンバーの関心やキャリアを活かした地域医療, 食関係の起業家養成講座の開催, 島根大学や地域自主組織と連携したコミュニティ調査等, 地域と連携したプロジェクトを実施している。事務局は, 東京で NPO 法人運営実績があり, 塾立ち上げ時に東京から島根に I ターンした事務局長 A 氏を含む常勤 4 人, 非常勤 3 人である。A 氏は, 先述の新・地域再生マネージャーとして塾の起ち上げに携わり, 現在はふるさと島根定住財団⁽²²⁾の支援を受けている。他の常勤スタッフは, 厚生労働省の雇用創出基金「地域人づくり事業」からの交付金で雇用されて

いる（交付期間は 2015 年 4 月末まで）。非常勤の E 氏（第 4 期から塾長・ラボ代表理事・雲南市立病院保健師）、F 氏（I ターン・市移住支援コーディネーター）、G 氏（I ターン・薬剤師）はそれぞれ市内に在住あるいは勤務している（第6-10表）。

主な活動は、塾の運営を通じた

第6-10表 おっちラボ 事務局メンバーの経歴

メンバー経歴			出身	性別
事務局 7名	常勤	事務局長A氏 元NPO事務局長	Iターン	女性
		B氏 元団体職員・2, 4期生	雲南市	女性
		C氏 元郵便局員・1, 4期生	雲南市	男性
		D氏 元議員事務所員・1期生	出雲市	女性
	非常勤	代表理事 E氏(市立病院保健師)・1期生	出雲市	女性
		F氏(市移住支援コーディネーター)・4期生	Iターン	男性
		G氏(薬剤師)	Iターン	女性

資料：事務局メンバーへのヒアリングより筆者作成。

第6-11表 おっちラボの活動内容

2013年度(任意団体)

取 組	具体的な内容
「うなんん若者会議」の運営協力	高校生、大学生、社会人が「地域づくり」をテーマに話し合い、成長し合う場づくり。
雲南市立病院 病院祭参加	うなんん医療をテーマに雲南市立病院との連携。
雲南医療見学ツアー開催	病院祭に合わせてUIターン希望者、島根大学医学部生を対象に実施。
※農水省「都市農村交流・共生対流交付金」活用	
食の起業家養成講座 (10月～1月まで全7回開催)	食を通じて地域貢献したい人を対象とした食の起業に向けた実践講座。
「サババーガー」の開発と米-1グランプリ 2013出店	郷土料理「焼き鯖」を使った商品開発、県内事業者との商品化。
コミュニティ調査(12月～2014.3月)	地域の課題やニーズを把握し、地域自主組織との協働の可能性を探る。
みんつくワークショップ(全7回)	拠点づくりとして様々なテーマで集まる「みなでつくるワークショップ」。
場作りの学校プロジェクト開始	雲南市の事業：木次町の古民家再生及び活用プロジェクト。

2014年度(NPO法人)

取 組	具体的な内容	分 類
幸雲南塾運営	幸雲南塾2014の運営(半年間で全6回)。	雲南市からの 業務委託 (人材育成・ 場づくり)
若者支援	うなんん若者会議の運営。	
うなんん若者チャレンジプロジェクト	雲南市最大のイベント桜祭りを盛り上げる高校生×大学生×社会人によるプロジェクト。	
木次町の空家の管理業務(場作りの学校)	地元と都市部の人によるリノベーションプロジェクトとして、WSやツアーを実施。	
雲南市立病院 病院祭参加	うなんん医療をテーマに雲南市立病院との連携。	地域医療
雲南医療見学ツアー開催	病院祭に合わせてUIターン希望者、島根大学医学部生を対象に実施。	
地域で医療人材育て	地域自主組織、雲南病院、行政との協働による医学部生等の地域医療への参画。	
島根大学との地域評価研究	地域住民と共に地域資源の評価、アクションプランの検討。	地域づくり
地域づくり勉強会	外部講師による有志勉強会を開催。	
FAAVO島根活用による「うなんん作法」 資金集め	うなんん作法の編纂・Webサイト・関連プロダクトの制作のためインターネットで34万4千円の資金調達。	雲南市PR

資料：平成25年度「新・地域再生マネージャー事業」報告書、HP掲載資料、ヒアリングより筆者作成。

注。色の付いたところは、雲南市からの業務委託。

地域活性化人材の育成および卒塾生の活動の継続支援である（第6-11表）。以下に、1）うんなん医療見学ツアー、2）地域自主組織と協働した「コミュニティ調査」について紹介する。前者はラボによる卒塾生の活動の継続支援であり、後者は今後、地域と連携していくための地域の課題やニーズの把握を目的としている。

1）うんなん医療見学ツアー

塾生の myplan からスタートした同ツアーは、市立病院祭に合わせて、地域医療に関心ある医療従事者や医学系学生等を対象に地域住民との交流、市立病院の見学等を行い、地域医療の現場を間近に体験することができる。地域医療への取組と中山間地域の生活実態、その土地特有の食と文化を体験してもらい、地域医療従事への第一歩を踏み出してもらうことを意図している。卒塾生およびラボメンバー（特に医療関係従事者）のネットワークが活用され、市立病院、地域住民、行政をつなぎ、ラボが主催している（第6-12表）。

2013 年度は 9 月 28 日に実施し、11 名の参加、2014 年度は 1 泊 2 日で開催し、13 名の参加があった。ツアー参加者からは、雲南市の行政・民間・病院・住民が一体となった健康づくりからの地域づくり、地域医療への取組の評判が良い。このツアーが将来的なうんなん医療の担い手確保につながることが期待されている。

2）地域自主組織と協働した「コミュニティ調査」

地域の活動を担う地域自主組織との協働の可能性を探るために、2013 年度に 10 地区において地域の課題や資源等のヒアリングを実施し、地区の特徴やニーズを把握するとともに各地区にラボの活動を PR した。さらに、島根大学による地域評価研究に参加し、コミュニティ調査も実施している。これは、波多、山王寺、久野の 3 地区に各一週間程度滞在しながら、地域住民とともに地域資源を評価するフィールドワークをするものである。本調査に当たり、ラボがフィールドの選定、住民と協働した調査の実施の役割を担った。具体的には、住民とともに地域を構成する景観、農業・農法、生物、文化・祭礼等の要素を抽出し、把握された要素に基づく新たな価値創造（アクションプランの作成）の検討に携わった。

第6-12表 うんなん医療ツアー2014プログラム

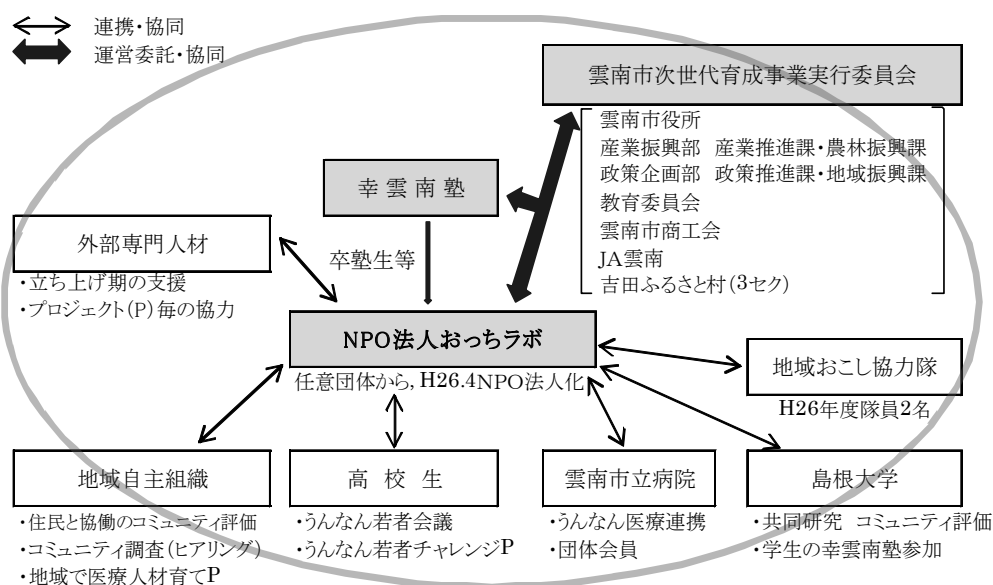
1. 吉田地区見学
菅谷たたら山内、吉田町の町並みを見学
山間部の集落の生活環境を見学
地域自主組織、地域おこし協力隊の取り組みを紹介
2. 農作業(稲刈り)体験
3. 出雲湯村温泉(出雲風土記に登場する歴史ある秘湯)
4. 雲南の人達と一緒に懇親会
5. 地域医療を考える参加型ワークショップ
テーマ「健康を核とする地域づくりを実現していくには？」
雲南市立病院スタッフの取り組み紹介
ゲストスピーカーによる講演&カフェ型トーク
6. 市内見学
(1泊2日) 参加料一般12,000円／学生10,000円
参加者:13名
資料:雲南市立病院HPより作成.

(4) おっちラボの活動の特徴と成果

ラボ活動の特徴と成果について述べる。第6-2図はラボを中心とした地域組織のつながりを示している。その特徴は、第 1 に、「幸雲南塾」における人材育成とラボによる実践の組み合わせである。新しい塾生を迎える度に、新たな人材のネットワークが生まれ、卒塾後はラボを拠点として後輩の育成にかかわりながら、雲南市をフィールドとしたチームでの地域活性化に取り組んでおり、この地域で活躍する若手人材の育成・輩出の拠点として機能している。

第 2 は、行政との協働体制である。雲南市とラボは地域課題の解決にともに取り組むパートナーとして、協働関係を築いている。2014 年度からは、年間 160 万円の業務委託契約により、卒塾生である事務局メンバーが塾の運営を担っている。その他、若者支援（うんなん若者会議の運営）、古民家の管理活用（場づくり）も市から委託されている。これにより、塾生は卒塾後の活動の場を得、雲南市をフィールドとした取組を継続することができる。行政にとっても、ラボをパートナーとすることで、次世代を担う若者の目線で地域課題を把握し、従来は流出する一方の若者を対象とした事業を展開できる。さらに、公平性の観点から特定の地区に入り込むことができない行政に比べ、ラボは各地区のニーズに沿う形で地区に入り、協働関係を結ぶことができる。ラボとの連携により、行政は地域の課題を把握しやすくなり、各部署が横断的に地域にかかわるようになった。また、ラボのメンバーに啓発され、市職員が地区活動やラボ主催の地域づくり勉強会へ参加するようになった。

特徴の第 3 は、ネットワークを駆使したハブ機能の発揮である。ラボは雲南市に加え、教育委員会、商工会、J A 雲南、第 3 セクター吉田ふるさと村⁽²³⁾をメンバーとする雲南市



第6-2図 おっちラボを中心とした地域組織のつながり

資料: おっちラボ関係者へのヒアリングより筆者作成。

注. Pはプロジェクトを示す。

次世代育成事業実行委員会メンバーや地域自主組織等、既存の地域振興組織との協働体制を持つ。市内に広がるネットワーク力とコーディネート力により、各組織や個人をつなぎ、地域を巻き込みながらプロジェクトを進めている。

加えて、塾が市内のみならず周辺地域の若者も育成対象とすることにより、より広く多様な人材を集め、地域課題の解決に向けた多様な人材、多様な手段が獲得されている。市外から雲南市に通い、チャレンジする塾生、ラボメンバーの存在が、地元の同世代への刺激となり、地域の再評価や将来的なUターンの可能性も考えられる。例えば、若者支援「うんなん若者チャレンジプロジェクト」は、ラボが運営する「うんなん若者会議」から派生した、地元の高校生とともに雲南市最大のイベントである桜まつりを盛り上げる取組である。地元の高校生にとっては、ともに活動する塾生やメンバーが身近なロールモデルとなるとともに、地元への愛着心を育み、将来のUターンにつながることを期待され、雲南市の行政課題の1つである若年人口の流出防止の一助として若者世代への重要なアプローチ手段となっている。

地域にとっては、若い世代が地域に入ってくること、地域が元気になる。ラボのメンバーに刺激を受け、地元の同世代が地域活動に関心を持つきっかけともなっている。また、ラボの多様な人材とネットワーク力により、地域だけではできない様々な連携が実現する。加えて、行政のように担当者の異動もなく、組織で地域に入ってくることから、継続的な協働関係が期待できる。

地域おこし協力隊（以下、協力隊）との違いについては、第1に、ラボは組織を持ち、チームで地域に入ることである。既存の地域振興組織によるバックアップも受けており、単身で地域に入る協力隊に比べ、市役所や地域の既存組織と速やかに協働できる。加えて、塾により毎年、新たな人材が供給されるので、最長3年の有期の協力隊に比べ、地域への継続的な関与が可能である。第2に、メンバーの生活基盤が地元にあることである。外部人材として都市部から来る協力隊に比べ、自分の関心やキャリアとラボ活動による地域課題の解決を結びつけることが容易になる。自分の生活基盤の上にmyplanやourplanの実現、あるいは生き方として地域への貢献を上乗せできる。このことも活動が継続発展する1つの要因と思われる。一方、協力隊は、初めての土地で、地域協力活動と3年後の定住のための基盤づくりを両立しなくてはならない。地域の慣習や地の利の不利に加え、地元の既存組織との協働体制についても、一から築いていかなくてはならない⁽²⁴⁾。

（5）地域内人材による地域サポート活動の意義と課題

おっちラボのように、地域内人材が地域サポート活動を展開する意義は、第1に、地元の人自らが地域に関心を持ち、自らコトをおこす仕組みができることである。ラボを拠点に地域活性化に関心を持つ若手人材が組織化され、雲南市をフィールドとしてチャレン

ジすることで、地域内人材はもとより、IU ターンの促進、周辺地域のサポーターの育成が図られ、地域と連携した活性化につながっている。第 2 に、ラボの関与による継続的な活動の展開である。その特徴は、塾とラボの組み合わせにより、毎年新しい人材を加えつつ、ラボを拠点に、チームで地域に入ることである。さらに、既存の地域振興組織によって構成された次世代育成事業実行委員会のバックアップ体制に加え、市内外の人材による多様なネットワークにより、地域の各組織とスムーズに連携できることである。加えて、地区のニーズを汲み取り⁽²⁵⁾、行政と地区をつなげることである。これらにより、地域の人材や資源を活かした地域活性化の取組の長期的な実行が期待される。

他方、ラボの事例から推察される課題として、ラボが新たな地域サポート組織として、既存の地域振興組織と協働していく、立ち上げ期の体制整備があげられる。第 1 に、当面の運営体制の確立である。特に事務局 1 期生が育つまでの安定的な雇用財源の確保が必要であろう。第 2 に、市の事業として育成された人材による NPO と行政の対等かつ継続的なパートナーシップのあり方である。現在、事業収入の大半が市からの委託および各種補助事業の収入に拠っていることから、今後を見据え、市とのパートナーシップ（業務委託）を核にしつつも、自主企画・自主財源の確保も必要となるだろう⁽²⁶⁾。第 3 に、現在ラボが協働している地域自主組織は、地区リーダー自ら手をあげる等、比較的活動が活発な地区ではあるが、その主体は 60 代の住民で、若い住民のかかわりが薄くなっている。若者主体のラボの参画により、地区の同世代を巻き込んでいくことが、ラボに望まれる役割であろう。

6. おわりに

農村再生に向けた住民の取組とそれをサポートする地域サポート人の活動内容は非常に多様である。本章では地域おこし協力隊（岩手県西和賀町、北海道芽室町）、地域支援企画員（高知県）の 2 つの地域サポート人と、市の事業として地域活性化を担うべく育成された地域内の若い人材が、自ら法人組織を立ち上げ、地域サポート人を育成しつつ、サポート活動を行うという新たな取組（島根県雲南市）の 3 つの事例を取り上げた。最後に、これらを踏まえて地域サポート人の活動による農村再生に向けたこれらの効果について要約した上で、そのより効果的な地域サポート活動に向けての重要点と課題を指摘したい。

地域サポート人による地域再生への効果としては、まず第 1 に、地域に不足するマンパワーが補完され、住民だけでは取り組めなかった、あるいは市町村では対応できなかった活動が活発に行われるようになることがあげられる。過疎・高齢化が進行し、人材不足に悩む農村地域においては、特にその効果は大きいと考えられる。

第 2 に、住民ではない地域サポート人が地域住民の活動にかかわることによって、住民だけでは発想できなかった新しい見方や考え方、手法等がもたらされる。それをもとに例

例えば観光資源や食材として地域資源が再評価され、内発性を誘発する契機となり農村再生に向けた活用につながる点である。外部人材は、地域内部の既存のしがらみにとらわれずに地域を俯瞰し、地域資源を組み合わせ、課題に素直にアプローチすることで解決の糸口が見出しやすくなる。地域側も第3者からの意見は受け止めやすいと言われている。

第3に、地域おこし協力隊員や地域支援企画員のような外部人材が地域内外の主体との接点となり、新たなネットワークを形成しつつ、地域課題の掘り起こしや利害関係者との調整を行い解決を図っている点である。

第4に、芽室町や雲南市の事例でみたように、明確なプロジェクトがある場合には、それに必要な専門性を有する人材や適切な人材を絞り込んでサポート人材として活用することにより、プロジェクトが迅速に実行されるという効果が発揮されている点である。なお、高知県の地域支援企画員も自ら対応できない専門的な知識が必要な場合は、外部から専門家をアドバイザーとして招いて対応している。

最後に、地域おこし協力隊のような外部人材ではなく内部人材を活用した雲南市の取組では、地域の再生を担う地元人材の掘り起こしとともに、若者の人口流出の抑制にも資するという外部人材活用型にはない効果も期待される。

他方で、地域サポート人が効果的な活動を行う場合の重要なポイントとして次の点があげられる。第1に、地域住民の取り組む段階・内容に応じた地域サポート活動の展開である。特に、地域おこし協力隊の事例からは、特定のプロジェクトを実施する段階では、その内容に応じた専門的知識・経験を有する地域サポート人の活用の有効性が示された。専門性を有する地域サポート人については、地域再生マネージャーをはじめ多様な専門家を派遣できる仕組みがすでに整えられている⁽²⁷⁾。このため受け入れ側の取組内容を明確にした上で、それに応じた専門性を有するサポート人を活用することが重要である。

第2に、市町村や地域の既存組織と連携したサポート活動の重要性である。地域再生に向けた活動は個々の地域住民もさることながら、住民によって組織されている多様な既存組織や市町村、関係機関との連携が効果的なサポート活動につながるものと考えられる。この点雲南市のNPO法人は、内部人材を活用することでこうした既存の地域組織とのスムーズな連携を可能にするとともに、法人化することにより対等な関係を構築して安定的な連携が期待される。

第3に、継続的な地域サポート活動の確保である。地域サポート活動の典型的な例として、住民の問題意識の醸成・共有化や課題把握に向けた話し合いから、具体的な取組の方針、その実現に向けたプロジェクトの企画・実施に至るプロセスを想定すると、かなりの時間を要するものである。しかし、地域おこし協力隊の任期は原則3年であり、地域支援企画員も制度的な継続性はあるものの実際の経験年数は3～4年のものが多いなど、地域サポート人の活動期間とのズレがみられる。一定期間にわたって切れ目のないサポート活動をどのように継続していくかが重要な課題である。

このため地域サポート人が継続的に活動できる場所としてどのような受け皿が適切なのか総合的に検討する必要がある。継続性という点で、雲南市のNPO法人は、法人形式を

とること、また、チーム制で活動することにより、人が入れ替わっても活動の継続性が確保しやすい点が注目される。しかし、NPO 法人そのものの財政基盤が課題となっており、収益に結び付きにくい地域サポート事業だけでは組織的に必ずしも安定したものではない。ちなみに、すでに 20 年以上の活動実績を有するドイツのリージョナルマネージャーも農村振興におけるその活動は高く評価されているものの、人件費の一部を助成されており自立した体制にはなっていない。こうした状況を踏まえ、わが国において安定的、継続的な地域サポート活動をどのような組織と仕組みで行うのが効率的なのか検討することも今後の大きな課題の 1 つと言えよう。

以上、地域サポート人のより効果的な活用に向けての重要点と課題を述べたが、本来、こうした多様な活動を求められる地域サポート人については、マクロベースで農村再生のために必要な地域サポート機能や活動内容をあらかじめ明確にした上で、それに適した人材が地域サポート人として活動できるようにすることが重要である。しかしながら、すでに国レベルや県、市町村レベルで色々な地域サポート人の仕組みが導入され、実際の活動が先行している。そうした中、例えば第 2 節で整理した 6 つの地域サポート人の特徴からは、地域おこし協力隊と田舎で働き隊のようにその活動範囲や内容が類似しているものもみられる（前掲第6-1表参照）。このためこれらを含めこれまでの地域サポート人の活動を横断的に俯瞰し、その実態と効果を総合的に分析することが重要であるが、これについては残された課題としたい。そしてさらに言えば、その結果仮に地域サポート人として求められる専門知識や能力を有する者がいない、あるいは足りない場合には、その育成対策についても視野に入れて検討することが必要であろう⁽²⁸⁾。

注（1）小田切(2013)は、高知県の「地域支援企画員」の例をあげながら、「地域サポート人」を行政職員化する動きを指摘している。

（2）例えば富山県南砺市では、市長が市の職員を「地域づくり支援員」として任命して自治振興会ごとに配置し、地域づくりおよび地域力向上に係る情報の提供、収集、助言等を行わせている。

（3）リージョナルマネージャーは、LEADER 事業において重要視されているリーダー的人材である。LEADER 事業の特徴の 1 つがボトムアップ方式で農村振興に取り組んでいく点であり、農林漁業者、企業、行政等の地域の住民や組織からなる幅広いメンバーで構成されるローカル・アクション・グループ（以下、LAG）が形成され活動の推進母体となる。この LAG(推進主体)を実行性あるものとする上で、地域全体の取組の方向の企画、実践、関係者間の調整等でリーダー的機能を発揮し、コーディネートするのがリージョナルマネージャーである。リージョナルマネージャーは LAG に公募により任期付で採用され、EU から人件費の一部が補助される。EU の LEADER 事業におけるドイツのリージョナルマネージャーやこれと類似したフランスの農村アニメーターの詳細については、飯田（2014）、松田（20013）、須田（20013）を参照。

（4）ローカルアクショングループについては、注（3）を参照。

（5）地域おこし協力隊員の地域要件については、地方交付税による財源手当ての対象とする地域おこし協力隊員の地域要件（「生活の拠点を 3 大都市圏をはじめとする都市地域等から過疎、山村、離島、半島等の地域に移し、住民票を移動させた者」の具体的な対象範囲）については、地方自治体からの意見等を踏まえて以下のとおりとされている。

・「3 大都市圏」とは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県および奈良県の区域の全部とする。

・「都市地域」とは、次の「過疎、山村、離島、半島等の地域」に該当しない市町村とする。

- ・「過疎、山村、離島、半島等の地域」（以下、条件不利地域という）とは、次の①～⑦のいずれかの対象地域・指定地域を有する市町村とする。①過疎地域自立促進特別措置法（みなし過疎、一部過疎を含む）②山村振興法③離島振興法④半島振興法⑤奄美群島振興開発特別措置法⑥小笠原諸島振興開発特別措置法⑦沖縄振興特別措置法。
- (6) 国からの財政支援は、概ね次の経費について、受け入れ側地方自治体（都道府県・市町村）が負担した場合、地域おこし協力隊員 1 名当たり 400 万円（報償費等 200 万円、その他の経費 200 万円）、募集に係る経費について自治体 1 団体当たり 200 万円を上限とする措置を行うこととなっている。
- (7) より具体的な活動内容として挙げられているのは次のとおり。農林水産業への従事等、水源保全・監視活動（水源地の整備・清掃活動等）、環境保全活動（不法投棄パトロール、道路等の清掃等）、住民の生活支援（見守りサービス、通院・買い物等の移動サポート等）、地域おこしの支援（地域行事、伝統芸能等コミュニティ活動の応援等、都市との交流事業、教育交流事業実施の応援等、地場製品の販売その他地産地消の推進のための取組の応援等）。
- (8) 総務省「地域おこし協力隊 Q & A」（2009 年 6 月）より。総務省ウェブサイト（2015 年 1 月アクセス）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000035202.pdf
- (9) 総務省「地域おこし協力隊」パンフレットより。総務省ウェブサイト（2015 年 1 月アクセス）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000300161.pdf
- (10) 総務省地域力創造グループ地域自立応援課「平成 25 年度地域おこし協力隊の定住状況等に係るアンケート結果」。地域おこし協力隊を受け入れた地方自治体等へのアンケート調査。2013 年 6 月末までに任期終了した 366 名の状況である。
- (11) 前掲 (10) の任期終了者のうち、174 名の内訳。
- (12) 図司（2014）は「地域サポート人材の本質は、（中略）地域協力活動への従事にあり、任期中のプロセスにこそ詰まっている」と指摘している。
- (13) 一般企業等での就労が困難な人に、雇用して就労する機会を提供するとともに、能力等の向上のために必要な訓練を行う事業所。事業者と障害者は雇用契約を結ぶため、最低賃金の支払いが基本となる。
- (14) 「地域サポート人ネットワーク全国協議会」では、「外部人材の公募にむけたチェックリスト」および「外部人材導入後の運用に関するチェックリスト」をウェブサイトで公開し、地域おこし協力隊を募集する地方自治体等に向けた啓発を行っている。地域おこし協力隊ウェブサイト（2015 年 1 月アクセス）
<https://www.iju-join.jp/chiikiokoshi/index.html>。
- (15) 地域支援企画員制度発足当初の PR ペーパーには次のようにある。「地方分権の時代に向け、これからは地域住民の皆さんや市町村が中心となって特色ある魅力的な地域づくりを進めていくことが大切になっています。県の支援のあり方も、これまでの机の上で考えたことを市町村や地域にはたらきかけていくやり方から、職員自身が地域に入って、地域の現状や求めているものを直接肌で感じ、それぞれの地域にあった事業と一緒に考え実施していく方向に変えていかなくてはなりません」
- (16) 例えば高知県津野町床鍋地区では、地区の活性化に向けて有志による話し合いを 1995 年に開始し、1997 年～99 年に具体的なビジョンを策定し、できることから実行に移すとともに、2001 年に拠点整備を開始し、2003 年にその施設をオープンさせたので、8 年程度を要したことになる。
- (17) 2004 年に大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町が合併。
- (18) 地域自主組織は、学校区を目安に複数集落の全住民がメンバーとなり、公民館機能を拡大した「交流センター」を拠点に住民自身が地区計画・事業企画を決め、地域福祉、生涯学習、地域づくり等幅広い地域課題に対応する。現在、市内 43 組織、拠点数は 30 交流センター（2014 年 7 月）。平成 2014 年度からは「地域円卓会議」を本格的に導入し、市と地域自主組織が分野ごとに対等の立場で協議している。
- (19) ここで育成する人材は、雲南市のみならず、雲南市との「接点」がある周辺市町村在住者を含む。初年度は県外の人材も受け入れていた。
- (20) この外部専門人材派遣は、雲南市の地域自主組織育成のオブザーバーを長年務めている K 氏の紹介により、地域の実情を踏まえた適材が選定されている。また、彼ら外部専門人材の持つネットワークが塾運営に大いに活かされている。

- (21) 宮城県仙南地域（亘理町・山元町・角田市・丸森町・福島県新地町）の「伊達ルネッサンス塾」、石川県七尾市の「七尾マイプラン塾」等として波及している。
- (22) 公益財団法人ふるさと島根定住財団は、県・国・民間の出資により 1992 年に設立。雇用環境整備や UI ターンの支援、産業体験事業、地域づくり支援事業等、島根県への定住を促進する事業を総合的に推進する機関である。
- (23) 株式会社吉田ふるさと村は、旧吉田村と地域住民の共同出資によって 1985 年にスタートした。現在、社員数 70 名。地域の農産物を主原料とした加工食品の開発製造（主力商品：たまごかけご飯専用醤油おたまはん）、市民バスの運転業務、水道施設管理業務、温泉宿泊施設の経営、地域資源を活用した観光業、地域農業への参入等に取り組んでいる。
- (24) おっちラボは協力隊との連携を今後の課題としており、今後は地域活性化という同じ目的を持つ者同士の連携が可能であると思われる。
- (25) ラボは、民間組織ゆえに、行政のように公平性の原則に縛られることなく特定の地区に入り込める。また、非営利組織ゆえに、利潤の最大化第一ではなく、地域のニーズに寄り添い、応えることができる。
- (26) 自主財源の 1 つとして、インターネット上で不特定多数の人から資金を調達できる仕組み「FAAVO 島根」を活用して「うなんん作法プロジェクト」の資金調達を行い、33 万 4 千円を調達している。
- (27) 農林水産省では 2013 年 12 月に「農山漁村活性化支援人材バンク」を開設し、特産品開発、地域ブランド創出、交流型観光、景観、地域福祉、防災、ICT、集落営農、栽培支援等幅広い分野の専門家を現地の希望に応じて紹介している。
- (28) EU では農村振興政策の 1 つとして位置づけられている LEADER 事業において、プロジェクトのリーダー的役割を果たす「農村アニメータ」の存在と役割が評価される中で、こうした人材を育成する「農村アニメーターのための欧州修士プログラム（European Masters Programme For Rural Animators）」が 2014 年 10 月から始まった。これについては、松田裕子（2014）を参照。

【引用・参考文献】

- [1] 飯田恭子（2014）「LEADER 事業とリージョナル・マネジメントの実態 — ドイツ・ヘッセン州の事例 —」,『農村イノベーションのための人材と組織の育成：海外と日本の動き』, 6 次産業化研究資料第 1 号, 農林水産政策研究所, 第 I 部第 2 章
- [2] 小田切徳美（2011）「農山村再生策の新展開」『農山村再生の実践』社団法人農山漁村文化協会, 第 7 章。
- [3] 小田切徳美（2013）「農山村再生の戦略と政策 総括と展望」『農山村再生に挑む理論から実践まで』, 岩波書店, 第 11 章。
- [4] 小田切徳美（2013）「農村地域問題と「地域サポート人」— 普及事業を考える — (I II)」,『農業』1570-1571 号, 大日本農会。
- [5] 小田切徳美（2013）「集落の再生と「地域サポート人」」『農業と経済』昭和堂, 79（1）。
- [6] 小田切徳美（2014）「今、現場には何が必要か— 政策と対策の新展開 —」『農山村は消滅しない』, 岩波書店, 第 IV 章。
- [7] 財団法人自治総合センター（2011）『外部人材等の活用に関する調査研究会報告書 ～地域おこし協力隊・集落支援員・アドバイザーの活用～』
- [8] 関司直也（2011）「人材支援と人材形成の条件と課題— 補助金から補助人への意義を考える」『農山村再生の実践』, 社団法人農山漁村文化協会, 第 8 章。
- [9] 関司直也著（2013）「農山村地域の向かう若者移住の広がりを持続性に関する一考察— 地域サポート人材導入策に求められる視点 —」『現代福祉研究』13

- 〔10〕 関司直也著・小田切徳美監修（2014）『地域サポート人による農山村再生』, JC 総研ブックレット No3, 筑波書房。
- 〔11〕 須田文明（2013）「フランスにおける多様な農村アニメーター」『海外における農村イノベーション政策と 6 次産業化』, サプライチェーンプロジェクト研究資料第 3 号, 農林水産政策研究所, 第Ⅱ部第 3 章
- 〔12〕 塚本孝之（2011）「地域外部人材誘致・配置施策の展開に関する報告—島根県美郷町別府地域「地域おこし協力隊」の実践から—」, 島根県中山間地域研究センター『島根県中山間地域研究センター研究報告』（7）, 21-38 頁。
- 〔13〕 藤田容代（2014）「地域おこし協力隊の制度設計および事業展開」, 島根県中山間地域研究センター『島根県中山間地域研究センター研究報告』（10）, 57-62 頁。
- 〔14〕 松田裕子（2013）「EU における農村振興のリーダー的人材育成 —LEADER 事業と農村アニメーター育成事業—」『海外における農村イノベーション政策と 6 次産業化』, サプライチェーンプロジェクト研究資料第 3 号, 農林水産政策研究所, 第Ⅱ部第 2 章
- 〔15〕 松田裕子（2014）「EU 農村アニメーター育成事業と特徴と示唆 —EMRA の概要と進捗状況—」, 『農村イノベーションのための人材と組織の育成：海外と日本の動き』, 6 次産業化研究資料第 1 号, 農林水産政策研究所, 第Ⅱ部第 4 章

第7章 社会福祉法人等と連携した農村地域再生の取組

小柴有理江・吉田行郷・香月敏孝

【要旨】

本章では、農業と福祉の連携の中でも、農業分野での障害者就労に焦点を当て、その推進策のあり方、および推進した結果としての農業・農村再生への意義を検討した。

まず、農業分野での障害者就労に先駆的に取り組んでいる事例を分析し、取組の発展過程やその過程で必要とされる支援策を分析した。農業分野での障害者就労への進出方向は主として①農業分野の主体による進出、②福祉分野の主体による進出がある。各主体が農業分野での障害者就労に必要な経営要素を地域の関係主体との連携や支援策を活用することで補強し、独自に体制を整備していることを明らかにした。

次にこうした支援策を地域農業の特徴に応じる形で講じ、農業と福祉の連携を積極的に推進している地方公共団体等の取組を分析した。地方公共団体等による農業と福祉の連携の支援策は、①農業経営体と障害者福祉事業所間での農作業受委託のマッチング、②障害者の農業経営体での就労支援、③特例子会社や社会福祉法人等の福祉分野の主体の農業参入支援、および④これらを複合的・段階的に組み合わせて実施するものに分類される。主として労働力不足が深刻な畑作地域では①の農作業受委託のマッチングを行う仕組みが構築され、農業経営体の規模拡大や所得向上に寄与している。他方、労働力の必要な担い手が限られている水田地帯では主として②の農家での就労支援が行われ、都市近郊地域では多様な担い手を確保する視点から、③の特例子会社や社会福祉法人等の農業参入支援が行われていた。これらを複合的・段階的に取り組んでいるケースでは、様々な支援に対応できるように、幅広い主体が参加するネットワークを形成し支援にあたっている。いずれの支援タイプでも、地方公共団体が組織内で部局横断的に連携し、直接・間接的に農業分野と福祉分野の連携を支援し、双方の支援策を一元的に利用する仕組みを構築していた。

最後に上記の結果として、農業分野と福祉分野の連携を推進することが農村地域の再生にどのような意味を持つかを考察した。それは第1に農業経営自体への効果として、適切な支援やサポートの下であれば、障害者は人手不足にある農業経営体の作業の戦力となり、担い手の経営規模の拡大や作物の品質向上に寄与していた。第2に農業と異業種が連携した取組を行うことにより、双方の経営資源やノウハウを活用した新たな取組を行うことが可能となる。第3に既存の農業経営が維持されたり、異業種から農業に参入があることで、農業の担い手が確保され、農地をはじめとした地域資源の有効活用につながる。第4に障害者福祉事業所や特例子会社等が地域に立地することで、障害者はもとより、健常者の雇用の場の創出にもつながる。第5に地域で異業種の主体や人材同士の交流・連携が生じることで、地域コミュニティが再構築されることである。この様に地域農業の維持だけでなく、農村地域の再生に向けた新たな動きにつながることが期待される。

1. はじめに

本章では、社会福祉法人等（以下、福祉分野の主体）と農家や農業生産法人等（以下、農業分野の主体）とが連携した農業・農村再生の取組を取り上げる。

福祉分野の主体と農業分野の主体の連携の中でも、近年、とりわけ農業分野における障

害者就労が注目されている。日本セルフセンターによると、同センターおよび全国社会就労センター協議会の会員事業所を対象としたアンケート（2013 年度）⁽¹⁾ では、回答した事業所の 3 割ほどが農業に取り組んでおり、1 割ほどが今後取り組みたいとしている。このように福祉分野の主体による農業への取組が広がりつつある。また、定量的なデータはないものの、農業経営体等においても障害者就労を受け入れている事例が報告されている⁽²⁾。

農業分野における障害者就労への取組は、①深刻化する農業・農村における人材不足の補完、②異分野の主体が連携することで、双方の内部資源を活用した新たな取組が生じること、③農地をはじめとする地域資源の有効活用、④農村における雇用の場の創出といった点で農村地域が抱える課題の解決にアプローチすることが期待される。

そこで本章では、農業分野での障害者就労に焦点を当て、その推進策のあり方、および推進した結果としての農業・農村への影響を明らかにする。そのため、まず、農業分野での障害者就労に先駆的に取り組んでいる事例を分析し、取組の発展過程やその過程で必要とされる支援策を明らかにする。次に、必要な支援策を地域農業の特徴に応じる形で講じ、農業と福祉の連携を積極的に推進している地方公共団体等の取組を分析する。最後に上記の結果として、農業分野における障害者就労を地域で推進することの意義を考察する。

2. 農業と福祉の連携の形成過程に関する分析

—農業分野における障害者就労を事例として—

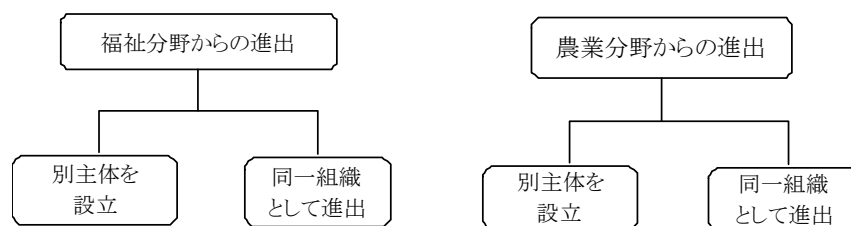
本節では、農業分野における障害者就労の先行事例を分析し、福祉分野の主体と農業分野の主体がどのように連携しながらそれを実現していったのか、その過程を明らかにする。農業分野における障害者就労は、主として福祉分野から進出する場合と農業分野から進出する場合とがある⁽³⁾。ただし、後述するように両者は最終的には類似した体制を構築し、共通する要素を兼ね備えている。そのため、進出する主体によって、その要素を獲得する過程は大きく異なると考えられる。そこで本節では、その過程の違いを主体の特徴ごとに比較分析する。同時に各過程で必要とされる支援策の共通点や相違点を明らかにする。さらに、農村地域において農業と異分野との連携が図られた結果、従来とは異なるアプローチから地域資源の活用が図られる可能性がある。そのため、こうした取組による農村地域への影響も併せて考察する。

（1）農業分野における障害者就労への本格的な進出事例

障害者と農業のかかわりは、生活介護⁽⁴⁾ による農業体験的な取組や農業経営体に出向いて作業を行う施設外就労⁽⁵⁾、福祉事業所における就労や一般就労まで様々なタイプがある。このうち本稿では、主体自らが通年で継続的に営農を行い、それが事業の柱となっ

ている事例を「本格的」な進出事例として取り上げて分析する。進出の段階ごとの課題や必要な支援策を明確化するためである。

こうした本格的な進出の際には、農林水産政策研究所編（2011）によると、福祉分野、農業分野のいずれからの進出でも、①別途法人を設立して取り組む場合と、②母体となる組織としてそのまま取り組む場合とがあることが指摘されている（第7-1図）。そうした違いが進出プロセスに大きく影響していると考えられるため、本稿でもその違いを考慮して分析を行う。すなわち、福祉分野の主体による進出事例に関しては、母体となる社会福



第7-1図 農業分野における障害者就労への本格進出パターン

第7-1表 事例の概要

	福祉分野→農業分野		農業分野→福祉分野	
	別主体を設立	同一組織	別主体を設立	同一組織
	事例1	事例2	事例3	事例4
農業分野の主体	有限会社 シーネット坂井	社会福祉法人 こころん	有限会社 岡山県農商	京丸園 株式会社
福祉分野の主体	社会福祉法人 コミュニティネットワークふくい あわら事業所		NPO法人 岡山自立支援センター	
所在地	福井県	福島県	岡山県	静岡県
農業生産法人	○	—	○	○
農業生産部門	水稲 24ha 露地野菜、果樹 4ha 観光農園（ハウス）約300坪	野菜・豆類 0.8ha 養鶏（採卵）2,000羽規模	露地・施設野菜 7ha	水耕栽培 1ha 水稲 0.7ha 露地野菜 0.5ha
農業関連部門	農産加工（干柿、かき餅）、 精米作業、 観光農園（イチゴ収穫）	直売所・カフェの運営、 農産加工	NPO法人に作業委託： 〔ネギ、ミニトマトの収穫・調 整作業、カットネギの製造〕	—
就労支援サービス等の実施状況	社会福祉法人（母体）の事業 所に業務委託	・就労移行支援事業 ・就労継続支援A型事業 ・就労継続支援B型事業	別途設立したNPO法人（就 労継続支援A型事業所）に 業務委託	・一般就労 ・福祉施設に業務委託 ・特例子会社に業務委託
障害者数	8人 （知的障害）	65人 （精神障害）	45人 （知的障害中心）	22人 （精神障害、知的障害中心）
職員数	社員8人、パート1人 〔社会福祉法人の事業所に 常勤・非常勤11人〕	常勤17人、パート19人	社員6人 〔NPO法人に 社員・パート20人〕	社員・パート38人 （障害者除く）

資料：聞き取り調査および農林水産政策研究所（2011）、（2012）より作成。

注（1）データは調査時点（シーネット坂井は2012年、他は2013年）の値。

（2）〔 〕内は営農主体の母体となる組織の状況。

（3）〔 〕内は営農主体から別途設立した組織の状況。

（4）社会福祉法人こころんの障害者数は全体の利用者のうち就労支援事業に携わる障害者のみを計上。

社法人から分社化して農業生産法人を設立した（有）シーネット坂井の事例、母体となる組織がそのまま農業分野に進出した社会福祉法人こころんの事例を取り上げる。他方、農業分野の主体による進出事例に関しては、農業分野の主体が障害者の所属する NPO 法人を別途設立した（有）岡山県農商、農業分野の主体がそのまま障害者を雇用する京丸園（株）の事例を取り上げる⁽⁶⁾（第7-1表）。

なお、事例の選定にあたっては、①進出過程において各種の支援策を積極的に活用している点、②地域の他の主体と連携する等で農村地域再生に寄与している点も考慮して選定した。

（２）福祉分野から農業分野への進出

１）別主体を設立して進出－有限会社シーネット坂井

（i）組織の概要

有限会社シーネット坂井（以下、シーネット坂井）は、社会福祉法人から分社化し、別途農業生産法人を設立して営農を本格化させている事例である。

シーネット坂井は、福井県あわら市にある農業生産法人・認定農業者であり、農業と農業関連事業に取り組んでいる。2012 年時点では水稲 24ha、露地野菜・果樹 4ha、観光農園（ハウス）約 300 坪である。また水稲の作業受託も行っている。農業関連事業は加工部門、精米・販売部門、検査部門、観光農園部門がある。加工部門は干し柿やかき餅、漬け物などを製造している。また、観光農園部門はイチゴの摘み取り園を行っている。

職員数は 8 人、パート 1 人である。他に知的障害者 8 人が作業に従事している⁽⁷⁾。障害者はシーネット坂井の母体である社会福祉法人コミュニティーネットワークふくい（以下、C・ネットふくい）のあわら事業所に所属しており、シーネット坂井と作業の委託契約を結んでいる。

（ii）進出の経緯

C・ネットふくいあわら事業所では、企業からの下請けが減少する中、授産事業として農業に取り組み始めた。しかしながら、授産事業では障害者への工賃の支払いを十分に行うことができないため、農業に本格的に取り組むこととなった。

農業に本腰を入れるため、2001 年にシーネット坂井が農業生産法人として C・ネットふくいから独立した。法人として農業を行うため、農業法人育成事業を活用し、農業用の機械等を整備している。2004 年には登録検査機関となり、米、大豆、そば等の検査を行っている。同時に米の販売事業も開始し、周辺の農業経営体の米も集荷しながら販売している。2006 年には認定農業者の認定を受けた。2008 年には農業経営基盤強化資金を活用した融資によって、米の乾燥・調製施設の整備、食品加工・調理施設を整備している。2010 年には農業主導型 6 次産業化整備事業を活用して、かき餅やあんぼ柿（干し柿）を製造

第7-2表 シーネット坂井の取組経緯

	農業・農業関連分野： (有)シーネット坂井	福祉分野： (福)C・ネットふくい あわら事業所
1998年		・社会福祉法人(母体)の1事業所として営農開始
2001年	・農業生産法人として独立 ・農舎、農業用機械整備(農業法人育成事業)	
2004年	・登録検査機関となる(玄米、大豆、ソバ) ・米の販売事業開始	
2006年	・認定農業者となる	
2007年	・社会福祉法人(母体)の事業所と業務契約を結ぶ取り決め(以降、毎年度締結)	
2008年	・米の乾燥・調製施設整備、食品加工・調理施設整備 (農業経営基盤強化事業)	
2010年	・食品加工施設整備 (農業主導型6次産業化整備事業)	
2011年	・観光農園(イチゴ摘み取り園)開設 (県・産地園芸支援事業)	

資料：聞き取り調査および農林水産政策研究所(2011)より作成。

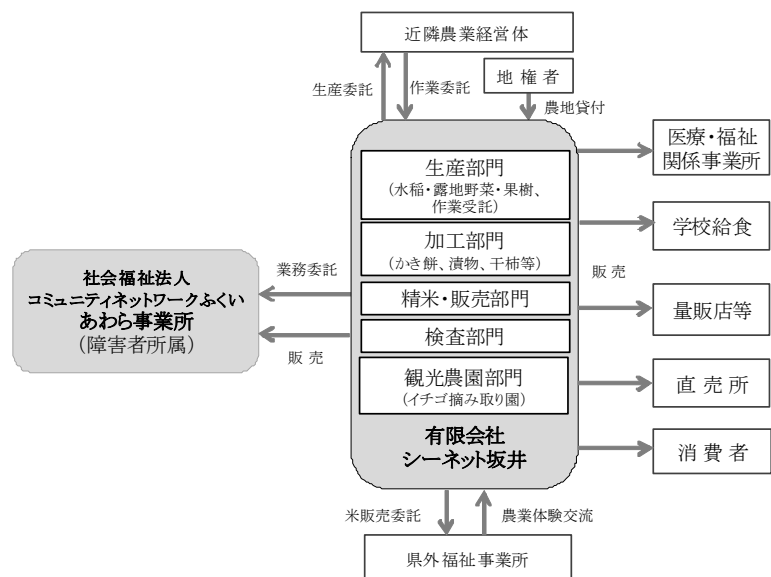
する加工施設を整備し、6次産業化に本格的に取り組んでいる。さらに2011年には県の産地園芸支援事業を活用し、イチゴの摘み取りを行う観光農園を整備した⁽⁸⁾(第7-2表)。

このように、シーネット坂井は、農業関係の事業を活用し、農業生産部門、精米・販売部門、検査部門、加工部門、観光農園部門へと複合化、多角化を進めている。

(iii) 他の主体とのかかわり

シーネット坂井で栽培された米は、地域の生産者が栽培した米とともに、C・ネットふくい関連の19の事業所、医療・福祉関係の事業所や学校給食でも利用される。また、県外14カ所の福祉事業所に米の取り次ぎを委託して販売している。委託された事業所は、手数料収入を得ることができる。そうした関係から、県外の福祉事業所との農業体験交流の受け入れやイベントを通じた交流も行っている。

他方、かき餅やあんぽ柿等の加工品は、量販店や直売所、インターネット等を通じて販売され、その販路開拓にも積極的



第7-2図 シーネット坂井の主体間関係

資料：聞き取り調査より作成。

である。イチゴの観光農園は、一般の消費者、特に子供連れの若い層の利用が多いとのことである。このように多角化することで多様な消費者とのかかわりが生じている（第7-2図）。

2）同一組織による進出－社会福祉法人こころん

（i）組織の概要

社会福祉法人こころん（以下、こころん）は、福島県泉崎村に拠点を置く法人である。精神障害者を対象とした多機能型事業所として、就労移行支援事業、就労継続支援 A 型事業、就労継続支援 B 型事業を実施している⁽⁹⁾。また、地域活動支援センター I 型⁽¹⁰⁾、グループホーム・ケアホームの運営、居宅介護支援事業（ホームヘルプサービス）も行っている。利用者数（障害者数）は全体で 130 人が登録しており、そのうち就労支援事業を利用しているのは約 65 人である。また職員数は常勤 17 人、パート 19 人である。

こころんでは、就労支援事業の中心として農業や農業関連事業を実施している。農業部門として 80a の農地で野菜や果樹、豆類等を少量多品目栽培する「こころんファーム」⁽¹¹⁾、採卵用の養鶏 2,000 羽を飼育する「こころん矢部農場」がある。農業関連部門として、カフェを併設した農産物直売所「こころや」の開設・運営、菓子製造を行う「こころん工房」、惣菜等の製造を行う「なごみの家」といった場で就労支援事業を実施している。

（ii）進出の経緯

こころんは、「NPO 法人こころネットワーク県南」として 2002 年に設立された。2004 年から原木シイタケの栽培を試行的に行い、就労支援事業所「わくわくセンター」で味噌や漬け物の商品開発と販売を開始している。2006 年に農産物直売所とカフェを併設した店舗「こころや」を自己資金で開設し、2013 年現在では周辺の農業経営体 116 戸、農家以外の事業者等 56 社（組織）が出荷会員となっている。また同年、惣菜を製造する「なごみの家」⁽¹²⁾を開設し、自法人で生産した野菜を使用して惣菜を製造し、直売所で販売している（第7-3表）。

このように、こころんでは直売所での販売を通じて、周辺の農業経営体とのかかわりを強めていった。2008 年には農業経営体に出向いて農作業に従事する施設外就労を開始した。2010 年には、施設外就労の受け入れ先の 1 つであった採卵養鶏の農業経営体が、高齢化のため廃業することとなり、こころんがその経営を引き継ぐこととなった。農業経営体が長年かけて研究した配合飼料等のノウハウも引き継ぎ、現在は「こころん矢部農場」として運営している。

同時に出荷会員である事業者との商品開発も積極的に行っている。飲食店と共同開発したレトルトのグリーンカレーや酒蔵と共同開発した卵酒なども商品化し、こころやで販売している。

2011 年には NPO 法人から社会福祉法人へ移行し、「社会福祉法人こころん」となった。

第7-3表 こころんの取組経緯

	農業・農業関連分野	福祉分野
2002年		・「NPO法人こころネットワーク県南」として設立
2004年	・原木シイタケの栽培を開始(～2011年以降休止) ・就労支援事業「わくわくセンター」を開始	・精神障害者地域生活支援センター事業を開始
2005年		・「NPO法人こころん」に名称変更
2006年	・農産物直売所・カフェ「こころや」開設 ・「なごみの家」(惣菜等製造)開設 ・里山再生プロジェクト実施(～2010年)	・多機能型事業所(就労移行支援・就労継続支援B型)および地域活動支援センター I 型へ移行
2007年	・商店街「にこにこ屋」での販売開始(週1回) ・移動販売開始(当初は週2回)	
2008年～ 2009年	・地元農家での施設外就労開始	
2010年	・養鶏経営を継承した「こころん矢部農場」を開始	
2011年	・有機農業者1名を雇用 ・菓子加工所「こころん工房」開設	・「社会福祉法人こころん」へ移行
2012年		・一部、就労継続支援A型事業へ移行 (こころや、こころん工房、矢部農場)

資料：聞き取り調査および濱田(2013)を参照して作成。

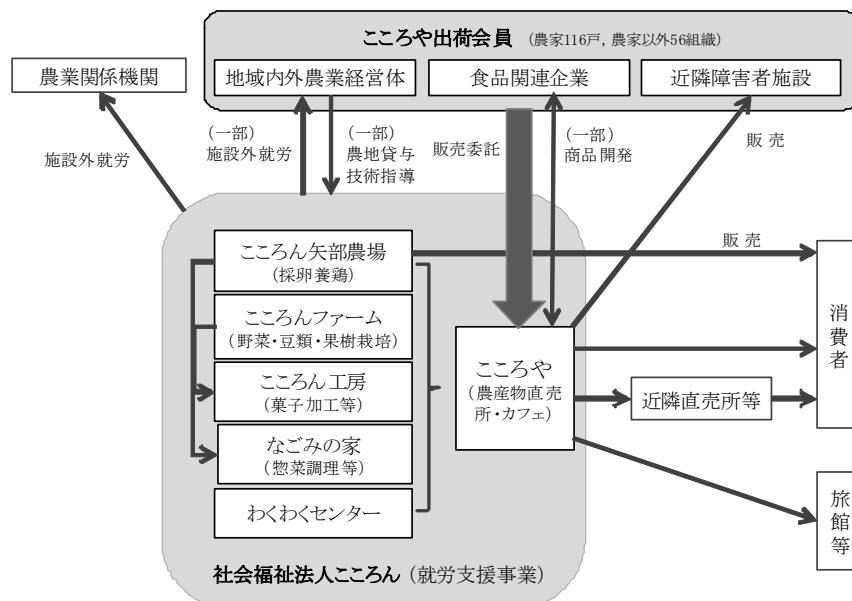
同年、菓子加工を行う「こころん工房」を開設した。こころん工房では、自法人で生産した卵や野菜を使用したかぼちゃプリン等を製造している。さらに、2013 年からは牧場のジャージー牛乳を使用したラスクを開発し、動物園で販売している。また、2011 年の東日本大震災によって営農が困難となった有機農業者 1 名を新たに雇用することを決め、それを機に自法人での営農を拡充することになった⁽¹³⁾。今後、この農業者がいることで周囲の農業経営体からの関心が高まれば、農地の利用集積も円滑に行われ、農業部門を拡大することも可能であると考えられる。

なお、農産物直売所を開設するための資金の返済が終わった 2012 年には、利用者（障害者）のうち、こころやの 2 名、矢部農場の 2 名、こころん工房の 1 名が就労継続支援 A 型に移行している。

(iii) 他の主体とのかかわり

こころんでは、自法人で栽培した農産物は直接販売が基本である。こころやの他、近隣の農産物直売所への出荷や週 5 回の移動販売、旅館との取引も行っている⁽¹⁴⁾（第7-3図）。こうした直接販売を通じて、一般消費者とも接点をつくり、社会福祉法人や精神障害者への理解が深まりつつあるとのことである。

こころやのカフェコーナーでは、自法人で生産した農産物を利用した定食やカレー、こころん工房で製造したケーキ等の軽食を提供している。こころやでは、開設当初は自法人で生産した農産物を原体のまま販売することが主であったが、徐々に総菜や菓子のように加工度を上げることで売り上げを伸ばしている。



第7-3図 こころんの主体間関係

資料: 聞き取り調査より作成。

(3) 農業分野から福祉分野への進出

1) 別主体を設立して進出－有限会社岡山県農商

農業分野から進出し、障害者の所属する NPO 法人を別途設立して取り組む事例として、岡山県岡山市の有限会社岡山県農商（以下、岡山県農商）を取り上げる。

(i) 組織の概要

岡山県農商は、露地および施設ネギの周年栽培を中心とした経営体である。経営耕地面積は 7ha に及ぶ。青ネギ栽培の他、ミニトマトの施設栽培、冬期の里芋等の生産、ネギの 1 次加工にも取り組んでいる。従業員は 6 人である。作業に従事する障害者は、別途設立した NPO 法人岡山自立支援センター（以下、自立支援センター）に所属し、岡山県農商から作業を請け負っている。

自立支援センターは就労継続支援 A 型事業所 3 ヲ所、グループホーム 1 ヲ所を運営する NPO 法人である。職員数 20 人、障害者雇用数は 45 人⁽¹⁵⁾である。障害者はネギの圃場作業の他、出荷・調整作業や一次加工、ミニトマトの収穫作業等を行う。知的障害者を中心としながら、精神障害者や身体障害者も雇用しており、各々の適性に応じた作業を行っている。

(ii) 進出の経緯

岡山県農商の代表者は、1989 年に農業に新規参入し、同時にネギの生産を開始した。社会福祉法人のグループホームと同社の圃場が隣接していたため、障害者との交流が生ま

第7-4表 岡山県農商の取組経緯

	農業・農業関連分野: (有)岡山県農商	福祉分野: (特非)岡山自立支援センター
1989年	・農業に新規参入 ・ネギの生産開始	
1997年	・「平成イモの会」を設立し障害者との交流開始	
1998年	・法人化 ・障害者の雇用開始	
2008年		・NPO法人岡山自立支援センター設立 (障害者の所属先)
2009年	・ミニトマトの栽培開始	・NPO法人がA型事業所「ももっ子おかやま」を開設 (岡山県農商よりミニトマト栽培を受託)
2010年		・NPO法人がA型事業所「ももっ子みつ」を開設 (岡山県農商よりネギの圃場作業を受託)
2011年	・6次産業化総合化事業計画の認定を受ける	
2012年	・ネギの加工場設立、カットネギの製造開始(6次産業化推進整備事業(農業主導タイプ))	・NPO法人がA型事業所「きびっ子おかやま」を開設 (岡山県農商よりネギの調整・カット作業等を受託)
2013年		グループホーム「ももっ子ハウス」を開設

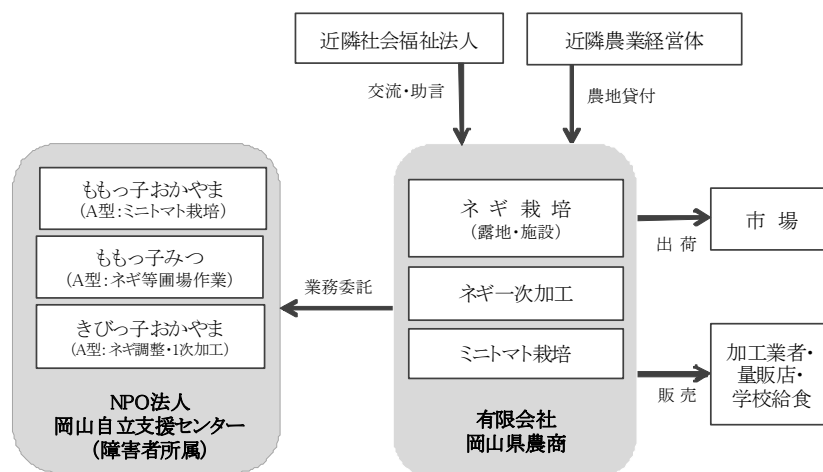
資料:聞き取り調査より作成。

れた。1997 年から圃場の一画でサツマイモの栽培を行い、障害者との交流を行う「平成イモの会」を設立し、現在も継続している。そうした交流を通じて障害者雇用にも関心を持ち始めた。経営面積の拡大とともに雇用を導入するため、1998 年に岡山県農商を法人化した。同時に障害者雇用も開始した。

その後、障害者を本格的に雇用するには現行の体制では困難であると判断し、2008 年に障害者が所属する NPO 法人を別途設立した。そうすることで、障害者の直接雇用から障害者の所属先である NPO 法人への作業委託を行う形となった。自立支援センターでは2009 年に就労継続支援 A 型事業所「ももっ子おかやま」を開設し、岡山県農商からミニトマト栽培の作業を請け負うこととなった。同時に所属する障害者を 10 人増やし、18 人体制となった。翌 2010 年にはネギの圃場作業を請け負う就労継続支援 A 型事業所「ももっ子みつ」を開設した。さらに、岡山県農商では 2010 年よりカットネギの製造を開始した。それに伴い、自立支援センターでは就労継続支援 A 型事業所「きびっ子おかやま」を開設し、ネギの調整やカット作業等を請け負っている。2013 年にはグループホーム「ももっ子ハウス」を設立した(第7-4表)。

(iii) 他の主体とのかかわり

岡山県農商では、ネギの栽培および 1 次加工、ミニトマトの栽培を経営の中心としている。ネギは、原体の場合は他の商品との差別化を図るため、生菌のつきやすい根の部分をカットして袋詰めし、自社ブランドの「桃太郎ねぎ」として販売する。取引先は、業務用、および市場経由で量販店向けに販売される。カットネギは業務用向けの取引となっている。ミニトマトは自社ブランド「きびトマト」としてスーパーや百貨店で販売されてい



第7-4図 岡山県農商の主体間関係

資料：聞き取り調査より作成。

る他、ネギともに学校給食にも使用されている。

なお、同社で耕作している農地は借地である。周辺の農業経営体の高齢化に伴い、農地を借り受けてほしいという要望が多くなっており、それを引き受けることで耕作放棄地の防止につながっている（第7-4図）。

2）同一組織による進出－京丸園株式会社

（i）組織の概要

京丸園株式会社（以下、京丸園）は、静岡県浜松市で障害者の雇用に取り組む農業生産法人である。水耕栽培 1 ha の規模でミニミツバ、ミニネギ、ミニチンゲンサイ等を周年栽培し、「京丸姫みつば」、「京丸姫ねぎ」、「京丸姫ちんげん」等の自社ブランドで販売している。また、合鴨農法による水稻栽培 0.7ha、露地野菜 0.5ha も組み合わせた経営である。従業員数は社員・パート合わせて 60 人であり、そのうち 22 人の障害者が直接雇用されている。障害者は、精神障害者や知的障害者が中心である。

（ii）進出の経緯

京丸園は、代々農業を営んでおり、かつては水稻、露地野菜を中心としていたものの、1973 年にミツバの水耕栽培を開始した。1994 年に水耕栽培でのミニネギやミニミツバの栽培、2003 年にはミニチンゲンサイの水耕栽培を開始している。

障害者の雇用を開始したのは、規模拡大に伴い人手不足が顕在化した 1996 年からである。短期間の体験受け入れから始め、その後障害者を本格的に雇用し、その数も年々増加している。増加した障害者をフォローする必要性が出てきたことから、2001 年には社内に障害者が所属する「心耕部」を設置し、担当のスタッフを配置して障害者のケアや作業管理を行うこととなった。なお、京丸園では、それぞれの障害者にあった就労環境を確保

第7-5表 京丸園の取組経緯

	農業・農業関連分野	福祉分野
	・代々営農(水稲、露地野菜)	
1973年	・ミツバの水耕栽培開始	
1994年	・ミニネギ、ミニミツバの水耕栽培・ブランド化開始	
1996年		・障害者雇用開始
2001年		・障害者の所属部署「心耕部」を設置
2003年	・ミニチンゲンサイの水耕栽培・ブランド化開始	
2004年	・株式会社化	
2006年		・農業分野への障害者就労推進のためのNPO法人を設立(法人内に事務局設置)
2010年		・特例子会社との連携開始

資料:聞き取り調査および農林水産政策研究所(2011)をより作成。

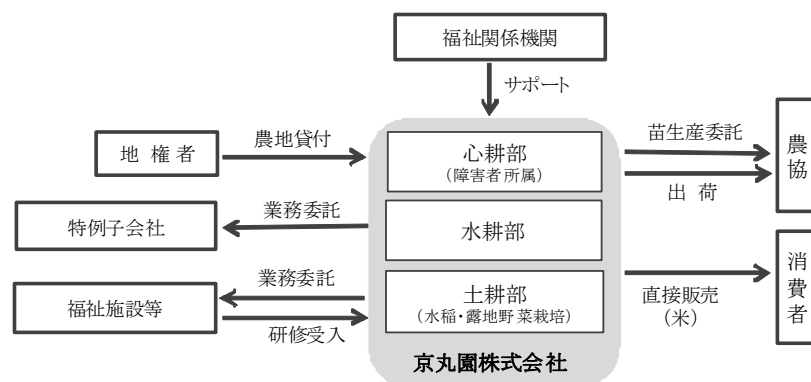
すれば、サポートする職員を数多く配置しなくても高い生産性を実現できるとの判断から、岡山県農商のような別法人は設立していない。

2004年には株式会社となり、2010年には特例子会社との連携を開始し、特例子会社が作業請負するようになった(第7-5表)。

こうした障害者の受け入れ過程では、障害者の特性に適した作業体系や機械の開発、コミュニケーション手法等を試行錯誤しながら確立し、障害者雇用と売り上げの拡大を両立させている。

(iii) 他の主体とのかかわり

京丸園では、水耕栽培の作物が売り上げの9割以上を占める。水耕栽培で栽培した農産物は、農協を通じて卸売市場で販売される⁽¹⁶⁾。特徴のある商品を販売するためには営業が重要であり、農協の職員とともに営業を行っている。また、技術が必要とされる苗の栽培は、品目によっては農協に生産を委託している。さらに特例子会社による作業請負や、福祉施設からの施設外就労等の受け入れも



第7-5図 京丸園の主体間関係

資料:聞き取り調査より作成。

行っている⁽¹⁷⁾。(第7-5図)

(4) 進出過程に関する比較分析

以上のような農業における障害者就労への進出パターンを比較し、各主体による進出過程の共通点や直面した課題を分析する。

1) 進出の契機

農業分野での障害者就労を開始した契機は、いずれの事例も施設外就労や農業体験等を通じた農業分野の主体と福祉分野の主体や障害者との相互交流であるという点で共通している(第7-6表)。

シーネット坂井では、母体である社会福祉法人の授産事業として試行的に農業を取り入れていった。職員や障害者はそこで基礎的な農業生産の技術等を身につけ、次第に農業を本格的に実施することを志向するようになっていった。

こころんは、精神障害者の就労先として、自然とのかかわりもある農業が適すると考えていたものの、農業や農業経営体との接点に乏しかった。そのため、農産物直売所を開設し、商品販売の面から農業経営体とのかかわりをつくり、段階的に農業経営体との接点を増やしている。そうすることで農業経営体側も徐々に社会福祉法人や精神障害者への理解を深めていった。こうした取組が農業経営体での施設外就労の受け入れに結びついていった。

岡山県農商では、圃場と障害者福祉施設が近接していることから、共同でサツマイモ栽培を行う「平成イモの会」を企画し、農作業体験を通じた交流を行っている。それが障害者就労に取り組む契機となり、しだいに障害者の雇用を拡大していった。

京丸園では、障害者雇用の経験がなかったため、当初は障害者の1週間のみの就労体験の受け入れから始めた。そうするうちに、コミュニケーション手法や作業適性等を相互に理解するようになっていった。障害者の受け入れを契機に作業体系等の見直しや工夫が行われ、その結果として会社全体として生産性の維持・向上の効果がみられるようになった。そのため障害者の雇用を本格化させていった。

第7-6表 農業分野における障害者就労への取組の契機

	福祉分野→農業分野		農業分野→福祉分野	
	別主体を設立	同一組織	別主体を設立	同一組織
	有限会社シーネット坂井	社会福祉法人こころん	有限会社岡山県農商	京丸園株式会社
農業分野と福祉分野の連携の契機	社会福祉法人(母体)の授産事業として実施	農家の販売サポート(農産物直売所)→農家での施設外就労	障害者施設との交流	職場体験受入

資料:聞き取り調査より作成。

このように、農業分野から福祉分野、あるいは福祉分野から農業分野へと、新たな分野への進出に際しては、相互の接点づくりと、マッチングや相互理解を積み重ねる機会を設けることが重要であることが事例からうかがえる。

2) 農業部門の整備

シーネット坂井やこころんのように福祉分野から農業分野に進出する場合は、生産体制の整備、すなわち農業生産技術や経営知識を持つ人材の確保、農地の確保、設備投資等を行うための資金調達といった点から農業分野を補強していく必要がある（第7-7表）。

第1に、農業生産技術や経営の知識・経験の習得に関しては、シーネット坂井の場合は、母体のC・ネットふくいには、授産事業の時期から農業に取り組んできた職員がおり、また別途設立したシーネット坂井には、農政に詳しい人材が存在している。こころんでは既存の職員が施設外就労を通じて習得し、また農業者を新たに雇用している。

第2に農地の確保に関しては、両者とも主として周辺農業経営体から借り受けている。周辺農業経営体の高齢化に伴い、両者とも周囲での農地の受け手としての期待が徐々に高まっている。とりわけシーネット坂井では、農業生産法人や認定農業者となったことで、周辺農業経営体から担い手として認知され、農地集積が進んでいった⁽¹⁸⁾。こころんでもプロの農業者を雇用したことで、しだいに周囲からの期待が高まり、今後経営規模を拡大していく可能性もある。

第3に設備投資における資金調達に関しては、シーネット坂井では、農政に詳しい人材がいることもあり、農業関係の事業を積極的に活用している。農業機械や精米機、6次産業化のための加工施設や観光農園のハウス等を農業関係の制度資金や補助金を活用して整備している。これに対し、こころんの場合は、農産物直売所を整備するのに条件の合う

第7-7表 農業分野の体制構築

	福祉分野→農業分野		農業分野→福祉分野	
	別主体を設立	同一組織	別主体を設立	同一組織
	有限会社シーネット坂井	社会福祉法人こころん	有限会社岡山県農商	京丸園株式会社
農業部門の形態	農業生産法人 (有限会社)	社会福祉法人の 農業部門	農業生産法人 (有限会社)	農業生産法人 (株式会社)
農業部門のサポート	[・社会福祉法人(母体)で 農業経験のある職員] ・農林行政の経験のある 職員	・自法人の職員(施設外 就労で農業経験あり) ・農業経験者の雇用	自法人の職員	自法人の職員
農地確保	職員所有の農地 近隣農業者から借受	近隣農業者から借受	近隣農業者から借受	自作地、 近隣農業者から借受
設備投資等における 資金調達	・精米施設： 農業関係の補助金 ・加工施設： 農業関係の補助金 ・交流施設： 農業関係の補助金	・直売所・カフェ： 自己資金 ・菓子加工所： 福祉関係の補助金	・加工施設： 農業関係の資金利用 6次産業化の補助金 [・トイレ等の付帯施設： 福祉関係の補助金]	・栽培施設： 自己資金 (農業関係の資金) ・トイレ等の付帯施設： 福祉関係の補助金

資料：聞き取り調査より作成。

事業がなかったため、自己資金で開設している。また菓子加工所であるころん工房には福祉関係の補助金を利用しているものの、農業関係の資金は使用していない。そのため、今後、認定農業者の認定を受けるなどすれば、農業関係の制度資金等を利用した施設整備等も可能となる。

一方、岡山県農商や京丸園のように農業分野の主体が障害者就労に取り組む場合は、自法人の職員が営農を行い、そこに障害者が加わる形となるため、福祉サイドから取り組むよりも比較的取り組みやすい。栽培・加工施設や機械等のハード面に関しても自己資金に加えて農業関係の事業を活用して整備している。ただし、障害者が作業を行うために必要なトイレ等の付帯施設は、福祉関係の補助金を得て整備している。

以上のように、とりわけ福祉分野の主体が農業分野での障害者就労に取り組む際には、周辺農業経営体との関係構築や営農経験のある人材を新たに雇用することで、農業分野の知見を得、その体制を段階的に整備している。その結果として周囲の農業経営体からも担い手として認識されるようになっていった。農業経営に必要な人材や農地、資金面において支援が必ずしも充実していない中、先進事例では組織形態や他の主体との連携を模索しながら自ら体制を確立している。

3) 福祉部門の整備

福祉部門の整備に関しては、福祉分野の主体が農業分野に進出したシーネット坂井やころんの事例では、母体である社会福祉法人に障害者が所属し、その職員が障害者へのケアを行う体制となっている（第7-8表）。

他方、農業分野の主体が障害者就労に取り組む場合には、障害者の就労環境を新たに整備することが必要となる。

岡山県農商では、障害者雇用に取り組む中で、NPO 法人を別途設立し障害者が所属する形を確立していった。NPO 法人には社会福祉士や社会福祉主事の資格を持つ職員も配属している⁽¹⁹⁾。また障害者に関する相談は、福祉施設の専門家と連携を図りながら対応している。障害者就労支援サービスを行う法人を別途設立することで、福祉関係の事業の利用や支援を受けやすくなるというメリットがある。

第7-8表 福祉分野の体制構築

	福祉分野→農業分野		農業分野→福祉分野	
	別主体を設立	同一組織	別主体を設立	同一組織
	有限会社シーネット坂井	社会福祉法人ころん	有限会社岡山県農商	京丸園株式会社
障害者の所属	[社会福祉法人(母体)]	自法人内	[別途設立したNPO法人]	自法人内 (所属部署心耕部の設置)
障害者へのサポート	[社会福祉法人(母体)の職員]	自法人の職員	[別途設立したNPO法人の職員・福祉関係者との連携]	自法人の職員障害者をケアする部署を設置、福祉関係者との連携
職員給与等への福祉関係の助成金(労働関係の給付金)	[○] 社会福祉法人(母体)への給付	○	[○] NPO法人への給付	○

資料：聞き取り調査より作成。

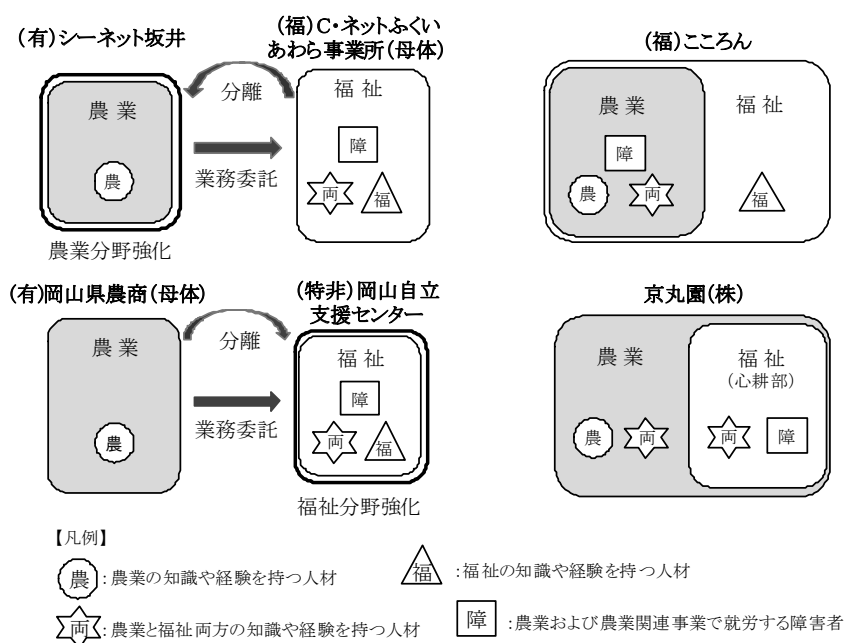
京丸園では、先述のとおり、自法人内に障害者の所属する部署である心耕部を設置している。民間のカウンセリング資格を持つ担当職員を配置し、障害者のケアを行ったり、労務管理などを行っている。また、社外の福祉の関係機関とも連携を図り、法人と障害者やその家族とで直接やり取りしにくい事案や生活面など仕事以外の幅広い相談に関しては、専門家に相談できる体制も構築している。

このように農業分野から福祉分野に進出する際には、障害者の雇用や就労体制の整備が重要である。分析した事例では、障害者の所属先をつくり、職員が福祉関係の資格を取得したり、福祉の関係機関の協力を得ながら、その体制を整備していた。既存の農業経営では対応しきれないと判断されれば、NPO 法人や社会福祉法人を別途設立していく必要性が高まってくることも明らかとなった。

4) 両分野を兼ね備えた体制の整備

こうして農業分野での障害者就労を本格化させた結果、本稿で取り上げたいずれの事例も、農業部門と福祉部門とが併存する組織体制を、必要に応じて分社化し補強しながら構築していた（第7-6図）。

組織内の人材に関しても、新たに進出した分野の知見を持つ人材がいない場合は、先述のように、外部の専門家等から習得したり、新たに雇用するなどしている。さらには農業分野、福祉分野を併せ持つ体制を構築する中で農業と福祉両方の知見を持つ人材⁽²⁰⁾が育成され、農業経営と障害者就労の両立や継続が可能となっている。



第7-6図 各事例の農業・福祉分野の関係と人材の配置（模式図）

資料：聞き取り調査より作成。

(5) 小 括

以上の事例分析から、福祉分野からの進出でも、農業分野からの進出でも、最終的には農業と福祉の要素が併存する組織形態を形成していた。しかし、その獲得過程は進出のパターンによって異なっていた。先進事例では、こうした進出パターンや経営の発展段階に応じて、必要な経営要素を自ら整備していた。

こうした体制を構築することで、農業分野、福祉分野双方の経営資源や政策的支援を総合的に活用していけば、地域の人的・物的資源の活用が一層図られ、農村地域の維持・再生にも貢献しうる。それは第 1 に農業の担い手の確保や農地の有効利用が図られることによる農業の維持である。シーネット坂井やこころんのように、社会福祉法人等が農業に本格的に進出した場合も、営農基盤が確立されれば周囲からも担い手として認知されるようになる。そうして規模拡大や 6 次産業化にも取り組むようになっていく。第 2 に、障害者の安定的な就労の場を形成している点である。障害者をケアする体制も併せ持つことで、そのマンパワーを発揮できる場を形成することができおり、農業が地域の社会福祉にも貢献している。第 3 に、こうした障害者の農業分野での就労を進めることが、農村における健常者の雇用の場を創出することにも繋がっている点である。いずれの事例も、経営の収益性を高めたり、福祉系の就労サービスを実施するなどで 20 ～ 30 人規模⁽²¹⁾で職員を抱えるようになっている。

今後、農業と福祉の連携を一層推進し、農村地域の再生に結びつけていくためには、初期における農業と福祉の主体間の接点づくりや既存の制度の周知、本格的な進出時における農業部門・福祉部門両面での経営要素の整備、周囲の農業者や各分野の専門家との関係構築、拡大した部門の分社化を含めた経営アドバイス等の支援策を組織の発展段階に応じて的確に講じていくことが重要である。

3. 農業分野における障害者就労を促進する中間支援組織の役割と課題

—地方公共団体等による取組を事例として—

前節で取り上げた事例では、農業分野における障害者就労への取組を試行錯誤の中で独自に発展させていた。こうした動きを地域で一層促進させるためには、各主体の自発的な取組に期待することには限界があり、農業分野と福祉分野の主体を結びつける中間的な支援組織の存在が必要となる。近年では、地方公共団体等が部局横断的にその中間的な支援組織づくりを進めており、本節ではその仕組みと特徴、課題を明らかにする。

(1) 農福連携を促進する地方公共団体等の取組の類型

農福連携を推進している地方公共団体等 8 ヶ所について実態調査を行った。その特徴

は、取組の内容から次の4つに分類できる（第7-9表）。

まず第1に、農業経営体と就労系障害者福祉サービス事業所（以下、福祉事業所と略す）等との間で農作業請負のマッチングを行うものである。農業経営体側が委託したい作業と作業を請け負いたい福祉事業所等をマッチングする。その代表的な事例として、香川県、鳥取県、静岡県・浜松市を取り上げる。

第2に、障害者個人が農業経営体で就労できるように支援を行うものである。障害者という人材と受入農業経営体のマッチングである。代表事例として、三重県名張市および兵庫県の実態がある。

第3に、社会福祉法人や特例子会社等の農外の主体が農業に参入する際の支援を行うものである。農地等のマッチングを行い、必要な施策等の紹介を行う。代表例として、大阪府の事例を取り上げる。

第4に、上記のいずれかを複合的、あるいは段階的に推進するものである。代表例として、島根県、奈良県の事例を取り上げる。

以下、取組の特徴ごとに実態と課題を整理する。

第7-9表 農福連携の支援体制を構築している地方公共団体等の事例

		実施主体名	開始年度	主な支援内容			支援人材	
				農作業請負 (施設外 就労等)の マッチング	障害者の 農業経営 体での 就労支援	福祉分野 等からの 農業参入 支援	コーディネーター 数(事業 委託時)	圃場で障害 者や施設職 員をサポートする人材
I	香川県	NPO法人香川県社会 就労センター協議会	2011年度	●			1名	—
	鳥取県	鳥取県 (農福連携推進 プロジェクトチーム)	2010年度	●			3名	—
	静岡県・ 浜松市	NPO法人しずおか ユニバーサル 園芸ネットワーク	2005年度	●			—	ジョブ コーチ
II	名張市	名張市障害者アグリ 雇用推進協議会	2008年度		●		—	農業ジョブ トレーナー
	兵庫県	障害者農業訓練・ 就労支援 ネットワーク会議	2012年度		●		—	農業就労 サポーター
III	大阪府	(一財)大阪府 みどり公社 (農政チーム)	2005年度			●	—	—
IV	島根県	(公財)しまね 農業振興公社	2012年度	●	●	●	2名	農福連携 サポーター
	奈良県	奈良県 (農林部・健康福祉部)	2010年度		●	●	—	—

資料：聞き取り調査および各地方公共団体等資料より作成。

（２）農作業請負（施設外就労等）のマッチング—香川県、鳥取県、静岡県・浜松市

１）香川県の取組

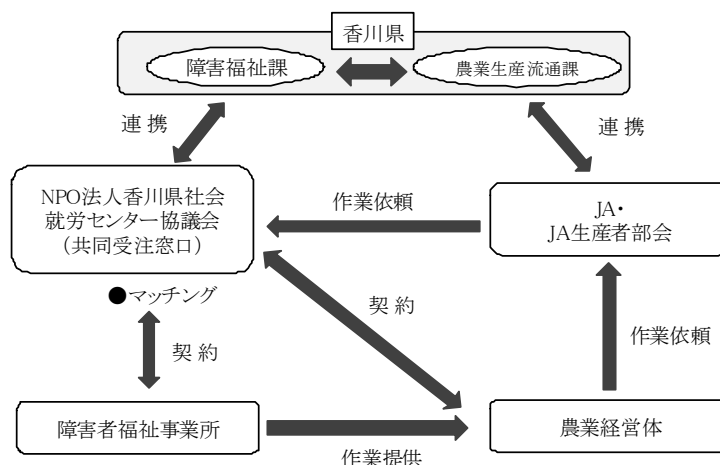
香川県は畑作が盛んな地域であり、温暖な気候を生かした冬レタス、ブロッコリー、ニンニク、タマネギ、金時ニンジン等の露地栽培が盛んな地域である。しかし近年では高齢化に伴う労働力不足が大きな課題となっており、栽培面積の縮小に伴い耕作放棄地が顕在化し、また重量野菜から軽量作物へ作付を転換せざるを得ない状況にあった。

そうした中、香川県は、2009 年にニンニクの収穫作業で人手が不足している農業経営体に、作業を行える福祉事業所の施設外就労を斡旋することを試験的に始めた。2011 年度から本格的な取組に発展し、NPO 法人香川県社会就労センター協議会（以下、社会就労センター）が共同受注窓口となり、「作業を委託したい」農業経営体と「作業を受託したい」福祉事業所をマッチングしている（第7-7図）。

マッチングを行う際には、まず作業を依頼したい農業経営体から社会就労センターに対し、直接または JA 等を通じて依頼を受ける⁽²²⁾。依頼を受けたら、農業経営体と社会就労センターの間で請負契約を結ぶ。次に社会就労センターは、協議会のメンバーである福祉事業所に作業への参加を募集・依頼し、参加が確定した事業所と業務委託契約を結ぶ。なお、作業内容の調整やスケジュール、現場確認、作業料金の交渉等は社会就労センターのコーディネーター 1 名を中心に県の農業生産流通課、障害福祉課、JA 香川県⁽²³⁾等が連携しながら実施している。香川県の事例では、農業サイドからの依頼の掘り起こしやとりまとめは、JA を中心に行っている点が特徴である。また、共同受注とすることで、大口の依頼も複数の施設が引き受けることで対応が可能である。

2013 年度現在、同県協議会のメンバーである約 80 の福祉事業所のうち、参加しているのは外で障害者が作業を行える体制にある 24 事業所である。作業実施面積は 2011 年度の 10ha から 2013 年度には 33ha、年間の作業料金合計は 2011 年度の約 247 万円から 2013 年度には約 995

万円と 3 倍以上に拡大している⁽²⁴⁾。作業依頼のある品目は、ニンニクに加えてタマネギ、キャベツ、パレイショ、レタス等にも広がっている。作業内容も収穫に加えて定植、調整、マルチ撤去、除草等にも拡大している。このように、作業受委



第7-7図 香川県における農福連携の推進体制

資料：聞き取り調査より作成。

託の種類と量が拡大した背景には、作業を委託している農業経営体において、障害者の障害特性や作業能力に対する理解が深まったことが挙げられる。こうした作業受委託が発展し、障害者を雇用する農業経営体も出現している。

社会就労センターでは、こうした取組における農業経営体のメリットとして、①農繁期や重量作物等における労働力確保につながる、②適期に短期間で収穫ができるので、品質向上に繋がる、③面積・量による出来高払いのため、時給・日給のシルバー人材派遣事業より作業料金が安い⁽²⁵⁾ ことなどを挙げている。また、これらが経営面積の維持・拡大、品質向上に結び付き、結果として農業経営体の収益も向上している点を指摘している⁽²⁶⁾。

他方で、福祉事業所のメリットとしては、①作業量の増加や質の向上によって障害者の工賃の引き上げが可能になる、②汗をかく喜び、体力づくり、ストレス発散、農業経営体や自然とのふれあいといった内職的な作業にないメリットを享受できる、③地域農業振興の面で社会貢献ができ、農業経営体に感謝されることで障害者もそのことを実感できる、④共同作業による福祉事業所間での助け合いや仲間づくりができることなどが挙げられている。

このように農業サイドと福祉サイド双方にメリットがある関係を作っている。他方で課題としては、第 1 に農業経営体側からの農作業委託が増加しているため、作業を受託する事業所をさらに開拓する必要がある点である。現在は JA の生産部会や大口の担い手を中心に年間契約を導入して対応しているものの、さらに潜在的なニーズも存在している。また、福祉事業所が農作業受託に専念できるよう、周年で安定的に作業を確保していくことも検討課題となっている。第 2 にコーディネーターの人件費負担、および作業量の多さがあげられる。社会就労センターは作業料金から 10 %の手数料を得ているが、それだけでは人件費をまかなえず、国等からの一時的な予算を利用している。そのため、コーディネーターの増員も困難であり⁽²⁷⁾、連携する機関との役割分担の見直しも必要となっている。

2) 鳥取県の取組

鳥取県の農業は、農業産出額のうち野菜と果樹が約 4 割を占め、畑作が盛んな地域である（農林水産省「生産農業所得統計」2012 年）。中でも梨、西部地区の白ネギ、中部地区のスイカ、中・東部地区のラッキョウ栽培等、労働力を必要とする作物の栽培が盛んである。しかし、高齢化の進行とともに作付面積が減少傾向にある。

鳥取県には総合事務所が東部、中部、西部と 3 地区あり、地区によって自由にプロジェクトを組むことができる。そうした中、西部総合事務所で、障害者の就労支援の一環として、梨の小袋掛けプロジェクトを開始した。それがきっかけとなり、「農福連携モデル事業」（以下、モデル事業）として全県に広げることとなった（第7-10表）。

モデル事業の中心は、障害者が実施できる農作業の掘り起こしと、それを受託する事業所を掘り起こしてマッチングさせることである。東部、中部、西部の総合事務所で、それぞれ福祉保健局と農林局が連携してプロジェクトチームが立ち上げられている。実際の農

第7-10表 鳥取県における農福連携事業の変遷

事業名	2010～2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
	農福連携モデル事業	農福連携推進事業		
目 標	・障害者が従事可能な農作業のリスト化 ・農家の障害者への理解促進 ・事業所職員の農業知識の習得 ・自主契約(直接契約)の推進	・農産物加工(6次産業化)の推進 ・長期的な農作業の受託による農家と事業所の連携強化 ・複数事業所による共同受注作業モデルの確立	・農業が主要な就労事業となるよう、年間を通じた農作業受託モデルの確立	・農作業受委託のマッチング ・特産品生産支援等の受注体制強化のための取組み支援
マッチングセンターの体制	■担当人員:9名 (コーディネーター2名＋事務補助員1名)×3圏域 ■委託先 ・東部・中部 →(社福)鳥取県厚生事業団 ・西部 →(一社)地域人材プロジェクト	■担当人員:3名 コーディネーター1名×3圏域 ■委託先 →(特非)鳥取県障害者就労事業振興センター		■担当人員:3名 コーディネーター1名×3圏域 ■県直轄
有償ボランティア派遣	○	○	—	—
予算措置	ふるさと雇用再生特別基金 緊急雇用基金 一般財源	雇用基金 一般財源	一般財源	一般財源
マッチング件数	2010年:99件 2011年:117件	70件	79件	未定
年間作業料金合計	2010年:384万円 2011年:565万円	500万円	526万円	未定

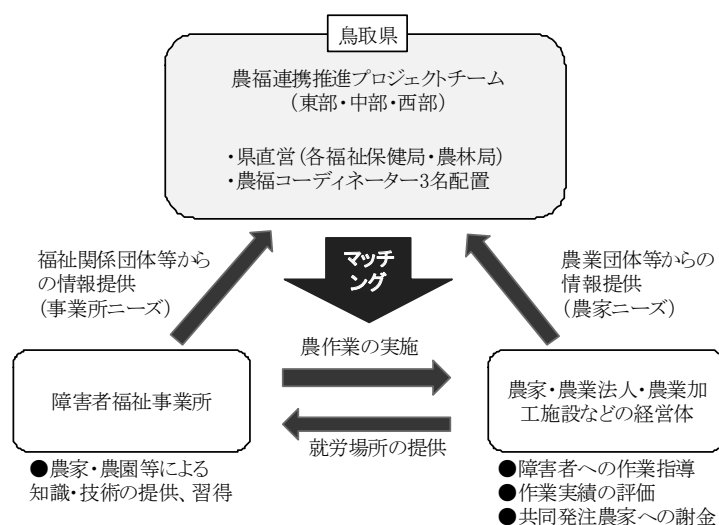
資料:鳥取県資料を元に筆者が加筆して作成。

業経営体と福祉事業所のマッチングは、マッチングセンターとして外部委託した組織によって行われた。

このモデル事業はふるさと雇用再生特別基金(厚生労働省)等を使っており、当初は2011年度までの時限的な事業として行われた。しかしながら、その実績も上がってきたことから、2012年度以降も「農福連携推進事業」として継続して実施することとなり、2015年度の実施も予定されている。県では、本事業によるマッチングの最終形は作業を発注する農業経営体と事業所との直接契約と位置づけている。そのため、支援内容も農作業受委託のマッチングに加え、直接契約への移行支援や受委託を継続的・安定的に行うための仕組みづくりにも重点を置いて支援を行っている。

マッチングセンターの委託先は、モデル事業時は、県の福祉保健局から社会福祉法人鳥取県厚生事業団(東部・中部)および一般社団法人地域人材プロジェクト(西部)に委託して実施した。その後、2012年度から2013年度は委託先がNPO法人鳥取県障害者就労事業振興センターに変更され⁽²⁸⁾、2014年度は県の総合事務所が直轄で実施している(第7-8図)。マッチングセンターの体制は、モデル事業時は総合事務所単位の3圏域それぞれにコーディネーター2人と事務職1人が配置され、合計9人の体制であった。農作業については普及員が掘り起こし、それをコーディネーターに渡す体制をとっていた。その

後、2012 年度以降は、コーディネーター 1 人を 3 圏域に配置する体制（合計 3 人）となっている。また、2012 年度までは、現場で農作業の指導を行う有償ボランティアの派遣を行っていた。事業予算は、2010 年度は 5292 万円、2011 年度は 5315 万円、2012 年度は 2497 万円、2013 年度は 1390 万円、2014 年度は 992 万円と、一般財源に移行しているため縮小傾向にある⁽²⁹⁾。



第7-8図 鳥取県における農福連携の推進体制

資料：聞き取り調査より作成。

2014 年度の事業は、①農福連携マッチング機能（関係部局と連携しつつ、コーディネーターがマッチングを実施）、②作業単価の高いらっきょう作業の支援（繁忙期の支援員増員のための人件費補助、根切り機購入の助成）、③農業を主要な就労事業とする就労系障害福祉サービス事業所の育成支援（共同発注を積極的に奨める農業経営体グループに、謝金を支給）の 3 本柱から構成されている⁽³⁰⁾。

①のマッチングの際には、マッチングした農業経営体と事業所との間で契約書を作成する。作業料金の決め方は、作業能力に応じて出来高制や時給を使い分けている。料金の設定に際しては、行政が事業主体であるため民間事業者のように料金交渉等の踏み込んだ経済活動へのサポートは難しいものの、受委託者双方がメリットを得られるようにコーディネーターが支援を行っている。

こうした取組によるマッチング実績は、2010 年度は 99 件であった。作業を引き受けた福祉事業所は 35 事業所、うち就労継続支援 B 型事業所が 21 事業所であった。翌 2011 年度の実績は 117 件、2012 年度は 70 件となっている。作業料金の合計額は、2010 年度は 384 万円、2011 年度は 565 万円、2012 年度は 500 万円、2013 年度は 526 万円であった。なお、2010 年度、2011 年度と続けてマッチングが行われたのは 11 件である。また、2010 年度にマッチングが行われ、農業経営体と福祉事業所との関係を構築することができ、翌年は直接の契約に移行したものが、7 件となっている。先述のように県では、本事業によるマッチングの最終形は、農業経営体と福祉事業所との直接契約と位置づけている。直接契約に移行したものをカウントしないため、マッチング件数は伸び悩んでいるように見えるものの、県では、こうした直接契約が増加していると認識している⁽³¹⁾。

マッチング実施以後の変化としては、マッチング事業を利用していた中部地区の農業経営体が、2014 年より自ら福祉事業所を立ち上げ、トマトを中心にした生産を始めている。

施設外就労で農作業を受託していた西部地区の福祉事業所では、自ら農業部門に進出し、有機農業を行っている。また、高齢化に伴う作業内容の増加や経営自体を引き継いでほしいという依頼も生じている。こうしてマッチング事業をきっかけに、農業分野と福祉分野相互の理解が進み、結果的に農業分野での障害者就労が進展している。

県によると、こうした取組について、農業サイドからは評価する声が多く、障害者の作業に期待するという意識が醸成されつつあるという。特に I ターンしてきた新規就農者のような場合は、地域との関係性が十分でなく、繁忙期に地域の人を集めて手伝ってもらう事が難しいという。そうした場合に、障害者が戦力になるとのことである。

他方で、福祉事業所側からも、好意的に受け止められている。福祉事業所が行う作業は軽電機の下請けが多かったが、そうした企業の工場が海外に出ていってしまい、作業が激減している。このため、農作業への期待は大きい。実際に、2014 年度に東部地区の社会福祉法人等を実施したアンケートでは、新たに 9 つの福祉事業所が農作業を受託してみたいという意向を示している。

今後の課題は、第 1 に共同発注や共同受注の確立である。発注に関しては、作業を依頼する農業経営体の掘り起こしと調整を行うため、JA 等のより積極的な関与が求められる。受注に関しては、農業サイドから大口の依頼があっても、対応する施設が十分に確保できないことが指摘されている。既に自ら農業を行っている福祉事業所は、自身の作業があるためマッチング事業には参加しにくい。そのため、事業の柱を持たない施設を掘り起こし、農作業技術の習得を支援し、農作業を安定的にマッチングさせていくかが課題となっている⁽³²⁾。また、屋外での体力を要する作業やラッキョウの根切りのような刃物を使用する作業は敬遠される傾向にある。そのため、作業環境を改善しつつ、福祉事業所の意欲を高めていくかも必要とされている。第 2 に事業実施主体が県に移行したため、これまで委託先の民間組織が行っていたような臨機応変な対応が困難な点である。例えば作業料金交渉等の踏み込んだ経済活動や業務外の支援を行うことは難しい。そのため受委託の当事者も含めてその解決策を工夫し経験を蓄積していく必要がある。

3) 静岡県・浜松市の取組

静岡県浜松市は全国でも農業が盛んな市町村の 1 つである。農業産出額は全国 4 位（2006 年、生産農業所得統計）であり、このうちミカン等の果樹が約 3 割、チンゲンサイ等の野菜が約 2 割を占める。とりわけ市の南部は野菜や果実、花卉等の施設園芸が盛んな地域である。浜松市は全国でも基幹的農業従事者数の多い地域であるが、そうした中でも高齢化の進行や耕作放棄地の増加が課題となっている。

浜松市内では、障害者の自立訓練に農作業を取り入れている福祉事業所や、農業経営体による障害者雇用の取組が早くから始められていた。こうした動きを加速させるため、浜松市では、2005 年に同市の農政課（当時）を事務局とする「ユニバーサル園芸研究会」を発足させた（その後、2009 年には、「ユニバーサル園芸研究会」から「ユニバーサル農業研究会」に名称変更）。ユニバーサル農業とは、浜松市の資料によれば、「一般的には

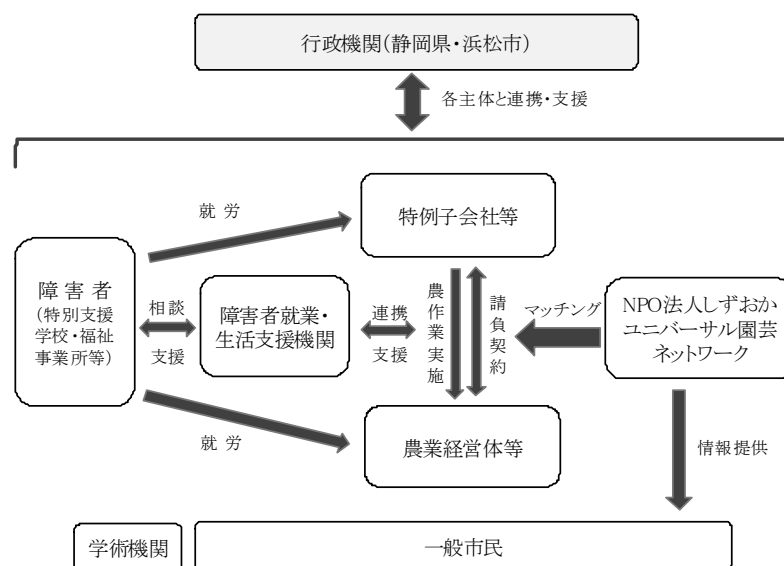
「園芸福祉」や「園芸療法」として知られているような、園芸作業を行うことによる生きがいがづくりや高齢者・障害者の社会参加などの効用を、農作業の改善や農業の多様な担い手の育成などに活かしていこうという取組」と定義されている。

同研究会は、認定農業者、農業参入企業、福祉団体、社会保険労務士、静岡県および浜松市の関連部署の担当者等から構成されており（構成員は全部で 15 人）、障害者の農業参画をテーマに、農業経営体をはじめとした市民に対して、事例紹介や支援制度等の研究活動、就労体験の実施や講演会の開催等の実践活動を実施している（第7-9図）。

また、こうした浜松市による「ユニバーサル園芸」の推進が行われる中で、2006 年 5 月には「しずおかユニバーサル園芸ネットワーク」が NPO 法人として認証され、静岡県から委託された「農業における就業者拡大事業」を開始している⁽³³⁾。初年度（2006 年度）は委託事業の一環として、「農業分野での障害者雇用に関する調査」を実施した。その調査報告書「特例子会社が農業分野において事業展開する場合の手法について」では、先進事例を参考にしつつ、いくつかのモデルを提案している。2007 年度には県内の企業、農業関係者を対象に「農業分野での障害者就業研修会」を実施するなどの啓発活動を行っている。また、同 NPO 法人では、このほか、自主事業として、特例子会社の農業分野への参入のコンサル業務も行っている。

浜松市内でこうした活動が活発に行われている状況を受けて、特例子会社が相次いで農業分野に進出してきている。また、実際に進出してきた特例子会社に対しては、ジョブコーチの派遣のほか、障害者就業サポーターの養成と派遣等を実施し、障害者の農業分野での就労の定着に貢献している。

浜松市では、伊藤忠テクノソリューションズ（株）の特例子会社（株）ひなりが、請負事業という形で農業分野に進出した。農業経営体が労力を割いている収穫作業等に障害者



第7-9図 静岡県・浜松市における農福連携の推進体制

資料：NPO法人しずおかユニバーサル園芸ネットワーク資料より作成。

が従事することで、担い手は規模拡大を実現でき、地域農業の振興にもなっている。

さらに、ひなりの成功を受け、今後は、農作業を委託する農業経営体と農作業を引き受ける特例子会社や福祉事業所等とのマッチングを行う中間支援組織の確立を目指している。

（３）農業経営体での就労を支援—三重県名張市、兵庫県

施設外就労や障害者福祉施設での営農だけでなく、個々の障害者が農業経営体で就労できるような支援を行っているケースとして、名張市、および兵庫県の取組を取り上げる。

１）名張市の取組

名張市は三重県中西部に位置し、伊賀盆地の寒暖差と平坦地であることを生かした水田農業が主である。中京・阪神地域に近接している地域であるため、兼業化が進んでいるものの、消費地立地を生かしたトマト等の施設栽培は増加傾向にある。

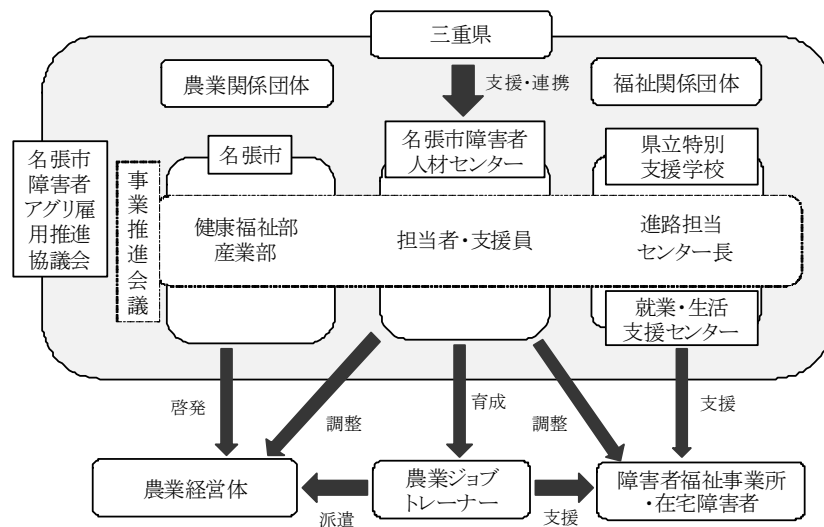
名張市では、障害者の職域拡大のため、農業と福祉の連携を目的とした名張市障害者アグリ雇用推進協議会を 2009 年 2 月に設立した。

名張市障害者アグリ雇用推進協議会の構成メンバーは、農業関係では農協、農業委員会、農業経営者クラブ、園芸福祉関係者、福祉関係では（社福）名張育成会、名張市手をつなぐ育成会、名張市精神障害者家族会、名張市身体障害者互助会、学識経験者・教育関係では大学名誉教授、三重県立特別支援学校、行政関係では三重県伊賀地域農業改良普及センター、名張市健康福祉部および産業部が参加している。

名張市では、名張市障害者アグリ雇用推進協議会が主体となり、障害者の農業経営体での就労体験やモデル雇用を推進している。事業の対象となっている障害者は、福祉事業所に所属している障害者だけでなく、特別支援学校の生徒も対象であり、農業分野での就労を希望する障害者のキャリア形成を図っている。なお個別のマッチングであるため、作業時に障害者と農業経営体の間に入り、現場で双方をサポートする「農業ジョブトレーナー」を養成し、障害者が就労しやすい環境を整備している（第7-10図）。

名張市でこうした事業を行っている背景は、名張市は中京・阪神地域への通勤圏であり、兼業による水田農業を主とする地域である。そのため香川県等のようなマッチング事業を行うことは困難である。労働力を必要とする特定の農業経営体と障害者を個別にマッチングすることが現実的であるとの判断から、こうした取組が行われている。また本稿の他の事例とは異なり、市の範囲での取組であり、限られた予算の中ではあるが、関係する主体が幅広く連携しながら事業が行われている。

こうした取組から、農業経営体での就労体験実習は 2012 年度には 7 事業所で計 17 回実施され、参加した障害者は 136 人であった。また就労移行支援として農業経営体での就労を経験した障害者は 1 名であった。現場での支援を行うジョブトレーナーは年間 11 名が養成され、延べ 41 名となっている。



第7-10図 名張市における農福連携の推進体制

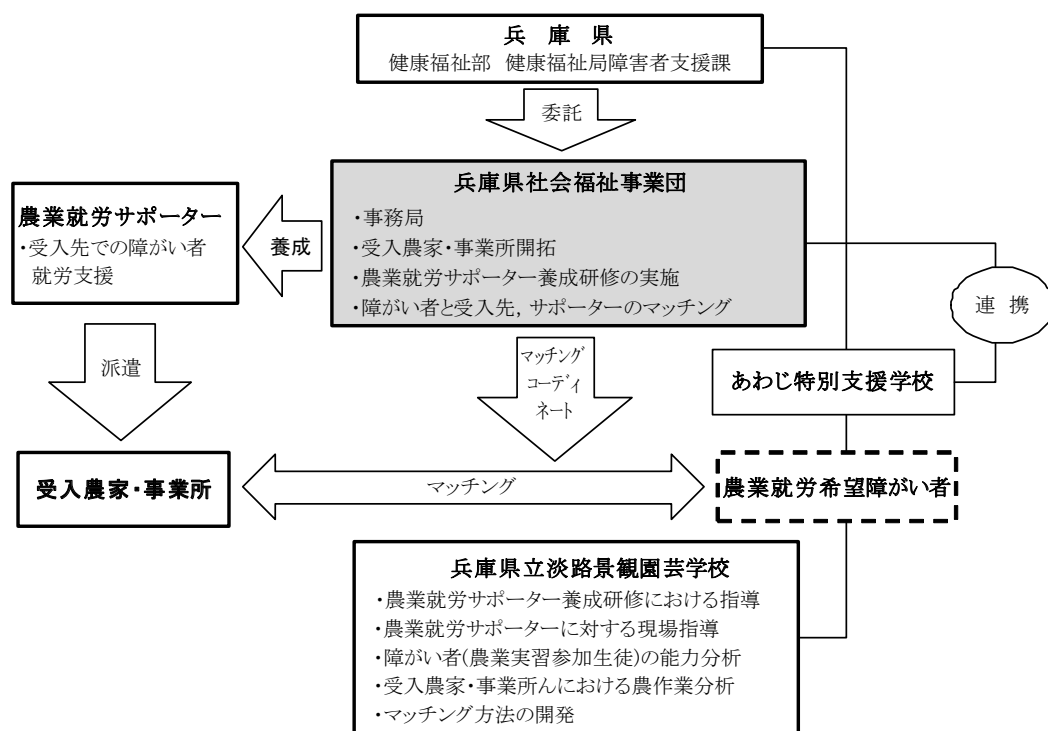
資料:名張市資料より作成.

このように名張市のケースでは、徐々にではあるが、就労体験実習を契機として農業経営体での就労につながっている事例が出てきている。

2) 兵庫県の取組

兵庫県は、温暖な気候と風土に恵まれ、稲作のほか野菜作（たまねぎ，レタス，はくさい，キャベツ等）も盛んで、たまねぎ，レタスで全国 3 位の産出額を誇っている。中でも、淡路島は、県内の農業産出額の約 1/4 を占める農業地域であり、京阪神の重要な食糧基地の一角を占めている。特に、三原平野を中心とした島の南部（洲本市，南あわじ市）では、酪農および三毛作体系（水稻＋レタス＋レタス，水稻＋レタス＋たまねぎ等）により高度な土地利用が行われ、酪農も盛んに行われている。しかしながら、農業経営体の高齢化が全国平均を上回って進行しており、全国と比べて耕作放棄地の増加率も高くなっている。

兵庫県では、障害者の就業機会を拡大するため、①農業就労を希望する障害者，②障害者就労を希望する農業経営体，③農業知識，障害者知識等を持つ農業就労サポーターをマッチングすることを主な業務とするコーディネーターを設置する事業を 24 年 1 月より 25 年 3 月まで実施した（第7-11図）。同事業は、単に障害者と障害者の受け入れ希望農業経営体をマッチングするだけでなく、①農業就労サポーターもこの現場に派遣すること，②コーディネーターとして農業分野に既に進出している社会福祉事業団を指定し業務を行ってもらうことが特徴となっている。1 回のマッチングで終わらせない事業の継続性の確保，就農した障害者の定着の観点からこうしたサポーターやコーディネーターを設置することとされた。同事業では、農業就労サポーター 21 人が養成され、15 人の特別支援学校の生徒（3 年生は 9 人）を農業経営体および農業を行う福祉施設での研修で受け入れ、施設イチゴ，露地野菜を経営する農業生産法人，菌床シイタケの栽培を行う企業出資による継続



第7-11図 兵庫県における農福連携の推進体制

注. 兵庫県が平成24年度に実施した「農業分野における障がい者の新たな就農モデル検証事業」における推進体制をイメージ化したものである。

支援A型施設等において7人の農業分野での就業を実現している。

残念ながら、関係予算が24年度で切れてしまったため、25年度から同様の事業をより効率的に実施することとした。すなわち、コーディネーター機能を社会福祉事業団に担わせて農業経営体の圃場で実習を行うのではなく、兵庫県社会福祉事業団の事業運営のもと、特別支援学校と淡路景観園芸学校が連携し、それぞれの教育カリキュラムの中に「就労実習」と「就労実習支援」を位置づけた。そして、高等部1、2年生から早期に各生徒の能力に応じた農業実習プログラムを提供して、就労への関心向上と就労に必要な能力育成に力を入れる内容にした。具体的には、事前に実習希望生徒のアセスメントを行い、各生徒の能力に合った農作業プログラムを同校の園芸療法ガーデンで行ってもらい支援者として園芸療法課程学生と農業就労サポーターがかかわる形に衣替えをした。

新たな事業では、25年度には、5月に14名、6月に12名、特別支援学校の生徒に農業実習に参加し、10月、11月には、その中から再度の実習希望者4人が農業実習を行っている（1人2回）。26年度にも、春に29名（1回目：2・3年14名、2回目：1年生15名）、秋に5名（1人2回）の実習が行われている。

なお、25、26年度は、淡路島だけでの実施であったが、27年度からは、同県の丹波地区でも同じスキームでの支援事業（同地区内にある特別支援学校の生徒に対する実習をこれも同区内に立地する農業に取り組む兵庫県福祉事業団の事業所で実施）を行う計画となっている。

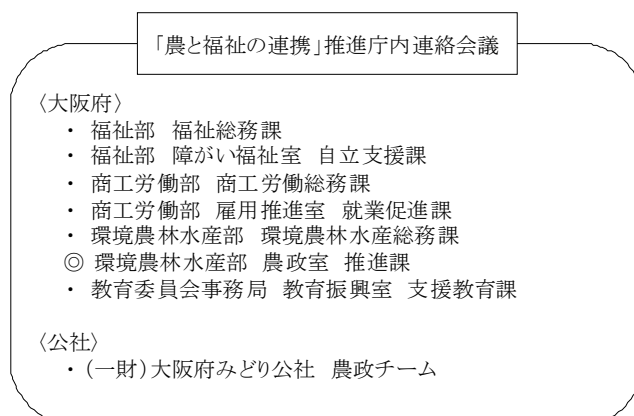
（４）農外の主体の農業参入を支援—大阪府

大阪府は、農業産出額は大きくないものの、大消費地立地を生かした集約的な農業が盛んな地域である。軟弱野菜の春菊、フキや小松菜、施設栽培のナスやキュウリ等の生産が盛んに行われ、農業産出額のうち野菜が 47 %、ブドウやミカン等の果実が 18 %を占めている（2010 年・農林水産省「生産農業所得統計」）。他方で担い手の高齢化とともに耕作放棄地の増加が課題となっている。そのため大阪府では、「府民参加」をキーワードに多様な担い手による多面的機能の維持を目指している。

（一財）大阪府みどり公社（以下、みどり公社）では、農地保有合理化法人および農地中間管理機構として、農業参入を希望する特例子会社や社会福祉法人等への農地の斡旋を通じて農業と福祉の連携を推進してきた。

大企業が立地する大阪府には、全国に 391 社ある特例子会社のうち 33 社が立地している。これは東京都、神奈川県に次いで全国で 3 番目に多い（2014 年 5 月末、厚生労働省調べ）。そうした中で法定雇用率の上昇を受け、障害者の職域拡大を意図して農業への参入を検討する特例子会社も現れてきた。そうした意向を持つ主体が集まり、2004 年に農福連携の勉強会である「農事研究会」が発足した。農事研究会には特例子会社、社会福祉法人、学生 NPO 等が参加し、みどり公社の職員もオブザーバーとなって、府内における農業と福祉相互の知見を共有しつつ、農福連携のビジネスモデル等の検討を行っていった。2007 年に農事研究会のメンバーであったコクヨ（株）がハートランド（株）⁽³⁴⁾を設立し、水耕栽培による農業参入を果たした。その後、ハートランドをモデルとして府内での特例子会社等の農業参入が活発化している。

みどり公社の農政チームでは、これまで遊休農地対策および多様な都市農業の担い手への支援を行う農地保有合理化事業の一環として、企業等の農業参入の相談、農業生産法人の設立や事業計画のアドバイスを実施してきている。このうち、2014 年現在、大阪府内において特例子会社や社会福祉法人等が農業に参入している事例は 16 件である（公社が把握している数、準備中も含む）。うち、特例子会社が 4 社である。こうした支援を行うことで、農作業請負や農産物の販売等をきっかけとして、特例子会社と社会福祉法人との連携といった主体間の連携が生まれ、取組を拡大するケースも



第7-12図 大阪府における農福連携の推進体制

資料：大阪府資料より作成。
注：「◎」は事務局。

出てきている。

みどり公社での実績を受け、大阪府では 2011 年に「農と福祉の連携」推進庁内連絡会議」を設置し、こうした動きをさらに加速させるための検討に入った。同会議の構成メンバーは第7-12図のとおりであり、農業の担い手確保という目的から、農業部局（環境農林水産部農政室推進課）が事務局となっている。

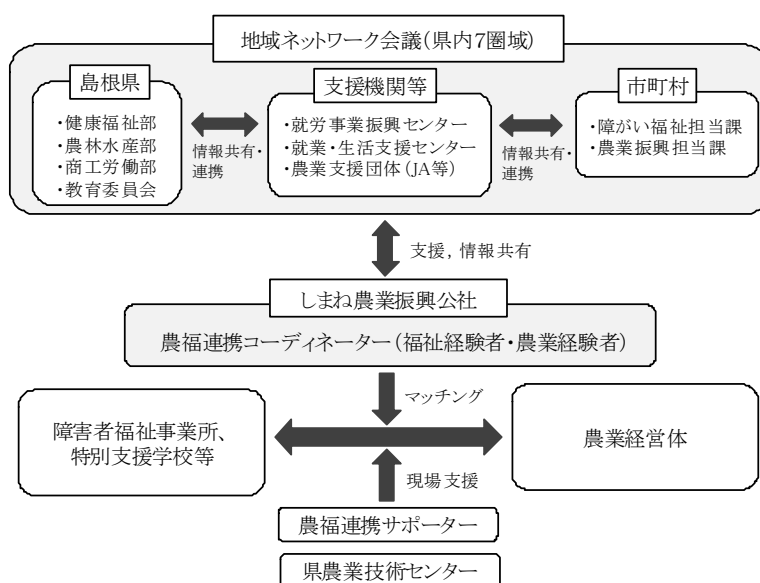
同会議での検討を踏まえ、2014 年度から「ハートフル企業農の参入促進事業」が事業化された。同事業は、農業分野への企業参入を促進するため、①企業参入支援パッケージとして、農業分野での障害者就労への多様な参入の仕方に対応できるマニュアルづくり、②農業分野への企業等の参入を促す研修の実施や専門家の派遣、③企業参入サポートとして、年間 3 社ほどのペースで企業等の参入による農地の利用権設定を目標とした支援を行うことを目指している。さらに 2015 年度には、福祉部局の協力も得ながら農政室に総合窓口を設置し、ワンストップで相談できる体制の構築を目指している。

（５）複合的な支援―島根県、奈良県

１）島根県の取組

島根県の農業は水田農業が基本であるものの、東部の平野部や干拓地および西部では、キャベツ、タマネギ、イチゴ、メロン、ブドウ等の栽培が盛んに行われている。また米価下落や米政策改革を受け、水田転作作物や集落営農の複合部門としても新たな品目の導入が進んでいる。ただし、多くの地域は中山間地域に属し、経営面積は小さく、高齢化と担い手不足が深刻である。

そうした中、島根県では、2012 年度から農福連携推進事業への取組を開始した。同事



第7-13図 島根県における農福連携の推進体制

資料:しまね農業振興公社資料より作成。

業は、(公財)しまね農業振興公社(以下、公社)が島根県から受託して実施している(第7-13図)。公社では、福祉分野の経験者および農業分野の経験者各1名を農福連携コーディネーターとして配置している。当事業では、工賃向上が課題となっている就労継続支援B型事業所⁽³⁵⁾を主たる対象としている。事業内容は、①施設外就労による農作業受委託、②農業経営体での障害者雇用や実習、③加工や原料栽培の受委託、商品の共同開発、④社会福祉法人等の農業参入や経営拡大の支援である。

県内7圏域ごとに地域ネットワーク会議を設立し、県、市町村、関係機関が参加して連絡会議を開催している。また、2013年度から農福連携推進研修会を開催し、講習会、事例報告、現地視察を行いながら、農業サイド、福祉サイドの情報を共有し、具体的なマッチングにつなげるための機会を設けている。さらに、2013年度から、福祉サイドへの技術支援を行う「農福連携サポーター制度」を開始し、農業普及員の退職者等9人に農福連携サポーターを委嘱している。農福連携サポーターは有償(公社負担)で現場での農業技術指導にあたる。また農業技術センターも現場支援に加わり、障害者が作業しやすい圃場環境や作業適正に関する実証調査を行いながら、障害者を受け入れる農業経営体へのアドバイスを行っている。

島根県では、積雪等の影響で周年の作業受委託が困難である点、小規模な農業経営体が多い点、福祉事業所の農業に対する意向も様々であったことから、1つの事業内容に絞らず、幅広い支援を行っている。それを実現しているのは、コーディネーターの存在と関係機関の幅広い連携によるところが大きい。

島根県では、農業、福祉それぞれのコーディネーターが、事業対象となる障害者福祉事業所や農業経営体を掘り起こし、2年間で27件のマッチングを実現した。農業分野に取り組んでみたいという福祉事業所も9ヵ所掘り起こしている(2014年時点の意向)。また、農産加工に取り組む福祉事業所が、他の福祉事業所に原料の栽培を依頼して加工品を増産する等、事業を契機として地域内の事業所の連携も進展している。

こうした取組の中で課題として見えてきたものは、①農業サイドへの農福連携の一層の理解促進、②福祉事業所が農業サイドのニーズに応えられる体制や技術の向上、③最終的には、圏域あるいは市町村ごとの自発的な取組を促進させるための方策の必要性である。なお、本事業は2014年度で終了する予定であり、2015年度以降は農業と福祉に限定しない地域連携の中で引き続き実施される見込みである。

2) 奈良県の取組：段階的な支援

奈良県は、大都市近郊地域であるため農業産出額は高くないものの、大和平野地域では米をベースに野菜や花卉等の施設栽培が盛んに行われている。また大和高原地域では茶や高原野菜の生産が盛んである。しかしながら県内は山林が多いため耕地面積は狭く、耕作放棄地率は19.0%と耕作放棄地化が進行している。そうした状況であるため、農業・農村の活性化に向けては、農外からの参入を含む意欲ある担い手を確保する必要があり、その一環として農業と福祉の連携支援の取組を開始した。

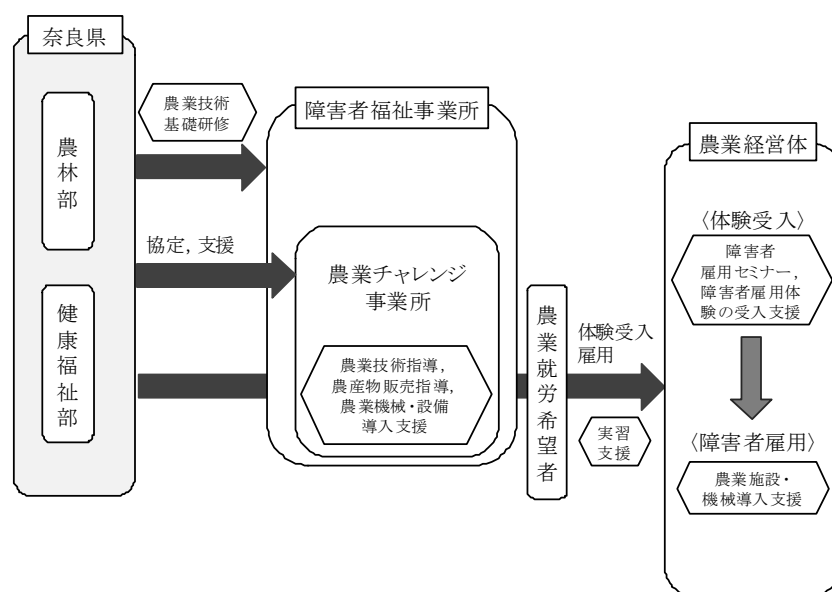
取組の初年度（2010 年度）は県内の障害者福祉事業所にアンケート調査を行い、農業や農業関連事業への取組状況や意向調査を実施した。それを踏まえ、2011 年度から予算化して事業を開始している。

奈良県における農福連携を支援する取組は、農林部と健康福祉部が連携し、①障害者福祉事業所の農業参入支援、②農業経営体での障害者雇用支援を行うものである。障害者が福祉事業所で農作業を習得し、農業経営体での雇用ステップアップするという段階的な就労の道筋を作ることを目指している（第7-14図）。

上述のように、第 1 段階での支援は福祉事業所の農業参入支援である。2010 年度に実施した県内の福祉事業所へのアンケートによると、県内 105 ヶ所の福祉事業所中、農業を取り入れている福祉事業所は 31 ヶ所であった（奈良県調べ）。さらに農業を取り入れている福祉事業所の特徴として、農業生産技術や販路が課題となっているため、そうした点を中心に支援を行うこととした。具体的には、①全障害者福祉事業所を対象とした農業技術基礎研修（年 1 回）に加え、②農業に意欲的な福祉事業所は「農業チャレンジ事業所」として県と協定を結び、県の普及員から原則 3 年間集中的に技術指導や加工、販路開拓、機械導入等における支援を受けることができる⁽³⁶⁾。

第 2 段階の支援として、施設等で農作業を経験した障害者が農業経営体での就労を希望した場合、農業経営体での実習や就労移行支援等の実施を支援する。

農業チャレンジ事業所は年 1 ～ 2 事業所のペースで協定を締結する予定である。2014 年度時点で協定を結んでいるのは 7 つの事業所であり、普及員のアドバイスの下、イチゴ、ブルーベリー、ネギ等の栽培を行っている。また、農業経営体での就労支援では、JA キク部会が部会単位で就労体験を受け入れたケースが 1 件、軟弱野菜農家への就職につながったケースが 1 件となっている⁽³⁷⁾。



第7-14図 奈良県における農福連携の推進体制

資料：奈良県資料より作成。

このように、奈良県では、農林部と健康福祉部が連携し、既存の普及制度を活用しながら農外からの農業への参入支援を着実に進めていた。加えて、希望する障害者には、農業経営体での就労へとステップアップするための道筋をつけていた。

今後は、よりの確な普及指導を行えるよう、普及員を障害者福祉施設に派遣するなどして、普及サイドでも障害者への指導経験を蓄積する予定である。また、農作業受委託による施設外就労でのマッチングの仕組みづくりも検討されている。さらに、現在は農林部と健康福祉部との連携であるが、商工部等とも連携が実現すれば、生産物の販路や障害者の就労機会を一層拡大できると見込んでいる。

（６）地方公共団体等による連携支援の意義と課題

以上のように、地方公共団体による農業分野と福祉分野の連携の支援は、地域農業の特徴や課題に応じた形で実施されていた。

労働力不足に悩む畑作地域では、障害者福祉事業所と農業経営体との農作業受委託のマッチングが志向されていた。聞き取り調査によると、とりわけ①雇用等を導入しているため作業分担を行いやすい法人経営、②地域とのかかわりが十分でなく繁忙期の労働力の確保が困難な地域外からの新規就農者といった担い手から、障害者のマンパワーが期待されていた。作業に従事する障害者も年々作業の能率や質が向上し、担い手の経営規模の維持・拡大や所得向上に寄与していた。このように地域の課題解決につながる取組を行うことができれば、農業と福祉の連携が地域に定着することが可能となろう。ただし、こうした取組を行うためには、季節的、地域的に偏りのある農作業をマッチングさせるコーディネーターの存在が不可欠であった。また、受委託の初期段階には現場で指導する人材を派遣することも必要となる。こうした人材への財源確保がこの仕組みを継続する上での大きな課題である。

他方で、労働力の必要な担い手が限られている水田地帯や都市部であっても、別の形で農業分野での障害者就労への支援が行われていた。その１つは、個々の障害者の農業経営体での就労支援であった。こうした支援は重要な取組であるが、一般就労を目指すこともあり、受入側の農業経営体のインセンティブの向上ときめ細かい支援が重要となっていた。２つ目は、特例子会社や社会福祉法人等の農業への参入支援であった。こうした取組は普及事業や農地中間管理事業等の既存の仕組みの中で支援が可能である。ただしその際にも、福祉分野に関する知識や実際の参入例などの情報を十分に蓄積し、場合によっては両分野に詳しい人材を配置していく必要が生じていた。３つ目に、これらを複合的・段階的に取り組んでいるケースでは、様々な支援パターンに対応できるよう、より幅広い主体を巻き込んでネットワークを形成しながら支援に当たっていた。

いずれの支援タイプでも、地方公共団体が組織内で部局横断的に連携し、直接的または間接的に農業分野と福祉分野の連携を支援していた。地方公共団体がかかわることで、関係する主体をネットワーク化しやすく、主体間の情報共有を円滑に行うことが可能となっ

ていた。また、部局横断的に支援を行うことで、農業分野、福祉分野双方の支援策を一元的に利用する仕組みを構築していた。さらには商工部局の参画のように、組織内の連携が充実すれば、販売面など支援の幅の広がりも期待できる。その反面、上述のように、事業を外部委託する場合は、厳しい財政事情の中で、人件費を含む事業費を継続的に確保することが課題となっていた。他方、地方公共団体が直接事業を実施している場合は、作業料金の交渉のような踏み込んだ経済活動へのサポートを行うことには限界があるという課題が見られた。

本研究で調査を行った事例の多くは、財政状況や事業の進展状況に応じて支援の仕組みを変化させている。支援する領域を広げる事例がある反面、中には継続性が懸念される取組もある。そうした中で、今後、地方公共団体等が地域のニーズを把握しつつ、支援を継続していくかが問われている。

4. 農村地域の再生における農業と福祉の連携の意義

最後に、農業分野と福祉分野の連携を推進することが農村地域の再生にどのような意味を持つかを考察したい。

まず、農業経営自体への効果として、適切な支援やサポートが行われれば、障害者は人手不足にある農業経営体の作業の戦力となりうる。聞き取り調査では、雇用を導入している農業法人、および地域でパート等の人材を確保しにくい新規就農者といった担い手層が障害者福祉事業所への農作業委託を志向していることが指摘されていた。その際には農業経営体が最も労力をかけている作業を障害者が集団で手伝い、適期作業を行うことで、経営規模の拡大や作物の品質向上にも寄与している。また障害者を受け入れる際に、作業過程や作業環境の見直しが行われ、それが経営改善につながることもある。

第 2 に農業と異業種が連携した取組を行うことにより、双方の経営資源やノウハウを活用することが可能となる。例えば、双方のネットワークを活用した新たな販路形成や 6 次産業化の実現である。

第 3 に既存の担い手の経営が維持されたり、異業種から農業に参入があることで、農業の担い手が確保され、農地をはじめとした地域資源の有効活用につながる点である。高齢化した農家の中には、施設外就労等で交流のある福祉事業所に農業経営を移譲したいという意向を示したり、実際に経営を移譲した事例もあった。

第 4 に障害者福祉事業所や特例子会社等が地域に立地することで、障害者はもとより、健常者の雇用の場の創出にもつながることである。こうした事業所が農村地域にあることで、健常者の若者の U・I ターンの契機や受け入れの場となりうる。

第 5 に地域で異業種の主体や人材同士の交流や連携が生じることで、地域コミュニティが再構築されることである。

このように、農業分野と福祉分野との連携は、地域農業の維持に寄与するだけでなく、

農村地域の限られた人的・物的資源を活用したり、地域外部の主体を呼び込む機会となり、農村地域の再生に向けた新たな動きにつながることを期待される。その効果を一層発揮するためには、それぞれの地域に適した支援を行う仕組みの構築が重要であろう。

注(1) NPO 法人日本セルフセンター（2014）に詳述。2014 年に同センターおよび全国社会就労センター協議会の会員 1,696 の事業所を対象に行った調査。うち有効回答数 832。

(2) 例えば、大澤（2010）。

(3) 農業分野における障害者就労の取組は、農村工学研究所（2013）で指摘されるように、①福祉分野の主体による進出、②農業分野の主体による進出、③両分野にかかわりのない分野からの進出の 3 つのパターンが考えられる。本節では、このうち、比較的取組の蓄積がある①および②に関して分析を行うこととする。

(4) 生活介護は、常時介護を必要としている人に対して排泄や入浴、食事などの介護を主に日中に行うサービスである。

(5) 「施設外就労」とは福祉施設の利用者（障害者）と職員がユニットを組み、企業から請け負った作業を当該企業内で行う活動。

(6) 障害者と農業のかかわりという点では、生活介護による農業体験的な取組や農家での季節的な施設外就労も選択肢の 1 つである。しかし、本稿では、本格的な進出段階における課題や支援策をより明確化するため、自ら通年で継続的に営農を行い、それが事業の柱となっている事例を取り上げて分析することとした。

(7) 配置は生産部門に 4 人、精米作業に 2 人、加工部門に 2 人である。

(8) その後、2013 年に（有）シーネット坂井は（有）あわら農楽ファームに名称変更した。また、イチゴの観光農園で働く障害者を安定的に雇用するため、就労継続支援 A 型事業所（株）農楽里を新たに設立した。

(9) 「就労移行支援事業」とは、一般企業等への就労を希望する人に、一定期間、就労に必要な知識および能力の向上のために必要な訓練を行うものである。「就労継続支援 A 型事業」とは、一般企業等での就労が困難な人に、雇用して就労する機会を提供するとともに、能力等の向上のために必要な訓練を行うものである。事業者と雇用契約を結ぶため、最低賃金の支払いが基本となる。「就労継続支援 B 型事業」は、一般企業等での就労が困難な人に、就労する機会を提供するとともに、能力等の向上のために必要な訓練を行うものである。雇用契約を結ばないため、最低賃金の支払いは義務づけられていない。いずれも社会福祉法人等が実施する就労支援サービスである。

(10) 厚生労働省によると、「地域活動支援センター」は、障害者等を通わせ、創作的活動又は生産活動の機会の提供、社会との交流の促進その他の便宜を供与する施設。基礎的事業として、創作的活動、生産活動、社会との交流の促進等の事業を実施する。さらに I 型は、専門職員（精神保健福祉士等）を配置し、医療・福祉および地域の社会基盤との連携強化のための調整、地域住民ボランティア育成、障害に対する理解促進を図るための普及啓発等の事業を実施する。なお、相談支援事業を併せて実施又は委託を受けていることを要件とする。（厚生労働省社会・援護局・障発第 0801002 号「地域生活支援事業の実施について」）

(11) こころんファームの農地および矢部農場の鶏舎はいずれも所有者から借り受けている。

(12) 2013 年時点では、就労移行支援 B 型事業として実施。

(13) 東日本大震災の影響で、こころんでは原木シイタケ栽培や里山再生プロジェクト等のいくつかの取組が休止を余儀なくされている。その点については濱田（2013）で詳述されている。

(14) 売り上げの 1/3 は移動販売によるものである。

(15) 内訳は知的障害者 31 人、精神障害者 8 人、身体障害者 5 人である。さらに 2014 年には、就労継続支援 A 型事業所「ももっ子くめなん」を新設し、職員数 30 人、障害者雇用数 68 人となった。「ももっ子くめなん」は岡山市に隣接する久米南町に開設され、地域的な広がりをみせている。

(16) 合鴨農法で栽培された米は、消費者に直接販売されている。

(17) 本稿では詳述しないが、NPO 法人しずおかユニバーサル園芸ネットワークを設立した。静岡県全体で、企業等も含めた農業と福祉の連携を図るための中間的な組織である。

(18) 社会福祉法人や NPO 法人であっても、農業法人や認定農業者になることは可能である。すなわち、農地の貸

借も可能である。認定農業者になれば、農業経営基盤強化資金（スーパー L 資金）等の利用資格が得られる。
なお社会福祉法人も含む農業参入の要件等については例えば長崎県農業会議のウェブ・サイト等に詳述されている。また 6 次産業化・地産地消法にもとづく総合化事業計画の認定を受けることも可能である。（いずれも 2014 年 8 月現在）

- (19) NPO 法人の代表者は元県職員であり、農林部局の経験もある。
- (20) 福祉分野であれば、資格などを取得する傾向にある。
- (21) 分社化して連携している場合は、両者を足し合わせた規模。
- (22) ニンニクの収穫作業等、大口の依頼の場合は、年間予約が基本である。
- (23) JA 香川県は県下 JA が合併し、2013 年には 1 県 1JA となった。当事業には、ニンニクの栽培が盛んな仲多度地区営農センターおよび大川地区営農センター等が中心となっにかかわっている。
- (24) 作業の実施面積の推移は、2011 年度は 10ha、2012 年度 26.7ha、2013 年度は 33.3ha である。また、年間作業料金の合計額は、2011 年度は約 247 万円、2012 年度は約 708 万円、2013 年度は約 995 万円である。
- (25) 聞き取り調査によると、作業料金は最初は安くても、双方の合意の下、徐々に作業の内容や質に応じた料金に近づいたり、圃場に行くための交通費（ガソリン代）の支払いも実現しているという。
- (26) 香川県のニンニク生産は、2000 年代前半に輸入品が増加したことから、2000 年には生産面積 105ha、生産量 1,170t であったものが 2005 年には生産面積 68ha、生産量 629t へと 5 年間でほぼ半減した。その後、2010 年には同じく 85ha、728t、2012 年には 93ha、736t へと生産は回復傾向にある（香川県『統計で見る香川の農業・水産業平成 26 年度版』）。直接の因果関係は明確ではないが、聞き取り調査によると、障害者に作業を委託することも 1 つの契機となり、琴平ニンニク部会では約 20 名、大川北部ニンニク部会でも約 20 名の部会員数の回復が見られたとされている。
- (27) 社会就労センターでは、参加する障害者福祉施設の作業能力を底上げし、全体として作業料金の向上を図るため、なるべく農業経営体と施設間で直接契約を結ばないようにしている。
- (28) 変更理由は、事業目的を「農業分野での一般就労」を目指すものから、「工賃向上」に変更したためである。また、3 圏域とも同じ組織に委託することで、圏域をまたいだ農作業のマッチングが可能となる。
- (29) 各年度における財源の内訳は、2010～2011 年度はふるさと雇用再生特別基金が約 8 割、緊急雇用基金および一般財源が約 2 割、2012 年度は雇用基金が約 7 割、一般財源が 3 割、2013 年度以降は 100 % 一般財源である。
- (30) 2015 年度は、このうち①と③のみ実施する予定となっている（③の 26 年度実績は 1 件のみ）。
- (31) ただし、直接契約を行っている件数は県では把握しきれていない。
- (32) 県による調査では、2010 年度に農作業を行っている障害者福祉施設は 46 ヲ所、農作業を受託している施設は 20 ヲ所あった。2011 年度に農作業を受託している施設は 26 ヲ所と 6 ヲ所増加している。うち 2 ヲ所は新設された施設である。
- (33) 2007 年度は、障害者就業サポーターの派遣、農業分野での障害者就業研修会の開催、地域での障害者農業就業促進活動を実施。
- (34) 同社の詳細は、農林水産政策研究所（2012）『農業分野における障害者就労と農村活性化－障害者施設における農業活動に関するアンケート集計結果および特例子会社の農業分野への進出の現状と課題について－』に詳述。
- (35) 前掲 9。
- (36) 農業技術指導等は、主として施設の農業担当職員に対して行われる。
- (37) 奈良県の調べでは、県内で障害者を雇用している農業経営体は 6 ヲ所であり、合計 27 名の障害者が雇用されている（2012 年 10 月時点。各農林振興事務所を通じて把握した数）。

〔引用・参考文献〕

- [1] 新井利昌（2013）「ソーシャルファームが支える農業・地域・雇用」、近藤竜良編著（2013）『農福連携による障がい者就農』創森社、94-103 頁

- [2] 飯田恭子・香月敏孝・吉田行郷・小林茂典・出田安利・松島浩道（2011）「福祉施設における農業分野の障害者就労の実態と課題」，日本農業経済学会『農業経済研究 別冊，日本農業経済学会論文集』64-71 頁
- [3] NPO 法人日本セルフセンター（2014）『農林水産省「平成 25 年都市農村共生・対流総合対策交付金」事業 農と福祉の連携についての調査研究報告』
- [4] 大澤史伸（2010）『農業分野における知的障害者の雇用促進システムの構築と実践』，みらい
- [5] 株式会社農業技術通信社（2014）『農業経営者』2014 年 2 月号
- [6] 近藤竜良編著（2013）『農福連携による障がい者就農』創森社
- [7] 長崎県農業会議「一般企業や社会福祉法人等の農業参入マニュアル」
http://www.n-nourin.jp/ah/agrilink/nagasaki_nogyokaigi/index.html，2014 年 8 月 12 日アクセス
- [8] 鈴木厚志（2013）「農業と福祉のいい関係！誰もが働けるユニバーサル農園の取組」，近藤竜良編著（2013）『農福連携による障がい者就農』創森社，104-113 頁
- [9] 長谷川真人（2007）「園芸療法の紹介」，理学療法科学学会『理学療法学』第 22 巻第 2 号，301-304 頁
- [10] 濱田健司（2010）「農業生産分野における障がい者雇用モデルに関する研究」，JA 共済総合研究所『共済総合研究』第 60 号，128-145 頁
- [11] 濱田健司（2013）「原発に向き合い，就農および六次産業化に取り組む福島県の障がい者施設～社会福祉法人こころんにおける取組～」，JA 共済総合研究所『共済総研レポート』2013.4，45-54 頁
- [12] 豊田正博・天野玉記・諏訪均（2012）『平成 23 年度受託研究 農業分野における障害者の就労支援モデル事業に関する調査・研究』
- [13] 農村工学研究所（2013）『農業分野における障害者就労マニュアル』
- [14] 農林水産省（2014）「医福食農連携事例集－食でつながるイノベーション－」
- [15] 農林水産省「福祉分野に農作業を～支援制度などのご案内～」
<http://www.maff.go.jp/j/keikaku/pdf/ver2.pdf>・2014 年 8 月 25 日アクセス
- [16] 農林水産政策研究所編（2011）『農業分野における障害者就労と農村活性化－社会福祉法人，NPO 法人，農業生産法人の活動事例を中心に－』
- [17] 農林水産政策研究所編（2012）『農業分野における障害者就労と農村活性化－障害者施設における農業活動に関するアンケート集計結果および特例子会社の農業分野への進出の現状と課題について－』
- [18] 三森裕（2014）「農業における障害者就労の事例と特別支援学校における農業に関する取組の状況について」，農政調査委員会『農－英知と進歩－』No.294
- [19] 安中誠司・山下仁・片山千栄・石田憲治（2010）「農業分野での障害者就労の類型化による支援課題の抽出とその解決方策」，農村工学研究所『農村工学研究所技報』第 210 号，49-59 頁
- [20] 吉田行郷（2013）「農が福祉をとり入れることの意義——社会福祉法人等の農業分野への進出が農業・農村に及ぼす影響」，『農業と経済』2013 年 11 月号，昭和堂
- [21] 吉田行郷・香月敏孝・吉川美由紀（2014）「農業分野に本格進出した特例子会社の実態と課題－地域農業の担い手としての特例子会社の可能性－」，日本農業経済学会『農業経済研究』第 86 巻第 1 号，12-26 頁

第8章 非営利組織を活用した農村地域再生の取組

ーコミュニティビジネスによる配食事業を事例にー

大橋めぐみ・小柴有理江・小林茂典

【要旨】

農山漁村地域の維持・再生を図るためには、所得と雇用を生み出す「仕事づくり（産業化）」と豊かな「暮らしづくり（生活インフラの整備）」を一体化させた、内発的で地域密着型の地域再生手法が重要である。本章では、この「仕事づくり」と「生活インフラの整備」を一体化させた地域再生のビジネス手法としてコミュニティビジネスに着目し、非営利組織を活用した配食事業を対象として、先行研究のサーベイや事例分析等を踏まえながら、地域再生に向けた取組としての意義や課題等の整理を行った。

本章で、配食事業に着目したのは、高齢化・過疎化等が進行する農村地域社会において、配食は、高齢者世帯や買い物困難者等の食を支える重要な役割を果たすとともに、配食時の声かけや安否確認等が地域社会との接点づくりやコミュニケーションの維持・活発化等を図る上で大切な役割を担うなど、生活インフラの整備の一環として重要な位置を占めるからである。また、配食事業の主体は、採算性を重視し営利を第一目的とする一般企業とは異なる視点から事業活動を展開することが可能な非営利組織（NPO 法人、生協、高齢協）に着目し、事例分析を行った。

非営利組織による事業活動は、「生活者ニーズ」に対して迅速・柔軟かつ機動的に対応できる点に特徴があり、また、「事業体でありながら、ボランティアや寄付、ネットワークなどを事業の資源として積極的にとらえること」ができる。こうした一般企業とは異なる特徴を有しているものの、事業を継続させるためには、非営利組織による配食事業においても一定の収益の確保が必要とされる。事例分析からは、基本的な共通点として、調理に際しては手作りを基本とし、配送エリアについても配送効率がよい地域に限定しないなど、コストを上昇させる要因を抱えながらも、さまざまな工夫により、配食事業単体でみても黒字ないし若干の赤字程度で経営されていることが明らかとなった。

コミュニティビジネスとしての配食事業は、「生活インフラの整備」において重要な意義を有する取組であるとともに、地域の高齢者や主婦層の雇用の場としても重要な役割を果たしている。非営利組織の場合、一般企業とは異なる事業活動が可能であるが、事業の継続に向けた一定の収益確保のためには、配食事業と他の事業との組み合わせも必要とされよう。また、地域住民の日常的な困りごと等を支援するサービスと配食事業とを組み合わせることによって、面的な広がりを持つ配食事業の配送ルートを多様なコミュニティビジネスを実施するための地域インフラとして活用していくことも重要であろう。

1. 地域再生におけるコミュニティビジネスの役割

（1）なぜコミュニティビジネスと配食事業に着目するか

地域の維持・再生には、所得と雇用を生み出す「仕事づくり（産業化）」と豊かな「暮らしづくり（生活インフラの整備）」が不可欠である。

この場合、「仕事づくり」の面だけを考えるならば、他地域からの企業誘致等も選択肢となる。しかし、高齢化や過疎化等が進行する農山漁村地域においては、日々の生活に直結する生活インフラの整備が喫緊の課題となっているケースが多い。このため、農山漁村地域の維持・再生に向けては、「仕事づくり」と「暮らしづくり」を一体化させた内発的で地域密着型の地域再生手法が重要である。また、この場合、事業（「仕事づくり」）を継続させるためには適正な収益をあげることが必要であり、ボランティア活動に依存するのではなく有償サービスの視点を有した取組が必要となる。これに加えて、高齢化の進展を踏まえるならば、「仕事づくり」においても、定年退職者を含む多様な高齢者の働く場の確保・拡大をいかにして図るかが重要であり、働く主体としての高齢者活用型のビジネスの形成が求められる。

こうした視点に立った「仕事づくり」と「生活インフラの整備」を一体化させた地域再生のビジネス手法として、コミュニティビジネスに着目する必要がある。コミュニティビジネスは、幅広い内容を含む概念であるが、ここでは、「地域が抱える課題に対して、地域に暮らす生活者が主体となり、地域の資源を用いてビジネスの形態で解決すること」⁽¹⁾としてコミュニティビジネスをとらえている。

また、コミュニティビジネスについて、別の表現を用いるならば、「生活者ニーズ」に迅速かつ柔軟に対応できる「住民主体の地域密着のビジネス」、「営利を第一とするビジネスとボランティア活動の中間領域的なビジネス」⁽²⁾としてとらえることもできる。

これに加えて、コミュニティビジネスが必要とされる社会的背景として、少子高齢化や都市社会化等の進展に伴い、「地域社会と地域住民の関係がますます希薄となり、地域の防犯、防災、福祉、環境などの重要な生活サービスの維持が困難」となっており、「従来、町内会や自治会といった地域コミュニティが支えてきた相互扶助の部分が失われてきている」⁽³⁾ことが指摘されている。こうした側面からとらえるならば、コミュニティビジネスの意義を、「これまで日本社会で培われてきた「縁」や「結」といった地域主体の問題解決の仕組み（相互扶助や協力関係）の再生を促すもの」として認識することが重要であり、コミュニティビジネスは、「市民主体」、「地域密着」、「地域貢献」に着目した「地域再生型のビジネスモデル」⁽⁴⁾としてとらえることができる。

本章では、コミュニティビジネスの基本的な内容や意義等をこのようにとらえた上で、非営利組織を活用した配食事業に着目し、先行研究のサーベイや事例分析等を踏まえながら、地域再生に向けた取組としての意義や課題等の整理を行うものである。

ここでコミュニティビジネスとしての配食事業に着目するのは、この事業が生活インフラの整備の一環として重要な位置を占めるからである。すなわち、高齢化・過疎化等が進行する農村地域社会において、配食は、高齢者世帯（および高齢単身者）や買い物困難者等の食を支える重要な役割を果たすとともに、配食時の声かけや安否確認等も地域社会との接点づくりやコミュニケーションの維持・活発化等を図る上で大切な役割を担っているからである⁽⁵⁾。また、地域農産物の活用を含む地域農業とのかかわりや、その地域で食べ慣れた日常食等の調理を含め、高齢者の知恵や技量等を活かすことができる仕事づくり

の場としても重要な役割が期待されるからである。

なお、配食事業に取り組む主体は多様であるが、その中で、非営利組織に着目するのは次のような理由による。一般の民間企業の場合、特に採算性が重視されることから、配食事業においても、効率的な配送エリアの設定、メニュー作りにおける大量集中調理と低コスト化等をはじめ、基本的には「規模の経済性」に立脚した事業展開が行われている。しかし、こうした採算性を確保した上での、民間事業者による配食事業でカバーできる地域や利用者だけではなく、ビジネスとしての事業収益の点では必ずしも十分ではないとしても、生活インフラの整備の一環として取り組む必要がある地域・利用者等を念頭に置かなければ、その事業の担い手として非営利組織の役割に大きな期待がかかる。非営利組織による事業の場合、その継続性を図るために一定の収益の確保が必要であるとはいえ、それにとどまらず、「事業体でありながら、ボランティアや寄付、ネットワークなどを事業の資源として積極的にとらえること」⁽⁶⁾ができるという特徴を有している。ボランティア活動の利用については、有償の「仕事づくり」という点からみるならば、その過度の依存は避けなければならないが、例えば、食材として利用する農産物の現物供与等をはじめ、一般企業ではできないような柔軟な事業展開の工夫が可能となる。こうした点を含め、採算ベースの観点からは、営利を第一目的とする一般企業では困難な事業活動について、「生活者ニーズ」に対して、迅速かつ柔軟に機動的に対応できる主体として非営利組織の役割は重要であると言える。

なお、ここでは、非営利組織について、営利を第一目的とする一般企業（組織）とは異なる事業活動目的を有する事業体・組織として広くとらえている。厳密な定義では、「非営利」とは「団体関係者に利益分配を行うことを目的としないこと」を意味することから、非営利組織の中に協同組合を含めることには異論がある場合もあろう。しかし本章では、営利を第一目的とする一般企業とは異なる事業活動目的（コミュニティビジネスとしての視点）を有する活動である点を重視しており、一般社団法人や NPO 法人等のほか、協同組合も非営利組織として位置づけている。

以下、配食事業の市場規模を概観した後、非営利組織を活用した配食事業について、先行研究のサーベイと事例分析を行う。

（２）配食（在宅配食サービス）の市場規模

矢野経済研究所（2013）によると、在宅配食サービスの等の市場規模は第8-1表のように示されている。まず、在宅配食サービス⁽⁷⁾は、2008年度の519億円から2012年度の850

第8-1表 在宅配食サービス等の市場規模

(単位:億円)										
	2008年度	2009	2010	2011	2012	2013 (予測)	2014 (予測)	2015 (予測)	2016 (予測)	2017 (予測)
計	530	585	641	759	929	1,159	1,315	1,501	1,656	1,802
在宅配食サービス	519	569	620	730	850	970	1,080	1,200	1,280	1,350
コンビニ宅配	11	16	21	29	79	189	235	301	376	452

資料:「2013年版 食品宅配市場の展望と戦略」矢野経済研究所, 2013年。

億円へ増加している。さらに 2017 年度には 1,350 億円と、2008 年度に比べおよそ 2.6 倍の市場規模に拡大するものと予測されている。後述するように、高齢者向け配食サービスは 2006 年度の介護保険制度の改正により、公的サービスが後退し、民間サービスによるものへと移行している。そのため、中食・外食企業等をはじめとする民間企業の参入が相次いでいる。

また、配食を含むコンビニ宅配⁽⁸⁾も、2008 年度の 11 億円から 2012 年度の 79 億円に増加し、2017 年度には 452 億円と急速に拡大することが予測されている。コンビニチェーンにおいても高齢者や働く女性のニーズを取り込もうと宅配サービスを本格的に展開し始めたためである。

このほか、生協、スーパー等も参入しており、配食の市場規模は今後さらに大きく伸びるものと見込まれている。

こうした配食市場規模の拡大は、高齢化の進展、高齢者の個食化等によるところが大きい。しかしながら、同研究所の分析では、公的補助の減少や配送費用の高さ等から「全国的にシステム化された配食事業を行う（中略）企業を除いて、配食サービス事業単独で採算を得ている企業はほとんど見られない」⁽⁹⁾としている。安否確認等の付随サービスと効率性との両立も課題となっている。

配食については、行政や社会福祉協議会等による取組も重要であるが、自治体等の高齢者向け配食については、「要介護・要支援の認定が必要だったり、単身世帯に限定するなど利用のハードルが高い」場合がある。また、ある自治体では、配食を利用する資格要件として「本人が 65 歳以上で要介護・要支援の認定を受けている単身者」か、「同居人も買い物や料理ができない」ことが求められるとしている⁽¹⁰⁾。

先に指摘したように、特に採算性が求められる民間企業における配食事業の取組は、効率的な配送エリアの設定、メニュー作りにおける大量集中調理と低コスト化等をはじめ、「規模の経済性」に立脚した事業展開が基本となっている。これをベースとしながら、コンビニやスーパー等を中心に、配食を他の日用品配達と組み合わせること、すなわち、「範囲の経済性」的な事業展開を行い、配送コスト等を含めると配食事業単独では採算がとれないケースにおいても、他の物品販売との組み合わせで収益を確保しようとする取組もみられる。

農山漁村地域における生活インフラの整備において、配食（見守りを含む）は重要な地域課題への対応方法として位置づけることができるが、それを担う主体をどう確保し、コミュニティビジネスの一環として事業化を図っていくのが課題となる。

これらの点を踏まえながら、次に、非営利組織による配食事業の特徴等について、先行研究のサーベイと事例分析等をもとに、整理する。

2. 非営利組織による配食事業に関する先行研究のレビュー

(1) 非営利組織等によるコミュニティビジネスとしての配食事業

ここでは、非営利組織を活用した農村地域再生の取組として、非営利組織⁽¹¹⁾等によるコミュニティビジネスとしての配食事業について分析を行う。その背景にあるのは、農村地域における人口の流出による地域の維持の困難化である。特に、農村地域では、高齢者のみの世帯が増加しており、買い物や雪下ろしなどの日常生活に支障が出ることで、たとえ健康であっても、住み慣れた集落に住み続けることができなくなるという課題がある。

高齢者向けの配食事業は、高齢者の食を支えるだけでなく、毎日、声かけをしながらお弁当を届けることで、高齢者の見守りを行うという活動が重要であり、こうした見守りと安否確認のサービスは遠方に住む子供世帯からの依頼で行われることも多い。配食事業は、生活の基盤となる食や見守りの確保によって、高齢者が住み慣れた地域で自立して生活する支援であると言える。また、こうした配食事業は、地域の人口の維持にとって重要であるだけではなく、さらに、地域の雇用創出、地場農産物の活用などの経済効果によって、地域再生に寄与することも期待される。

実際に、日本における配食事業についてみると、1980代以前は、高齢者の比率も比較的低く、地域の高齢者の孤独死という社会問題に対し、民間企業では採算が合わず、行政でも、対応する制度がないため、配食事業などの、高齢者の支援は実施が困難であった。その際に、「できることを、できるところから」という機動性をもつ非営利組織が、高齢者の配食事業に取組、それを契機として、政府が非営利組織の活動を支援する形で、全国の市町村にサービスが拡大している（小伊藤ほか、2007）。このように、非営利組織は、助け合いや協働を信条基盤とし、人々の間に交流を復活させ、社会問題を自発的に解決していこうとする活力の源となると期待され（小澤 2001, サラモン 2007）、配食事業にとどまらず、地域住民の抱える課題について、最も早く対応し、解決策のモデルをつくりだしていく主体となることが期待される。

(2) 日本における配食事業の経緯と非営利組織の課題

日本における高齢者向けの配食サービスは、草の根での活動から開始されており、ボランティアや寄付、公的支援を活用しつつ、限られた地域で行われていた。1992年には、配食事業の国庫補助化が開始され、2000年の介護保険制度施行時に多くの市町村で導入されたが、2006年の介護保険制度改正で国庫補助から外れたため、各市町村は任意事業に移行したり、事業を終了した。また、当初は介護認定外の高齢者も対象であったが、要介護2以上など、対象者も狭まる傾向にある（松井 2011,2012）（第8-2表）。生協総合研究所(2008)によると、多くの非営利組織は、既存の老人ホーム等の施設や地域のボラン

第8-2表 政策における高齢者への配食事業の位置づけ

1981年	配食サービスが国庫補助化	・実績は少ない
1992年	在宅高齢者等日常生活支援事業	・支援事業の選択メニューに配食が加わり、国庫補助が拡大
2000年	介護保険制度施行、介護予防・生活支援事業の1事業(国庫補助事業)となる	・介護保険施行を機に事業を実施する自治体が増加、介護予防として介護認定外の者も対象
2002年	介護予防・生活支援事業が「介護予防・地域支え合い事業」に改定	・配食サービスが「食の自立支援事業」のサービスの一つとなり、単独事業ではなくなる
2006年	介護保険制度改正「介護予防・地域支え合い事業」見直し	・食の自立支援事業が国庫補助から外れ、明確な位置づけがなくなる
2012年	介護保険制度改正	・配食サービスは市町村の判断で実施される介護予防・日常生活支援総合事業に

資料: 松井(2011,2012), シルバーサービス振興(2007)。

ティアなどの活用により事業を行ってきたが、安否確認の充実、小規模での調理等が高コストであるため、委託事業の減少により、経営が悪化する組織も多いという。

一方、近年、民間企業でも、配食事業に多くの大手企業が参入し、高齢者向け在宅配食の規模は 2006 年の 500 億円から、2012 年は 750 億円程度へと拡大しているという（石橋 2013）。こうした企業では、元気な高齢者や単身赴任者など多様な客を対象に、カロリー等に配慮したメニュー、手渡しでの安否確認、日用品配送などのサービスも導入している。多くは、拠点工場で大規模な生産を行い、前日に調理された弁当をチルド配送するため低コストであるが、効率性や採算の点から、都市部や拠点店舗の近隣に配送エリアを限定することが多いといわれている。

このように、現在は、配食事業に参入した民間企業が大規模生産を行い、配送効率の良いエリアに限定して進出すること多いため、非営利組織は価格面で競争することが困難となっている。さらに、自治体からの委託事業の減少により事業の採算性が悪化する組織も増加している。こうした状況下で、非営利組織が、手作りや交流といった理念を維持しつつ、どのように採算を合わせて配食事業を成立させているのかを調査の主眼とした。さらに、事業による雇用拡大や農産物の利用、地域社会への課題への取組についても考察する。

3. 非営利組織による配食事業の事例

ここでは、独立採算で配食事業を行っている非営利組織の事例として、「認定 NPO 法人もりおか配食サービス」（以下、NPO もりおか配食）および「いわて生活協同組合」（以下、いわて生協）を取り上げ、事業の特徴、経営、地域社会への効果について検討する⁽¹²⁾。

（1）認定NPO法人もりおか配食サービス

NPO もりおか配食は、もともと、いわて生協の福祉活動の一環である弁当を月 2 回配

布する活動を発展させたものである。活動に参加していた主婦を主体に、生協の組合員以外の利用が可能となるように、1999年にNPO法人として設立され、2013年、認定NPOとなった。配食範囲は盛岡市とその近郊であり、自社の施設で当日調理した弁当を配達している。立ち上げ当初の1日平均131食(2000年度)から、264食(2013年度)まで拡大している(第8-3表)。また、年に3,871食の会議用の仕出し弁当を受注している。

2013年度の会員数は597人で、うち利用会員(配食利用者)が349名、協力会員(配達ボランティア)が61名、賛助会員(寄付金による支援者)が、個人132名、団体55団体で、会員更新率は81.9%となっている(2013年総会資料より)。利用者の多くは70代以上の高齢者となっている⁽¹³⁾。

本法人の特徴をみると、第1に、地場産食材の比率が高いこと、加工品は1割程度に抑えられ、手作りであることがあげられる。食材の仕入れ先は、いわて生協が8割程度を占め、骨なしの魚等の生協で取り扱いのないものを中心に業者から仕入れている。添加物の基準は厳しく、生協以外の業者にも仕様書を依頼し、生協の品質基準に準じたものを使っている。また、食材の産地については、海外産でも基準に適合している商品は利用するが、県産品へのこだわりがある。2012年総会資料によると、平成22年に県産農林水産物利用実態調査の一貫として食材の利用状況を調査したところ、配食弁当の県産食材の利用率は、平均60.2%と非常に高く、うち、主食97.2%(うち、米は100%)、野菜類54.9%、畜産・水産物58.2%、加工品11.4%、冷凍食品、その他0%となっている。

第2の特徴は、認定NPO法人であり⁽¹⁴⁾、いわて生協をはじめとする多くの主体の支援を得て事業を運営していることである。いわて生協からの支援としては、生協からの手厚い食材費支援があり、理事長はいわて生協の嘱託職員扱いになっている。また、調理場および事務所の建物も生協が整備しており、賃料を支払っているが、初期投資を抑えることができています。なお、生協からの支援は、毎年度理事会討議で採択されて行われる。また、配達では、ボランティアで全体の配送の3分の1強程度の配達を担っている。協力会員であるボランティアが週1～2回配達に参加し、走行距離は長くて2時間程度であり、ガソリン代のみ支給されている。ボランティアは生協の会報、市の広報などで募集を行っており、参加者の動機は多様であるが、長期間継続して参加するボランティアが多いことが組織の財産であると考えられている⁽¹⁵⁾。また、賛助会員は寄付や会費の支払いで活動を支援する会員であり、増減はあるが、ほぼ毎年同じ人数で推移しているという。一方で、行政による支援は現在も行われておらず、委託事業も、土日の配達がないことで規定に合わないため、申請が不可となっている。

第3の特徴をみると、人材面では、活動を立ち上げたメンバーの意欲によって支えら

第8-3表 もりおか配食サービスにおける配食事業の概要(2013年度)

項 目	概 要
雇用者数 (人)	調理および配送 13 配送 3 理事・事務 4
配食エリア	盛岡市とその近郊
配 食 数 (食/日)	216(夕食), 48(昼食)
主な配食先	個人,他(行事弁当等)
1食単価 (円)	595(夕食), 520(昼食)

資料:ヒアリング調査より作成。

注:個人は自由契約の弁当配食

れてきたことである。雇用の状況を見ると、調理員 13 名（1 人が正規雇用、12 名がパート）事務（パート）4 名、配達（パート）が 3 名である。40 ～ 60 代が中心であり、65 歳以上は配達を中心に 4 名となっている。配達は、調理員も、調理の終了後に 2 時間ほど行っている。「(事業の立ち上げは) 大変な作業で、調理後の配達は負担が大きい、当たり前だと思ってやってきたので続けることができた」とヒアリングで述べられているように、熱意をもったメンバーによって活動が支えられてきた。現在は、立ち上げ当時の職員メンバーは理事を含めて 3 名となり、近年の雇用は、ハローワークを通じて行っている。ハローワークを通じての募集の場合、仕事のやりがい伝わりにくく、NPO に勤務するという意識を持ちにくいという課題があり、調理者を配達に同行させる研修を行ったり、社会福祉協議会の行事の参加を促すなどの働きかけを行っている。さらに、高齢者疑似体験、防災・救命救急の講習会など、ボランティアと職員合同で、研修が行われている。

4 点目として、東日本大震災の発生時も配食を可能な限り継続し、さらに、ボランティアの炊き出しの場を提供するなど、食の支援の拠点として活躍した。震災当日は、調理は終了していたため、停電と渋滞が続く中、夜の 9 時すぎまでかけて配送を行い、利用者の安否を確認している。また、その後も 2 日分は米や乾物などを利用して変則メニューで配食を行ったが、ガソリンの供給がなく 3 日間配食を停止したが、その後、車、バス、自転車、徒歩を組み合わせ、配れる範囲から開始し、その翌週には通常営業を再開している。公的機関や民間企業の配食が中止になる中で、他の配食を利用している人からも問い合わせがあり配食したという。また、震災時は、いわて生協のボランティアによる炊き出しに場所を提供し、豚汁や牛丼等を被災地に届けるといった活動を行い、計 6 回、12,000 食が被災地に届けられている。「自分たちで考えてすぐに行動に移せるところが、NPO の良いところかもしれない」と述べられていたように、手続きなどに時間が必要な行政や大規模な組織と異なり、迅速に対応できることが非営利組織の利点であり、もともと地域の課題の解決のために配食事業に取り組んできた組織であるからこそ、地域の拠点となりえると言える。

コスト面をみると、前述したいわて生協を中心とする県産食材の利用、調理員による手作り、見守りを含めた配送などの高い品質はコストの上昇要因となる。しかし、配食代金は抑えられている。こうした経営を可能としているのは、生協からの食材費支援、嘱託職員 1 名分の給与支給により、食材費、人件費が抑えられているからである。また、ボランティアの活用で 3 分の 1 強の配送費を抑えて

第8-4表 もりおか配食サービスにおける配食事業の収支（2013年度）

	金 額 (万円)	構成比 (%)
収 入	3,777	
支 出	3,985	100.0
食 材 費 (弁当箱含む)	1,187	29.8
人 件 費 (配送除く)	1,098	27.6
物 件 費・その他費用	908	22.8
配 送 費 (配送人件費含む)	792	19.9
収 支 (事業剰余金)	▲208	

注(1) 配送費はガソリン代(車両費含まない)+人件費、人件費は配達員給与(年120万)+調理員給与の一部(13人が1日2時間、時給655円で年間253日勤務と仮定)。

(2) 経常利益は税引き前。

いる。その結果、第8-4表に示した収支をみると、食材費が支出の3割前後、配送費が2割、人件費が3割、および物件費その他で2割強となっている。収支は若干の赤字であるが、これらは、寄付でまかなわれている。他社との差別化について、理事長は、「本当に手作りで、人とのつながりを大切に活動してきたことが大事」と述べている。総会には業者やボランティアが集まり、生協とも熱意のある人とのつながりがあってこそ活動が継続できたと考えている。そのために、「とにかく夕食だけで200食という採算の取れる規模を継続的に続けていきたい」と述べている。

現状の課題としては、近年は食材の他、衛生・厨房・事務用品などの値上がりにより質の維持が大変であり、また、年金目減りなど先行き不安で利用を控えたり、大手競合社の参入もあり、利用数が若干減少していることがある。また、人の確保の面では、調理の後での配送は負担が大きく、賃金も含めて条件は良くないため、ハローワークからの応募者が少ないことである。

（２）いわて生活協同組合

いわて生協の夕食宅配は、2013年6月に共同購入事業の一環として立ち上げられた。配食の規模、配食エリアをみると、利用者は生協の組合員であり、配食数は、調査時で600食であり、盛岡市などの都市部を中心に、拠点となるセンターからおおよそ30分圏内が配食範囲となっている（第8-5表）。

特徴をみると、第1に、配送は、専用の車両を利用し、すべて直雇用のアルバイトとし、従業員の待遇の改善とサービスの向上を図っている。配送員は24名で、20代～50代までの多様な年代の女性である。勤務時間は午後1時から4時間であるため、配偶者の扶養範囲内での勤務が大多数である。直雇用で配送を行った場合、車両費や保険費が発生するため、配送を委託するよりも1.5倍程度のコストが発生すると試算されたが、従業員の待遇を考え、直雇用としている。また、市町村と高齢者の「見まもり協定」を結び、従業員が利用者とコミュニケーションをとれるように配送時間を確保し、教育を行っている。そのことで、利用者が何らかの不満を感じても、クレームや利用停止に直ちににつながるのではなく、改善に結びつくことが可能であるという。また、従業員が長期に務められるように、ノルマなども設けていない。

第2の特徴として、いわて生協の事業の一部門であるため、生協のインフラを活用できるという点がある。具体的には、共同購入事業の配送拠点のセンターを活用し、夕食宅

第8-5表 いわて生協における配食事業の概要

項 目	概 要
雇用者数 (人)	調理 4 栄養士 1 配送 24 事務・管理 3
配食エリア	盛岡市、滝沢市、矢巾町、紫波町、 花巻市、北上市、奥州市、平泉町、 一関市(4事業所から片道30分圏内)
配 食 数 (食/日)	600
主な配食先	個人、他(行事弁当等)
1食単価 (円)	514

資料:ヒアリング調査より作成。

注. 配食数は調査時点(2014年7月)の配食数。

配に関する問い合わせ業務もセンター長が兼任している。また、組合員へのチラシ配布や、保冷剤などの資材の利用も行っている。ただし、衛生管理のための保冷の必要性や、見守り時間を織り込んだ配送時間の設定などのため、不在時にも配達可能な共同購入の配達ルートは利用できず、専用の軽車両をリースしている。

第 3 の特徴をみると、生協独自の添加物基準の遵守と、手作りでの調理、柔軟なメニューの改善がある。調理は、前日に、北上市にある委託先でクックチルとして調理を行い、翌日の午前中に拠点となる 4 つのセンターまで運搬し、1 時から配達を行う。委託先では、栄養士 1 名と調理師 4 名が専属で雇用されている。食材については、添加物等の基準を満たしたものを、給食センターに一任しているが、毎週担当者が、委託先の工場長と試食を行う。クックチルの導入の利点として、衛生管理の徹底、保存料が不要であり食味も損なわないこと、日中に少人数での調理が可能となることがある。コスト面から、現在はいわて生協の共同購入の食材は活用していないが、産直部門で野菜等で規格外品などを活用できないか検討がなされている。また、手作りは、下処理に時間がかかるなど、基本的にはコストは増加するが、大手との差別化として、手づくりであることを重視し、加工品をそのまま出すことはしない方針である。

第 4 の特徴として、生活協同組合という組織であるため、長期的な視点から事業を実施しようとしている点である。岩手県では、民間の大手配食事業者は進出していないため、高齢者への配食事業へのニーズは高く、当面赤字であっても、3 年程度で黒字化を目指す予定であり、また、被災地からの配食の要望も多く、沿岸部への配達は、配送効率が低下するため黒字化にはより時間がかかる見込みであるが、可能となるよう調整が行われている。さらに、買い物難民の対応と採算性の向上の方向性として、日用品も含めた生協の商品の販売などを検討しており、高齢者にも容易な注文方法などの工夫を検討している。

第8-6表に示した収支は、事業開始後 1 年をすぎていないため、見通しを含む試算値であるが、支出の内訳をみると、食材費と人件費が約 3 割となっている。また、配送費が 3 割弱、物件費・その他費用が 1 割程度となっており、収支が若干の赤字となる見込みである。前述した直雇用での配送がコストの上昇要因となり、事業拡大と利用者の入れ替わりのため広報費で 1 千万円弱が必要となっている。一方で、生協のインフラを活用することにより、物件費を抑えている。なお、夕食宅配専属の 2 名の生協職員の給与は計算に含まれていない。

こうした配食事業は、1 日 2,000 食程度が採算ラインであると試算されている。今後の規模拡大は、現在は 4 センターと

第8-6表 いわて生協における配食事業の収支
(2014年度計画値)

	金 額 (万円)	構成比 (%)
収 入	9,914	
支 出	10,175	100.0
食 材 費 (弁当箱含む)	3,073	30.2
人 件 費 (配送除く)	3,073	30.2
物 件 費 ・その他費用	1,097	10.8
配 送 費 (配送人件費含む)	2,931	28.8
収 支 (事業剰余金)	▲262	

注(1) ヒアリング調査より作成、事業開始後1年をすぎていないため、見通しを含む2014年度の計画値。

(2) 人件費(配送除く)には、調理の委託先の利益および物件費を含む。

なっている実施事業所を増加し、さらに現在の配食エリアで、0.2 %にとどまっている世帯利用率を上昇させることである。一方、沿岸部までの配送の拡大は、むしろ配送効率さが下がるため、共同購入との連携など、何らかの対策が必要となる。

課題は利用者の確保であり、利用者の契約中止への対策として、組合員の声を反映したメニューの改善に取り組んでいる。現在は、利用者からの声を、栄養士がすぐ反映でき、委託先の工場でも内容は柔軟に改善が可能であり、小回りのきくメリットがある。また、課題として、いずれ大手の配食業者が都市部の効率の高い地域に参入することは脅威であると感じている。

(3) 高齢者が参画する配食事業の展開—高齢協の取組—

次に、高齢者自身によって、農村部も含む地域で配食事業を展開し、高齢者の食のインフラ形成に寄与している高齢者生活協同組合（以下、高齢協）を事例として取り上げ、その特徴と課題を分析し、コミュニティビジネスとしての展開方向を考察する。

高齢協とは、「寝たきりにならない、しない」、「元気な高齢者がもっと元気に」をスローガンに、高齢者の「福祉、生きがい、仕事おこし」に取り組む生活協同組合である。現在 21 都道府県で設立され、4 万人以上が組合員となっている。高齢協では労働者、利用者、経営者ともに組合員であり、年齢制限はないものの、高齢者が主体となった組織である。介護事業を核として元気な高齢者の「年金プラス月 5 万円」の仕事づくりを目指しており、配食事業もその一環として行われている。

ここでは、高齢協の中でも配食事業の規模が大きい福岡県、長野県、沖縄県を事例として取り上げる⁽¹⁶⁾（第8-7表）。

福岡高齢協は、介護事業を核とし、給食センター（1 か所）を活用した配食事業を行っ

第8-7表 各高齢協における配食事業の概要

	福岡高齢協	長野高齢協	沖縄高齢協
組織形態	生活協同組合	生活協同組合、 一部NPO法人	生活協同組合
組合員数 (2011年度)	5,123名	2,813名	1,842名
配食事業開始時期	1979年	2000年	1997年
全事業高に占める 配食事業の割合 (2011年度)	4.4%	7.5%	100%
年間配食数 (2013年度)	約10万食	約15万7千食	約26万食
配食拠点数	1か所	3か所	4か所
自治体からの 配食委託事業	あり	なし	一部地域であり

資料：聞き取り調査より作成。

注：数値等は福岡は2013年度、長野は2012年度、沖縄は2014年度の値。特記のない限り本項以下同じ。

ている。長野高齢協も介護事業を核に、県内 3 か所（長野市 2 か所、佐久市 1 か所）に配食拠点を設けて事業を行っている高齢協である。員外利用の多い佐久市では、長野高齢協が運営する NPO 法人が配食事業を担っている。一方、沖縄高齢協は、唯一配食事業に特化した高齢協である。県内 4 か所（名護市、恩納村、沖縄市、那覇市）に配食拠点を設け、年間約 26 万食を配食している。

いずれの事例も、高齢者の見守りや配食への切実なニーズが存在したことから、最初是有志によるごく小規模な取組から開始されている。そうした使命感もあり、高齢協では、事業規模に関わらず、配食事業を高齢者の食のインフラとして重要な事業であると位置づけている。

1) 高齢協による配食事業の特徴

高齢協の配食事業は、高齢者の雇用や安否確認も目的としているため、過度に効率化しすぎていない点が特徴と言える。

それは第 1 に、配送効率のよい地域に限定せず、広い範囲を配送エリアとしている点である。配送範囲をみると（第8-8表）、都市部に拠点を設けている場合もあるが、多くは人口規模の小さな都市、およびその周辺の農村地域を配食範囲としている。しかも、長野や沖縄の一部遠隔地においては、自治体からの補助が得られない中で配食を行っている。沖縄高齢協では、片道 40km と遠方にも配送を行っているとのことである。ただし配送コースから大きく外れた地域や山間地域には配送できない場合もあり、そうした場合には行政等の支援が必要であることが指摘されている。

第 2 に、多頻度の配送である。いずれの高齢協でも、希望すれば 1 日 2 回、週 6 ～ 7 日配送してもらうことが可能である。こうして外出や家事がままならない高齢者や障害者に手作りの食事を提供している。

第8-8表 各高齢協における配食範囲

	配食拠点	配 食 範 囲		1日当たり配食数	配 食 頻 度	1 食 単 価	安否確認
		配 食 エリア	エリア内人口規模				
福 岡 高齢協	A店	志免町*,須恵町*,新宮町*,宇美町*,久山町*,粕屋町*	17万人	約200食	1日2回, 週7日	650円	○
長 野 高齢協	B店	千曲市(旧更埴市)	4万人	約180食	1日2回, 週7日	577円	○
	C店	長野市(半分程度)	19万人	約130食			
	D店	佐久市(浅科・望月地区除く),佐久穂町	11万人	約130食			
沖 縄 高齢協	E店	名護市*,本部町,今帰仁村, 大宜味村, 宜野座村	9万人	約250食	1日2回, 週6日	600円	○
	F店	恩納村*,金武町,読谷村*,嘉手納町	8万人	約150食			
	G店	沖縄市*,宜野湾市*,うるま市,北谷町,北中城村*,中城村*	41万人	約100食			
	H店	那覇市*,浦添市*,西原町*,与那原町	48万人	約700食			

資料：聞き取り調査より作成。

注(1)ゴシック体は事業所の所在地域。B店の拠点は長野市。

(2)「*」は認定者に対し自治体から補助が出ている地域。

(3)C店の合計人口規模は便宜上、長野市の人口の半分とした。

(4)「1食の単価」普通食の単価。食事内容や配送距離によって単価が異なる場合がある。

第 3 に、上記と関連して配送時に手渡しすることで高齢者の安否確認を行っている点である。配送時に連絡なく不在の場合には、他の配送を終えてから再訪問するなど安否確認を徹底している。

第 4 に、配食メニューの工夫である。長野高齢協および沖縄高齢協には管理栄養士が雇用され⁽¹⁷⁾、カロリーや塩分を考慮したメニュー、高齢者が食しやすい形状や硬さ、アレルギー等の要望にも対応している。また、地域の味や家庭料理、行事食をメニューに取り入れ、高齢者が親しみやすい食事の提供がなされている。

第 5 に、高齢者の雇用を目的としているため、調理の過程はできるだけ機械化しないようにしている。例えば、使用する野菜は手作業でカットしている。また、多機能加熱機器（1 台で煮る、炊く、炒めるなどの調理が可能）はあえて導入せず、調理担当者が個別に行っている（長野高齢協）。

2) 高齢者のワークシェアリングを基本とした就労形態

このような過度の効率化を避けることは、コスト上昇の要因ともなる。高齢協では、主として以下の点からコスト抑制の工夫がなされている。

その 1 つは、高齢者や女性のワークシェアリングを基本とした就労形態である。調査を行った配食拠点の半数では、配食事業に携わる従業員の 6 ～ 7 割が高齢者である（第 8-9 表）。高齢者は、平均給与およそ月 5 ～ 7 万円の範囲で、他の従業員と分担しながら調理や配送を担当している。また、高齢者だけではできない作業もあり、調理等には子育て中の女性も参加している。

2 つ目に、配送用の車は長野および沖縄では配送担当者本人の持ち込みとなっている⁽¹⁸⁾。車のリース料や駐車場代を節減するためである。例えば、長野高齢協では、配送個数に応じた出来高払いと、配送距離に応じた車の維持費込みのガソリン代、加えて常勤者には交通費が支払われる仕組みとなっている。

また、3 つ目に配送拠点を設置する際は、自治体等の財政補助が出る場合もあるが、飲食店の店舗跡を活用したり（沖縄高齢協）、自前の給食センターを利用する（福岡高齢協）等で設備投資をかけずに拠点を広げている。ただし、これ以上の拠点拡大に関しては対応が分かれている。沖縄では自治体の要望もあり、2013 年度に中部地域に配食拠点を新設した。一方、長野高齢協では、高齢化の進行とともに配食希望者が増加していると感じているものの、他の事業者との競合で利用数量が安定せず⁽¹⁹⁾、配食拠点の拡大には慎重な姿勢である。

第 8-9 表 配食事業における高齢者の参画

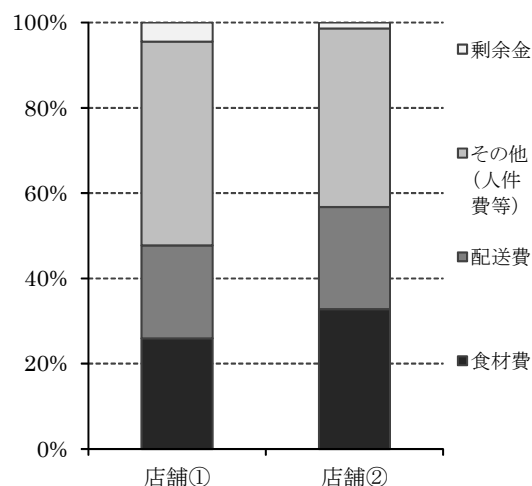
	配食拠点	雇用者数 (人)	60歳以上
福岡高齢協	A 店	20	13
	B 店	17	12
長野高齢協	C 店	11	8
	D 店	10	2
沖縄高齢協	E 店	18	3
	F 店	9	0
	G 店	11	2
	H 店	36	16

資料：聞き取り調査より作成。

3) 課題と対応方向

他の事業者との競合が激化する中、また自治体からの補助が削減される中であっても、高齢協の配食事業の収支は、いずれも若干の赤字もしくは黒字である。また、配食拠点ごとの独立採算も維持されている。

第8-1図は、ある配食拠点の支出の内訳（割合）である。これをみると食材費は約3割、配送費も約2割に抑制され、残りの5割弱が人件費等である。聞き取り調査によると、いずれの高齢協でもこれらとほぼ同じ収支状況である。必ずしも利益を出すことを目指した組織ではないものの、収入に対する剰余金の割合が店舗①では4%台、店舗②



第8-1図 高齢協のある配食拠点の支出内訳

資料: 高齢協資料より作成 (2012年4月～2013年1月の値)。

では1%台であり、剰余金を次の取組に投資するといったことは困難な状況にある。

こうしたことから、高齢協の特色を維持しつつ、販売先の拡大やコスト低減を一層図っていくことが今後の課題となる。

その解決方向として、各高齢協で先行して取り組まれているのは、1つは地元農家等と契約して野菜を調達することによるコストの低減である。これは長野高齢協のB店で先行している。高齢協のメニューは家庭料理を基本としているため、必然的に野菜の使用率が高くなる。加えて手作業で調理を行っているため、規格外の野菜でも利用が可能である。そうしたことから、B店では使用頻度の高い品目については、定年帰農者と契約して規格外の野菜を提供してもらっている。しかしながら高齢協全体としてみると、地域の農家や農協、農産物直売所等との接点がなく、取引関係は生じていない。地域の特色を出す意味でも、今後こうした地域内の主体との連携を深めていくことが重要となる。とりわけ周年で安定供給が可能な農産物直売所との連携も有効であると考えられる。

2つ目は新たな利用者の獲得である。ほとんどの配食拠点では、個人や自治体からの委託による配食のほか、高齢者福祉施設の給食や行事用の弁当の受注等で販売先を広げつつある（第8-10表）。そうした新たな供給先が、配食数の約3割を占めるようになった高齢協もある。生協法人であるため員外利用には制約があるものの、施設での給食等にも販路を広げることで、配送コストを節減しつつ、売り上げを拡大することが可能となる。こうした面からも地域の主体とのかかわりが重要となる。

第8-10表 高齢協の配食先

	配食拠点	主な配食先
福岡 高齢協	A店	個人,委託,他 (2施設・行事弁当等)
	B店	個人
長野 高齢協	C店	個人,3施設
	D店	個人,一般事業所
沖縄 高齢協	E店	個人,委託,13施設
	F店	個人,委託,6施設
	G店	個人,委託,3施設
	H店	個人,委託,10施設

資料: 聞き取り調査より作成。

注: 委託とは、自治体から委託された配食先である。

3つ目に、配食のルートを活用した新たな事業の展開である。福岡高齢協では、配食事業の配送ルートを活用して、日用品の配送や、日々の困り事を支援するサービスを行うなど、多様なコミュニティビジネスを実施する地域のインフラとして発展しようとしている。福岡高齢協では、従来であれば家族が対応していた日常の困り事を、有償でこまめに対応していく「ゆいサービス」を組織的に強化していく方針であり、このサービスもコミュニティビジネスの1つとして位置づけることができる。沖縄高齢協でも、「コミュニティの原点は家族であり、家族の生活に必要なものを地域単位でそろえていく」との視点から、今後の展開方向としてコミュニティレストラン等をあげている。今後、こうしたサービスと配食事業とを組み合わせることによって、面的な広がりをもつ配食事業の配送ルートを多様なコミュニティビジネスを実施するための地域のインフラとして活用することも可能であろう。

4. 非営利組織による配食事業の地域再生における役割と課題

以上、「仕事づくり」と「生活インフラの整備」を一体化させた地域再生のビジネス手法としてコミュニティビジネスを位置づけ、非営利組織を活用した配食事業を対象に、先行研究のサーベイや事例分析を行い、その取組の特徴、意義および課題等を検討した。

以下、特に、事例分析から得られた特徴や課題等を中心に若干の整理を行い、まとめたい。

まず、経営面についてみると、調理員による手作り調理や、十分な見守り時間を確保した配送、県産食材の利用、高齢者雇用や配送の直雇用などの取組は、配食事業のコストを上昇させている。しかし、ボランティアや支援の活用でコストを抑え、地域のニーズに柔軟に対応することで食数を伸ばす努力が重ねられている。その結果、ある程度の販売規模を確保し、独立採算でも、黒字あるいは若干の赤字で経営が維持されている。採算性の高い施設給食などの受注拡大に加え、生活支援や買い物サービスなどの取組を、いかにビジネスとして確立していけるかが課題と言える。

次に、地域にもたらす効果についてみる。まず、第1点目に、地域農産物の活用についてみると、事例とした配食事業は、比較的小規模で、手作りによる差別化を図るため加工品の利用率が低く、メニューに柔軟性があるため、規格品でない野菜などを含め、地域農産物の利用がしやすい。また、多くの事業者は地域貢献の意欲が高く、地場産の食材を使いたいという意識は高い。そのため、実際に、農家から直接購入したり、直営農場を経営するといった取組が行われてきた。また、生協と連携しているNPOでは、地場産の使用比率は非常に高くなっていた。こうした取組を進めていくためには、地域の農家グループや道の駅、生協やJA等の地場産食材を扱う主体との連携を強めることも重要と考えられる。

第2点目に、地域住民の雇用についてみると、調理や配送に、主婦層や高齢者が活躍

しており、地元からの雇用者が大多数であった。合議制などがとられているため、意欲のある従業員が多く、小回りのきく地域に根ざした事業につながっている。一方で、近年は、ハローワークでの雇用が主流となり、低賃金で重労働といった視点で捉えられることもあり、研修の充実など、意欲をもって取り組める体制の充実が必要と言える。

第3点目に、いずれの事業者も、もともと、高齢者の生活支援など、地域の課題の解決のために配食事業に取り組んできた。そのため、高齢者の見守りには十分な時間がとられており、震災時の配食の再開も、行政や民間事業者よりも早く行っている。また、構想段階であるが、被災地への配食、コミュニティレストランの運営、日常的な困りごとへの対応サービスなど、配食事業にとどまらず、包括的に地域の高齢者の抱える問題解決に向けた取組が行われている。非営利組織として、地域の抱える課題について、最も早く課題を認識し、解決策のモデルをつくりだしていくという、重要な役割を果たしていると言えるだろう。

最後に、今後の研究課題について述べる。本研究で注目した NPO や協同組合による配食事業の事例は、大手配食事業者が参入しない地方都市にも立地し、さらに遠方の利用者まで数十キロも配食している事例もあった。しかし、配送効率や、担い手の確保の面から、中山間地域での、こうした非営利組織等による配食事業には限界もあると考えられる。しかし、買い物などの日常生活に不便な地域の高齢者が、住み慣れた農村地域での生活を続けていく上で、こうした手作りで手渡される食事の重要性は高いと言える。中山間地域などの集落においては、地方中核都市に立地する事業者が周辺の中山間地域の市町村まで配食する、あるいは、中山間地域の介護施設や学校施設等の給食施設で調理した弁当を配達するといった複合経営での配食事業が考えられる。今回は独立採算の事業を扱ったため、後者の事例については、今後の検討点としたい。

併せて、配食事業で活用している配送ルートを、地域住民の日常的な困りごと等を把握し相互のコミュニケーションを図るための接点として活用していくことも重要であると考ええる。地域の課題解決に向けたさまざまな有償サービス事業の立ち上げとその組み合わせを図って生活インフラを充実させていくために、面的な広がりをもつ配食事業をいかにして効果的に活用していくかという点についても検討を深めたい。

注 (1) コミュニティ・ビジネス・ネットワーク編 (2009 年) 21 ページ。

(2) 細内信孝 (2010), 20 ~ 21 ページ, 44 ~ 46 ページ。

(3) 風見正三 (2009), 14 ~ 15 ページ。

(4) 風見, 同上, 18 ~ 19 ページ。

(5) 生協総合研究所 (2008) では、地域社会における配食事業 (配食サービス) の意義等を次のように指摘している。「配食サービスは、継続して定期的に利用者の自宅を訪問することにとどまらず、利用者の安否確認として機能するとともに、そこで得られた情報にもとづいて介護保険など、他のサービスにつなげていくことができる。さらに、孤独死などのリスクを軽減する家族や近隣が果たしていた役割や、自宅で倒れて動けなくなっているなどの緊急事態への対応などの役割を負うようになっている。」(5 ページ)

(6) 生協総研, 同上, 7 ページ。

(7) 健康食・治療食宅配サービス。

- (8) 矢野経済研究所（2013）では、コンビニ宅配とは、コンビニの店頭商品を中心に、店舗ベースで食品を宅配するサービスとしている。コンビニチェーンが実施している食事（弁当）定期配達サービスは在宅配食の方に含まれる。
- (9) 矢野経済研究所（2013），55 ページ。
- (10) 日本経済新聞 2014 年 8 月 4 日付け，日経 MJ2014 年 7 月 18 日付け
- (11) なお，非営利組織とは，営利を目的としない民間組織を指し，日本の法人制度でいえば，一般社団法人，一般財団法人，公益法人，社会福祉法人，私立の学校法人，宗教法人，更生保護法人，特定非営利活動法人（NPO 法人）等である（田尾・吉田 2009）。また，非営利組織は，営利活動は可能であるが，利益を組織メンバーに分配することが禁じられている。そのため，利益を組合員に分配することが可能である共同組合などは理論的な定義では非営利法人ではないが，実態として利益が配分されることがない場合は，協同組合などは，実質的には非営利組織とみなすこともある。
- (12) 両組織ともに，2014年に事業者へのヒアリング調査を実施した。
- (13) 同会で実施された調査によると（2011 年 9 月実施，回収率 66.3%），利用会員の年齢をみると，60 歳未満は 3%，60 歳代が 10%，70 歳代が 26%，80 歳代以上が 61%であり，男性が 63%，一人暮らしが 46%，介護認定者が 50%となっている。
- (14) 認定 NPO 法人は，収入のうち寄付金が 20%以上 または 3000 円以上の寄付者が事業年度平均 100 人以上という要件を満たす必要がある。
- (15) 同会が実施したアンケートによると，ボランティアの年代は，30 代 3%，40 代 9%，50 代 27%，60 代 40%，70 代 21%となっており，女性が 64%，活動年数は 1 年以下が 29%，2～4 年が 26%，5～9 年が 16%，10 年が 29%となっている（2010 年 4 月実施，回収率 82.5%）。
- (16) 各高齢協の正式名称は，福岡県高齢者福祉生活協同組合，長野県高齢者生活協同組合，生活協同組合・沖縄県高齢者協同組合である。本文中では，それぞれ，福岡高齢協，長野高齢協，沖縄高齢協と略している。事例調査は長野および沖縄は 2012 年度，福岡は 2013 年度に現地調査を行った。沖縄はその後配食拠点が 1 か所増加したため，2014 年度のデータに更新した。
- (17) その多くは病院を退職したり，子育てから復帰した管理栄養士である。
- (18) 福岡高齢協では配送用の車 6 台をリースしている。
- (19) 長野高齢協では，年によって数千食の利用食数の変化がある。

[引用文献]

- [1] 石橋忠子ほか（2013）特集「生活弱者が後を押す 配食ビジネスが急伸」激流 38-4,12-52
- [2] 小澤亘（2001）『ボランティアの文化社会学』，世界思想社
- [3] 風見正三（2009）「持続可能な社会を築くコミュニティビジネスの可能性」，風見正三・山口浩平編著『コミュニティビジネス入門』，学芸出版社
- [4] 小伊藤亜希子ほか（2007）「在宅高齢者の食生活を支える草の根型配食サービスの利点と課題」『日本家政学会誌』58-12，781-793
- [5] コミュニティ・ビジネス・ネットワーク編（2009）『コミュニティ・ビジネスのすべて』，ぎょうせい
- [6] シルバーサービス振興会（2008）『障害者・高齢者等の在宅ケアサービスにおける新たな食事提供のあり方に関する調査研究事業報告書』
- [7] 生協総合研究所（2008）「非営利団体のコミュニティビジネスとしての配食モデル形成事業報告書」
- [8] 田尾雅夫・吉田忠彦（2009）『非営利組織論』，有斐閣
- [9] 細内信孝（2010）『新版 コミュニティビジネス』，学芸出版社
- [10] 松井順子（2012）「大阪市を事例とした配食サービス事業の現状と今後：日常生活支援総合事業に

向けて」、『社会福祉学』53-1, 41-53

[11] 松井順子 (2011)「地域類型でみた大阪府各自治体の配食サービス事業」『社会福祉学』52 (1), 83-95

[12] 矢野経済研究所 (2013)『2013 年版 食品宅配市場の展望と戦略』

[13] LM サラモン著, 江上監訳 (2007)『NPO と公共サービス』, ミネルヴァ書房

終章 多様な「連携」による農村の再生・活性化に向けて

— まとめにかえて —

橋 詰 登

本研究では、都市部に先駆けて人口減少と高齢化が進んでいる農村地域の現状および動向とその地域的特徴、さらには趨勢での将来展望を統計分析によって示した後、農村の再生・活性化に向けた新たな取組として、①集落の範囲を越えた広域的な地域組織形成の動き、②これまで関係の薄かった非農業主体（NPO 法人、社会福祉法人等）との連携により農村の再生・活性化を図る動きに着目し、先進的な事例の分析から、それぞれの取組の現状と課題、農村地域に及ぼす影響等を検討した。

本章では、これら調査・分析結果を総括するとともに、地域特性に応じた農村の再生・活性化のあり方や今後講ずべき支援の方向性等を整理する。また最後に、農村地域の維持・再生と地域活性化に向けた今後の研究課題についても触れておきたい。

1. 統計分析からみた農村地域の現状と将来展望

2014 年 5 月に「日本創成会議」の人口減少問題検討分科会（座長：増田元総務相）が独自の視点を加えた人口推計によって、2040 年には若年女性の流出により全国の 896 市区町村が「消滅」の危機に直面すると具体的な名を挙げて発表した⁽¹⁾。自治体の消滅という大きなインパクトを持ったこの発表は、推計結果そのものの妥当性や解釈の仕方について十分な検証がないままに、マスコミ報道のみが過熱したという面が強いものの、今後わが国の人口減少社会への対応について、様々な議論を呼び起こす呼び水となったことは間違いない。

しかし冷静に考えれば、わが国の農村は、すでにかなり早い段階から人口減少と超高齢化社会に突入している。第 1 章の分析によれば、山間農業地域では 1970 年以降一貫した人口減少、中間農業地域では 1990 年から、平地農業地域でも 2000 年から人口減少に転じており、特に、山間農業地域での 2010 年の人口は 1970 年時の 3 分の 2 にも満たないことが示された。つまり、同地域ではこの 40 年間で 35 %を超える人口が減少しているのである。

また同章では、昭和の合併前の市町村、いわゆる旧市町村（おおむね、小学校区に相当）を単位に人口動態分析を行い、2000 年以降に人口が増加している旧市町村は平地農業地域で約 2 割、中山間地域では 1 割にも満たず、農村地域の旧市町村のほとんどが人口減少に直面していることも示された。

このように農村地域の中でも、とりわけ生活利便性の低い中山間地域、特に山間農業地

域で顕著に人口が減少してきているわけだが、旧市町村よりも小さな範囲である農業集落を単位にみれば、事態はより深刻な状況になっていると考えられる。そこで、第 2 章では、農山村における基礎的な地域社会の単位である農業集落に焦点を当て、1990 年から 2010 年にかけての集落構造や集落機能の変化について動態統計分析を行った。この分析からは、①農業集落を構成する世帯数が 2000 年を境に減少局面に入っており、集落の小規模化が加速するとともに、集落人口の高齢化も進展していること、②これら状況は、もともと小規模な集落が多い山間農業地域で顕著であること、③このような集落の小規模化や高齢化によって集落機能が低下しており、総戸数 4 戸以下、人口 9 人以下、高齢化率 50 %以上の集落において「寄り合い」や「共同活動」の実施割合が急激に低下していることが明らかとなった。しかし一方で、1990 ～ 2010 年の間においては、無人化等によって消滅した集落の数はごく僅かしかなく、小規模化・高齢化が進みつつも、現状では農山村の集落はなんとか維持されていることも明らかとなった。

だが、農山村地域における人口減少と高齢化は、今後も引き続き進行する可能性が高い。第 1 章と第 2 章では、ともに趨勢での将来予測を行い、第 1 章では、平地農業地域の旧市町村は高齢化が進行するものの 2050 年でもある程度の人口を維持するところが多いのに対し、中山間地域の旧市町村では人口規模が非常に小さくなるとともに高齢者が過半を占めるところが多数生じる結果が示された。また、第 2 章の集落別の推計では、集落人口が 9 人以下でかつ高齢化率 50 %以上の「存続危惧集落」が現在の 3 千集落弱から 2050 年には 1 万 3 千集落に増加すると見込まれ、山間農業地域では全集落の 4 分の 1 強がこれに該当するといった衝撃的な結果が示された。

両予測結果ともに、人の動きがこれまでの傾向（2000 年から 2010 年にかけての動き）と変わらずに推移するという仮定に基づくものであるが、趨勢での農村地域の展望は、農業生産面での共同活動のみならず、生活面での相互扶助すら単独では行えなくなってしまう農業集落が急増し、集落に人がいなくなることによって農村が有する多面的機能が失われていく危険性が一層高まることを示唆するものであった。

したがって、これら統計分析の結果を踏まえ農村地域の維持・再生を図っていくためには、第 1 に趨勢から脱して、新しい人の流れを作り出していくことが必要となる。定住人口の問題が深刻化している地域の多くは、人口規模の小さな山間農業地域やそこに所在する集落である。このことはすなわち、数人の新規居住者が加わるだけで趨勢での人の流れは大きく変化することを意味する。青壮年層の流出を極力抑制することに加え、UJI ターンによる新規居住者を迎え入れるための、地域特性を活かした定住対策の強化が求められる。

第 2 に集落が持つ様々な機能をなくさないために、新たな組織体制を早急に構築していくことが必要であり、集落規模等の変化に機敏に対応し、隣接する集落等との連携を図っていくことが重要となる。しかしその場合、部分的な機能を補完する集落連携が地域に輻輳する状況は決して好ましいとは言えない。地域や集落の将来を見据えた総合的で効率的な広域的集落連携、すなわち広域地域組織の形成も視野に置いて検討されるべきである。

う。そしてこれらの対応は、いずれも今すぐに取りかかるべき喫緊の課題と言えよう。

2. 先行事例からみた農村の再生・活性化に向けた取組と課題

(1) 集落の連携・広域再編による農村再生

上記統計分析結果からも明らかとなったように、農村における農業集落の小規模化・高齢化は日々進行している。こうした中、営農面はもとより、地域自治や資源管理における集落活動を維持するための様々な取組が行われるようになってきていることが第3章で触れられている。そこでは、営農面にかかわる集落連携や広域再編の動きとして、中山間地域等直接支払制度に基づく集落協定の統合・広域化や、複数集落を範囲とする集落営農組織の展開について取り上げられているが、いずれも、これまで集落単独で実施されることが多かった、営農面や資源管理に係る共同活動を、担い手不足等を背景に複数集落の範囲に広域化する動きである。しかしこれら動きは、あくまでごく限られた部門の集落機能を部分的に補完するにとどまっており、生活面も含めた総合的な集落連携・広域再編を目指し、広域地域組織を設立する動きは、近年散見されるようになってはきているものの、まだそう多くはない。

そこで、数少ない先進事例の中から、第4章では地方自治体主導、第5章では民間主導で広域地域組織を形成している事例の分析を行った。ここでは、広域地域組織が非営利組織（自治組織）と営利組織（経済活動組織）という二面性を有しているという第3章での指摘に即し、組織構成、活動内容、人材確保、組織設立を主導する主体に視点を当てた分析を行った。

まず第4章では、秋田県、京都府、山口県の3府県6事例を対象に、広域地域組織の特徴と課題に接近した。秋田県では広域地域組織を域内すべての地元自治体に設立、京都府では府が直轄的に特定した地区に設立を主導、山口県では県が組織基盤を作った上で、地元自治体がパートナーとなって設立を支援というように、それぞれの主導主体は若干異なっていたが、組織形態はいずれも「部会制・委員会制」をとっており、既存集落の自治機能を残していること、活動内容は広域的イベントの開催や地域資源の活用・管理といった非収益部門が中心であり、経済事業としては指定管理者や各種施設等の管理運営などの低リスク・低収益の事業が多いことに共通点があった。

また、広域地域組織を担う内部人材は主に有志の住民らであり、それをサポートする外部人材は、行政への事業申請など専門的知識を有する自治体職員である場合が大半であった。なお、広域地域組織の中心となっている内部人材の多くは、すでに60歳を超えており、将来を見据えた指導者・後継者育成と確保が喫緊の課題となっていることを指摘した。

続く第5章では、民間組織が主導して形成した2つの広域地域組織の事例を分析した。藩政村を範域とした複数集落の住民により構成されたS地域塾（静岡県）では、農業関

係団体の代表者らが委員となって運営しており、地域塾の創設をきっかけに、地区が一体となって茶の生産・販売を柱とした活動を行っていた。そしてこれら活動を、農協が支所を拠点として支援していた。

また、R 協議会（福島県）は、昭和合併村を範域として、その中にあった農業者グループなどの機能集団が統合される形で設立された組織であった。協議会には6つの委員会が設置され、既存の機能集団の活動を基盤に事業展開するとともに、地域外から新規就農希望者を受け入れ、彼らが定住できる環境整備に積極的に取り組んでいた。

R 協議会は自発的に創設され、活動は活発であり、会員数は増加しているものの、集落を基盤とした組織ではなく、一方 S 地域塾は集落が基盤となった広域的地域組織ではあるが発起主体は農協であり、地区住民の自発的組織ではないといった違いはあったが、いずれの組織においても活動を持続的かつ効果的なものにするためには、支援する主体（農協等）の中長期的なサポートが必要とされていた。

（2）多様な主体との連携による農村再生・活性化

農村の再生、地域活性化に向けて新たな取組を始めようとする場合、最も問題となるのがリーダー等になる内部人材の存在である。人口減少と高齢化が進む農山村地域では、農業集落はもとより旧市町村（小学校区等）まで範囲を広げたとしても、これら内部人材が不足しているところは少なくない。したがって、農村の再生・活性化に向けた地域住民の内発的な取組を支援する外部人材、すなわち外部組織との連携が求められる。

そのような中、これまで農業とのかかわりが薄かった人や組織が、農村地域で農業者等と連携し、農村の再生・活性化に取り組む事例も生まれている。本研究では、これら多様な外部主体と連携した農村の再生・活性化の取組についても事例分析を行った。

まず第 6 章で取り上げたのが、近年多様な形でその活動が全国的な広がりをみせている地域サポート人である。ここでは、地域おこし協力隊（岩手県西和賀町と北海道芽室町）と地域支援企画員（高知県）に加え、地域内の人材を地域サポート人として育成しつつサポート活動を行う新たな取組（島根県雲南市）についても事例として取り上げ、地域サポート人による農村再生への効果と課題を検討した。

ここでの事例分析から明らかとなった地域サポート人の効果は、①地域に不足するマンパワーの補完、②外部人材による地域資源の再評価、③地域内外の主体との新たなネットワークの形成、④専門性を有する人材活用によるプロジェクトの迅速な実行等であった。また、地域の内部人材をサポート人として育成・活用した雲南市の事例からは、地域活性化に資する地元人材の効果的な掘り起こし方法であるとともに、そのネットワーク化によって若年人口の流出防止効果があることも確認された。

総じて、地域住民の取り組む段階・内容に応じて、市町村や地域の既存組織と連携しながら、継続的な地域サポート活動の展開を図ることが、地域サポート人が効果的な活動を行う場合の重要なポイントであることが明らかとなった。なお、すでに各地で多様な地域

サポート人の活動が展開されており、その中には類似しているものもみられることから、地域サポート人の活動を横断的に俯瞰し、その実態と効果を総合的に検討することの重要性も指摘した。

次に第 7 章では、農業と福祉の連携に着目し、農業分野での障害者就労の推進方策、さらにはこれら取組が農業・農村再生にどのような効果をもたらすかを検討した。事例の分析からは、農業分野での障害者就労への進出方向には、農業分野の主体による進出と福祉分野の主体による進出の二通りがあり、各主体が障害者の就労に必要な経営要素を地域の関係主体との連携や支援策を活用することで補強し、独自に体制を整備していた。

また、農業と福祉の連携を積極的に推進している 8 ヶ所の地方公共団体等の分析からは、①労働力不足が深刻な畑作地域では農作業受委託のマッチングを行う仕組みが構築されており、農業経営体の規模拡大や所得向上に寄与していること、②担い手が限られている水田地帯では、主に農家での就労支援が行われていること、③都市近郊地域では多様な担い手を確保する視点から、特例子会社や社会福祉法人等の農業参入を積極的に支援していること、④これらを複合的・段階的に取り組んでいるケースでは、様々な支援に対応できるよう、幅広い主体が参加するネットワークを形成し、支援にあたっているといった特徴があった。

農業分野と福祉分野の連携は、①適切な支援やサポートの下であれば、障害者は人手不足にある農業経営体の作業の戦力となり、農業担い手の経営規模の拡大や作物の品質向上に寄与すること、②農業と異業種が連携した取組を行うことによって、双方の経営資源やノウハウを活用した新たな取組を行うことが可能となり、農業の担い手が確保され、農地をはじめとした地域資源の有効活用につながることで、③障害者福祉事業所や特例子会社等が農村地域に立地することで、障害者はもとより健常者の雇用創出にもつながり、異業種の主体間で人材の交流や連携が生じることで地域コミュニティの再構築につながる可能性があること等を指摘した。

ところで、農山漁村地域の維持・再生を図るためには、所得と雇用を生み出す「仕事づくり（産業化）」と豊かな「暮らしづくり（生活インフラの整備）」を一体化させた、内発的で地域密着型の地域再生手法が効果的な方法の 1 つである。第 8 章では、この「仕事づくり」と「生活インフラの整備」を一体化させた地域再生のビジネス手法としてコミュニティビジネスに着目し、非営利組織を活用した配食事業を事例分析の対象とした。

非営利組織による事業活動は、「生活者ニーズ」に対して迅速・柔軟かつ機動的に対応できる点に特徴があり、事業体でありながら、ボランティアや寄付、ネットワークなどを事業の資源として積極的にとらえることができるメリットがある一方で、事業を継続させるためには、一定の収益を確保することも必要とされる。事例として取り上げた NPO 法人、生協、高齢協の分析からは、基本的な共通点として、調理に際しては手作りを基本とし、配送エリアについても配送効率がよい地域に限定しないなど、コストを上昇させる要因を抱えながらも、さまざまな工夫により、配食事業単体でも黒字ないし若干の赤字程度で経営されていることが明らかとなった。

また、コミュニティビジネスとしての配食事業は、過疎化・高齢化の進む農村地域における「生活インフラの整備」という面からも重要な意義を有する取組であり、地域の高齢者や主婦層の雇用の場としても重要な役割を果たしていた。人口密度の低い農村地域で、これら事業の継続に向け一定の収益を確保するためには、配食事業と他の事業とを組み合わせることも必要であり、地域住民の日常的な困りごと等を支援するサービスを組み合わせることによって、面的な広がりを持つ配食事業の配送ルートを多様なコミュニティビジネスを実施するための地域インフラとして活用していく可能性があることを示した。

3. 残された課題

農村地域が抱えている様々な問題の解決は、試行錯誤の繰り返しであり、取組の成果が現れるまでには長い年月を要するものが多い。本研究は、2012 年度から 3 ヶ年間のプロジェクト研究であったが残された課題も多く、今回取り上げた農村の再生・活性化に向けた新たな取組についても、継続した調査・分析が望まれる。そこで最後に、残された課題を整理しておきたい。

まず第 1 に、集落を含む農村の現状と動向を引き続き的確に捉えていくことである。言うまでもなく、現状の正しい把握なしに実効ある農村地域政策を講じることはできない。幸い、今年は農林業センサスの実施年であり、その結果は年末にも公表される。今回のセンサスでは、農村再生の必要性に鑑み、農山村地域調査の中で集落に関する調査項目の拡充が図られている^②。また、国勢調査や経済センサスとのデータリンケージの作業も統計部局において行われようとしている^③。これらデータを活用した集落や農村地域の分析をできるだけ早い時期に実施し、農村の維持・再生に向けた各種政策の立案に資することが必要であろう。

第 2 に、今回は農村地域における集落の連携・再編について、総合的な取組を行う広域地域組織を取り上げたが、部分的、すなわち機能別の集落連携は現状でもかなり進んでいる。しかし、残念ながらその実態を正確につかむことはできない。これら機能別の部分的な連携が、集落の総合的な連携・再編へとつながっていくのかどうかも含め、その実態把握が統計分析、事例分析双方に求められていると言えよう。

第 3 に、今回分析した広域地域組織の事例は、いずれも先進的な取組と言えるものであったが、この数年の間に組織化され、活動しているものが多かった。このため、これら組織の活動が個々の集落や住民に対してどのような影響を及ぼしたのかについては、必ずしも十分な分析が行えていない。また、同様の理由から、農村再生にむけた組織作りに当たって、どのような属性を持つ地域でいかなる方法が最も効果的なのかを解明するまでには至らなかった。これら課題に対応するためには、今後の組織展開を引き続きフォローしていくことが求められる。

第 4 に、外部主体との連携した農村再生・活性化の取組については、様々な組み合わせパターンと活動内容が存在する。今回の研究では、それらの中のごく一部の取組を取り上げたに過ぎず、また、実施主体の活動面での分析が中心となってしまったため、これら取組がもたらす農村地域、とりわけ集落の維持・再生への効果等を具体的に提示することができなかった。今後は、外部主体と連携したこれら取組が、地域経済への貢献のみならず「人の流れを変える」、つまり定住人口の維持・確保にどうつながっていくのかといった視点からの分析も必要であり、引き続き研究を進化させていくことが重要だと言えよう。

注(1) 日本創世会議（2015）「ストップ少子化・地方元気戦略」および中央公論 2014 年 6 月号「消滅可能性都市 896 全リストの衝撃」参照。

- (2) 2015 年農林業センサス農山村地域調査では、生活関連施設までの所要時間に関する調査項目が復活した他、農業集落の住民が主体となった活性化のための活動状況に関する項目が新設されている。
- (3) 2014 年度から、統計部センサス室では行政部局や研究機関とともにデータリンケージ勉強会を開催し、農林業センサスや行政部局の業務データの整備に向けた検討が行われてる。

平成27年3月31日

印刷・発行

農村再生プロジェクト（集落再生）研究資料

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－

編集発行 農林水産省農林水産政策研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-1-1

電話 (03) 6737-9000

FAX (03) 6737-9600

印刷・製本 ニッセイエブロ株式会社



この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。