

序章 本研究の目的と課題

福田 竜一

1. 集落の連携に関する既往調査・研究

(1) 集落の縮小化と広域地域組織

2015 年の国勢調査（人口等基本集計結果）によれば、我が国の人口は約 1 億 2,710 万人であった。これは 2010 年の結果と比べ約 0.8%の減少であった。総人口の減少は 1920 年の同調査開始以来初であり、我が国は名実ともに人口減少社会を迎えた。

他方、周知のように我が国の人口動態は地域間格差を伴っている。大まかにいえば、我が国の農山村では主に社会的要因による人口減少がすでに深刻化していたが、総人口の自然的な減少局面を迎えた今後は、その存続すら危ぶまれる状況にある地域も決して少なくはない。

そのような状況下にある我が国の農山村で、水路や農道といった農業生産に必須の共有資本・資源の維持・管理を担ってきたのが集落^①である。農山村における人口の著しい減少傾向に比べると、集落数は強固とさえいえるほど維持されており、集落を基盤とした多くの共同活動もこれまでのところおおむね維持されてきた。しかし人口減少による共同活動への参加者数（^{あたまかず}頭数）の減少と高齢化の進展によって、共同活動にかかる 1 人あたり作業負担量は増加し続けており、集落における共同活動の維持・継続は年々困難になりつつある。すでに述べたように、我が国はすでに人口減少社会に突入しており、多くの農山村において「集落規模の縮小化」のさらなる進行は今後避けられないとみられている^②。

他方、一部では複数の集落が連携して、農山村地域の諸問題に広域的に対応しようとする動きがみられる。そこでは、農家をはじめとする地域住民が主体となって、単独集落を越えた範域で新たな地域組織を設立し、地方自治体や NPO 等の資金的・人的支援を得ながら、集客力の高い祭りやイベントの開催、コミュニティ・ビジネスの取組、移住・定住者の呼び込みといった、これまでの長期的な衰退傾向に抗う「前向きな活動」に積極的に取り組んでいる事例もある。それは人口減少や高齢化に伴って生じる様々なマイナスの影響への受け身の対応策にとどまらない、新たな農山村発展に向けての転換点を成す可能性も十分にあるとさえいえる。

本研究では、農山村において複数集落が連携して設立されるなどの共通した特徴を持つ地域組織を「広域地域組織」と呼び（その定義などの詳細は後述する）、広域地域組織を対象とした現地調査の結果から、それらの諸活動の実態と活動の成果、直面する様々な問題と今後の課題等を報告する。以下では、最初に広域地域組織に関する概念整理や分析の方

法等について、各中央省庁が打ち出している集落連携の諸概念と既往研究の成果に触れつつ、簡単に議論する。次に、集落連携による広域地域組織について本研究における論点を提示する。

（２） 各省による集落連携の諸概念

１） 国土交通省『小さな拠点』と『新しい結』

国土交通省国土計画局（2009）では、「過疎集落の住民生活の安定を図るためには、拠点となる集落を中心とした周辺集落とのネットワークで基礎的な生活サービスを提供する仕組みに再編することが求められている」として、「日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の生活に必要な基礎的サービスを提供する、小さな拠点を整備すること」が必要だとしている。さらにそのようなサービスの提供単位の考え方として「例えば、昭和の市町村合併前の旧村単位あるいは中学校区くらいの範囲が想定される」とも指摘している。国土交通省では、全国 24 地域を対象とした小さな拠点のモニター調査を実施し、その結果を基にして「小さな拠点づくりガイドブック」を作成した⁽³⁾。

他方、小さな拠点とほぼ同時期に検討された国土交通省都市・地域整備局地方振興課新たな結検討会（2009）では、元来全国各地に住民同士が相互扶助する伝統があり、用水路の清掃・維持管理、共有林の管理、夏の草刈り、降雪地域では冬の雪下ろしなどといった「結」の伝統が今日も息づいているが、それになぞらえて、今後地域に必要とされる協働の取組の姿を「新たな結」と称し、多くの地域で実施可能な「新たな結」のあり方と、支援の仕組みなどを検討した。その中で「新たな結」は、①地理的なまとまりを単位とした一定の活動対象範囲を有する、②地域全体の理解と協力を得る、③地域住民の協議・活動組織を核とした継続的な取組である、④行政その他の多様な主体の連携・協力の下で実施される、⑤今日的な地域課題について、総合的に対策を実施するという 5 つの特徴を有すべきものであると整理した。

２） 総務省『集落ネットワーク圏』と『RMO（地域運営組織）』

総務省地域力創造グループ過疎対策室（2016）では、「多岐にわたる課題に対して個々の集落単位で対応するには限界があることから、より広い範囲で、基幹集落を中心に複数の集落で構成され、住民の一体性が確保されている地域で、医療・福祉対策、日常生活における交通の確保、地域産業の振興、地域の伝統文化の継承・振興などの集落の維持・活性化への取組を共同で行う地域」を「集落ネットワーク圏」と説明し、集落ネットワーク圏の形成を通じ、「圏域全体の活性化を図り、過疎地域等における持続可能な暮らしを維持することが必要」だとしている（総務省地域力創造グループ過疎対策室、2016）。

集落ネットワーク圏は、2015 年度の過疎問題懇談会において検討され、提言された概念である（過疎問題懇談会、2015）。総務省では、2012 年度補正予算の緊急経済対策の一環として、複数の集落で構成された住民の一体性が確保されている「生活圏」を集落活性化

の単位として位置づけていた。なお、総務省作成資料⁽⁴⁾によれば、2014年5月実施のアンケート調査の結果、全国797の過疎関係市町村において既に形成されている集落ネットワーク圏は151市町村、1,123圏域（15,593集落）としている。

総務省地域力創造グループ地域振興室（2014）（2015）（2016）では、「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成するコミュニティ組織により生活機能を支える事業（総合生活支援サービス）が展開されるようになってきている」とし、この生活支援機能を支える事業主体を「RMO（地域運営組織）-Region Management Organization-」と呼んでいる⁽⁵⁾。

3） 農林水産省『集落間ネットワーク』と『地域マネジメント法人』

2015年3月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」では、2014年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を踏まえ、「集約とネットワーク化」による集落機能の維持等の方針が示されている。具体的には、「複数の集落群（小学校区程度の規模）において、生活サービスの機能や農産物の加工・販売施設など産業振興の機能を基幹集落へと集約した「小さな拠点」と、交通網の整備や情報化などによるこれら拠点と周辺集落のネットワークの形成を推進する」としている。

食料・農業・農村基本計画の策定と同時期に検討が行われていた農林水産省農村振興局による有識者検討会「活力ある農山漁村づくり検討会（開催期間：2014年7月～2015年3月、委員長：小田切徳美明治大教授）の報告書（農林水産省、2015）では、「集落人口の減少・高齢化が進み、単独では生活サービス等の提供が困難となる集落が増えていくことが予想される」とした。そして、「このように農山漁村が低密度化していく中で、将来にわたって住民が安心して暮らしていけるようにするためには、基幹集落（例えば、昭和の合併前の市町村役場があった集落）への機能集約と集落間ネットワークの強化を通じて地域に必要な機能を確保するとともに、地域全体でコミュニティ機能の維持・強化を図らなければならないとの観点に立つて」、①拠点への機能集約とネットワークの強化、②住民主体で進める土地利用の実現、をそれぞれ実施する必要性を指摘している（農林水産省、2015）。

また農林水産省では、2009年1月に農政改革関係閣僚会合下に設置された「農政改革特命チーム（開催期間：2009年2月～7月）」において、「地域マネジメント法人」が議論されていた。地域マネジメント法人は、同チームの第12回会合（同年6月24日開催）で初めて言及があった概念である。具体的には、地域コミュニティを維持する上で、新たなサービス提供や地域資源活用ビジネスを実施する「地域マネジメント法人」を農業集落において、農業生産法人、集落営農組織、農地・水・環境保全対策の活動組織等を母体として設立し、その育成を図ることが提案された。その上で、地域マネジメント法人に対する支援を、総務省をはじめ、関係府省と連携した上で行うことが必要だとした。

第13回会合（同年7月6日開催）では、地域マネジメント法人について、①取組内容、②法人形態、③活動範囲等が説明されており、総務省の定住自立圏構想との連携について言及された。うち法人形態については、NPO、JA、一般社団法人などその形態を問わず、

国等の公的機関が「地域マネジメント法人」として認定するとの案が示された。取組内容と活動範域等については複数の集落（小学校区程度で、100～1,000 世帯程度）の範囲で1つの法人とし、生活支援サービス、環境保全活動を行うなどとした⁽⁶⁾。

4) 経済産業省『ローカル・マネジメント（LM）法人』と『地域を支えるサービス事業主体』

経済産業省経済産業政策局「日本の「稼ぐ力」創出研究会（開催期間：2014 年 4 月～2015 年 6 月，座長：伊藤元重東京大教授）のとりまとめ（経済産業省，2015）では，公共交通や小売り等の地域を支える基本的なサービスの提供が株式会社，NPO 法人，一般社団法人等，いずれの法人形態でも地域の継続的なサービス提供に適さない面があると指摘⁽⁷⁾し，「地域に必要なサービスを，十分なガバナンスの下で，総合的・効率的に提供するローカル・マネジメント法人（仮称）の在り方について，検討を深化させていく必要がある（経済産業省，2015）」とした。なおローカル・マネジメント法人は地域マネジメント法人とは異なり，集落連携による地域組織を明確に対象とした法人制度ではない。

その後，経済産業省経済産業政策局「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会（開催期間：2015 年 11 月～2016 年 3 月，座長：安念潤司中央大学法科大学院教授）では，実際の地域組織の事例や諸外国の事例などを参考にして，地域に必要な不可欠なサービスを供給する事業主体制度の整理と検討を行った。同研究会の報告書（地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会，2016）では，そのような事業主体の制度化や地域社会におけるその位置づけなどをさらに検討する必要があるとしている。

5) 「まち・ひと・仕事創生総合戦略」における KPI の設定

2014 年 11 月に制定された「まち・ひと・しごと創生法」の第 8 条に基づき，「まち・ひと・しごと創生総合戦略 2015ーローカル・アベノミクスの実現に向けてー」が 2015 年 6 月に閣議決定され，中山間地域等における「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）等を推進していくことが重要であると明記された。

さらに同年 12 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）」では，2020 年の KPI（Key Performance Indicators 重要業績評価指標）として，RMO（地域運営組織）は 3,000 団体⁽⁸⁾を，小さな拠点の形成数は 1,000 カ所⁽⁹⁾をそれぞれ目指すという目標を掲げた。このような政府による後押しもあり，集落連携による取組は今後とも各地で増加する傾向が続くと見込まれる。

6) 小括

以上で検討した各省による集落連携の諸概念とその検討について比較するため整理したものが第序―1 表である。まず，以上でみた各省の取組は「まち・ひと・しごと創生法」の成立によって政府としての取組となった。すなわち同法第 3 条 2 では，まち・ひと・しごと創生に関し，国の関係行政機関は相互に連携を図りながら協力を図ると定めており，

第序-1 表 各省による集落連携の諸概念とその検討状況

名称	省庁名	機能・目的	会合名	検討期間	座長・委員長	とりまとめ、報告書等	URL（アクセス日：2016年4月21日）
小さな拠点	国土交通省	拠点となる集落を中心とした周辺集落とのネットワークで日常的な医療・福祉、買い物、地域交通等の生活に必要な基礎的サービスを提供する	過疎集落研究会	2008年12月～2009年4月	小田切徳美明治大学教授	『過疎集落研究会報告書』	http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_tk3_000010.html
新たな結		集落ごと等で住民が助け合ってこうなうことを意味する「結」になぞらえ、今後、地域において必要とされる協働の取組の姿を「新たな結」と称して、多くの地域で実施できる「新たな結」のあり方、支援の仕組みを検討・提案する	新たな結研究会	2008年6月～2009年3月	大西隆東京大学大学院教授	『「新たな結」による地域の活性化報告書』	http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chiesu/etrd_chiesu_tk_000012.html
集落ネットワーク圏	総務省	基幹集落を中心に複数の集落で構成され、住民の一体性が確保されている地域で、医療・福祉対策、日常生活における交通の確保、地域産業の振興、地域の伝統文化の継承・振興などの集落の維持・活性化への取組を共同で行う	過疎問題懇談会、集落対策ワーキンググループ	2014年2月～2015年3月	宮口同迪早稲田大学教授	『過疎地域等における今後の集落対策のあり方に関する発言』	http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hichi-gyousei/gyousei/2001/kaso/kasomain3.htm
RMQ(地域運営組織)		地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成するコミュニティ組織により生活機能を支えるための各種事業（総合生活支援サービス）を行う	RMQ(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究会	2013年7月～2014年3月	小田切徳美明治大学教授	『RMQ(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書』	http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01_gyousei09_02000026.html
集落間ネットワーク圏		地域運営組織における資金確保の方法や人材育成の仕組み、組織形態のあり方などの課題について検証し、地域運営組織の健全かつ持続的な活動を確保する方策を調査研究する	暮らしを支える地域運営組織に関する研究会	2014年9月～2015年3月		『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』(2015年、2016年)	http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01_gyousei09_02000035.html http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01_gyousei09_02000043.html
地域マネジメント法人	農林水産省	農山漁村が底層化していく中で、将来にわたって住民が安心して暮らしていけるようにするためには、基幹集落（例えば、昭和の合併前の旧市町村の役場があった集落）への機能集約と集落間ネットワークの強化を通じて地域に必要な機能を確保する	活力ある農山漁村づくり検討会	2014年7月～2015年3月	小田切徳美明治大学教授	『魅力ある農山漁村づくりに向けて～都市と農山漁村を人々が行き交う「田園回帰」の実現～』	http://www.maff.go.jp/nouain/nouain/hi2/vision.html
ローカルマネジメント(LM)法人	経済産業省	小学校区程度の範囲で、自治会、協議会等の既存の地域組織を総括し、生活支援や環境保全、地域活性化を基盤とする新たな法人組織を設立し、「地域マネジメント法人」として国等の公的機関が認定する	農政改革特命チーム	2009年2月～2009年7月（中絶）	針原寿朗農林水産省大臣官房総括官（チーム長）		http://www.maff.go.jp/nousei_kaikaku/
地域を支えるサービ事業体		地域に必要なサービスを、十分なガバナンスの下で、総合的・効率的に提供する	日本の「稼ぐ力」創出研究会	2014年4月～2015年6月	伊藤元重東京大学教授	『日本の「稼ぐ力」創出研究会と	http://www.meti.go.jp/committee/konkyu/kaieconomy.html#kaseguchikara
		地域に必要なサービスが継続的に提供されなく恐れが高まっている中で、地域を支えるサービ事業主体のあり方を検討する	地域を支えるサービ事業主体のあり方に関する研究会	2015年11月～2016年3月	安念潤司中央大学法科大学院教授	地域を支えるサービ事業主体のあり方について	http://www.meti.go.jp/committee/konkyu/kaieconomy.html

資料：各省HPを参考にして筆者作成。

注．座長・委員長の肩書等はいずれも研究会等が開催された当時のものである．

本件について、いわゆる「タテ割り行政」を排除することが明記されている。

さらに集落ネットワーク圏、小さな拠点、そして地域運営組織の関係については、総務省がまとめた資料に以下のような「解説」も付されている。

「複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、様々な生活サービスや地域活動の場などを合わせ技でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みを作ろうとする取組が小さな拠点づくりであり、集落ネットワーク圏と同義です。そしてこの小さな拠点づくりの活動を中心的に担うのが、地域運営組織です（総務省地域力創造グループ過疎対策室，2016）」。要するに、各省の集落連携の諸概念には大きな違いはなく、与える名称は異なるが、現場の事例でみれば、それらを特に区別すべき理由はないといってもいい。

地域運営組織とは「集落ネットワーク圏」や「小さな拠点」を運営する主体の側に着目した概念であり、地域マネジメント法人とローカル・マネジメント法人もそのような機能や役割を担う主体や組織に着目した概念である⁽¹⁰⁾。地域マネジメント法人は、農林水産省の構想では新たに法人制度を創設することは念頭に置かれていなかったが、経済産業省のローカル・マネジメント法人は、株式会社でもないNPO法人でもない新たな法人制度を創設するという提案であった。

なお、地域運営組織の法人化問題等については、農林水産省や経済産業省による省庁ごとによる検討を経た後、新たに政府の「まち・ひと・しごと創生本部」において設置された「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（開催期間：2016年3～12月，座長小田切徳美明治大教授）」にて検討が行われた。同会議は2016年8月に中間報告（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議，2016a）を、同年12月に最終報告（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議，2016b）をそれぞれ公表した。それらによれば、地域運営組織の取組を推進する上での課題として、①法人化の推進、②人材の育成と確保、③資金の確保、④事業実施のノウハウ等、⑤行政の役割と多様な組織との連携の5つの点についての検討が行われた。

（３） 農山村における集落連携の研究動向

１） 新しいコミュニティ組織

小田切（2011）は、1集落単独のケースから、多いケースでは30集落程度までで組織化された各地の「新しいコミュニティ組織」6事例と、それらの「先発事例」でもある広島県安芸高田市の「川根振興協議会」とに共通する特徴を4点指摘した。

第1に、新しいコミュニティ組織の活動内容が、「小さな役場」あるいは「もう1つの役場」として産業振興、福祉、防災、伝統文化保存に及ぶという「活動内容の総合性」、第2に、自治組織であると同時に経済活動を行う組織であるという「二面性」、第3に、新しいコミュニティ組織が集落とのあいだで「補完関係」を保っている点、第4に、集落と対比した場合の新しいコミュニティの組織運営における「革新性」である。

このうち第 3 の指摘にあるように、広域地域組織と集落は補完関係にあり、集落機能を代替するためのものではない。新しいコミュニティ組織の設立が、大集落による小集落の事実上の「吸収合併」のようなケースとは全く異なる。さらにそのことから、第 4 の指摘にある新しいコミュニティ組織の「革新性」が生じるという指摘があるが、それは第 1 の指摘である「総合性」からも生じると考えることができる。さらにいえば、第 2 の指摘の「二面性」の指摘についても、自治（政治）と経済の取組は表面的にみると矛盾しているおそれが無いとは言えないが、両者が全く無関係であれば、やはり新しいコミュニティ組織の革新性は生じえないだろう。つまり、そこに生じる矛盾を解消する時、初めて新たな革新が地域にもたらされると思われるからである。

以上のことから、新たなコミュニティ組織とは、「総合性」、「二面性」、「集落との補完関係」というその組織上の特徴から、最終的には地域に「革新性」をもたらすことが可能な組織、すなわち「地域マネジメント組織」だと結論できる。

2) 集落再編の類型化

福与（2011）は、集落再編とは「単に複数集落が連合したり、統合したりするだけでなく、同時に領域内に堆積していた各種集団を整理して組織化するなど、自治組織を再編成し、集落機能の回復・再生・増進をはかることである」とし、集落再編パターンの類型化を試みた。さらに集落再編の分析から、それが単なる連合や統合にとどまらず、再編によって集落の機能が増進、あるいは強化されるとも指摘している。

福与（2011）による集落再編の類型化では、集落を再編する原因と目的の違いを分析して、集落の統合や再編には 4 つの形態があることを指摘する。そのうち 2 形態は単独集落による「内部再編」であり、残り 2 つが複数の集落が実施する統合や再編である。複数の集落による統合や再編には、再編される旧集落の自治機能を残さない「統合型再編」と、旧集落の自治機能を残す「連合型再編」がある。最後に、統合型再編と連合型再編の社会的地理的な範囲について、鈴木栄太郎の「第二社会地区（自然村）」が再編前の集落の範囲で、再編後の集落の範囲は「第三社会地区（行政村）」の領域にまとめられると指摘した。

3) 中山間地域等直接支払制度における集落間連携

農林水産政策研究所（2009）では、中山間地域等における小規模高齢化集落などを中心とし、単独では集落機能を維持できなくなる集落の増加が懸念され始める中、中山間地域等直接支払制度の集落協定組織や集落営農組織による「広域化」、つまり複数の集落が連携して地域資源の維持管理や営農活動を行う実態に着目し、そのような「集落間連携」を図るための条件や効果等を統計分析と事例分析でそれぞれ明らかにした。

それによると、生活条件などは不利だが、生産基盤はある程度整備されており、共同機能が一定程度残っているような地域で中山間地域等直接支払制度による集落間連携が図られていた。また農業センサスに基づく分析では、連携を行っている集落では耕作放棄地面積の増加率が連携を行っていない集落よりも低いこと、集落連携による共同作業が機械や

施設の共同利用へと発展するケースがみられることなどの効果がある一方、集落連携が後継者となる担い手の確保には至っていなかった。

また、集落間連携を実践する現地の実態調査による分析の結果などから、集落間連携が担い手や集落営農組織づくりなどと一体化される必要性があり、そのような取組を支援する対策のあり方が検討されるべきこと、集落連携が農業者以外の地域住民を取り込んだ広がりを持つようになることと、それに対する支援のあり方を検討すべきこと、集落連携を進めるにあたっては集落それぞれの主体性の尊重と、「できるところから」連携を図ることの重要性などを指摘している。

4) 小括

代表的な既往研究である小田切（2011）や福与（2011）では、新たなコミュニティ組織や集落再編の効果には、それが人口減少や高齢化による個別集落の規模縮小を単に補うだけではなく、新たな活動等を通じ地域が質的变化、ないし新たな価値を創造するといった意味での「革新」を地域にもたらす試みになるという点で、ほぼ一致した結論を得ている。ただし、集落の連携や統合等が地域に必ず革新をもたらすわけではなく、革新を実現させるための条件や課題を明らかにする必要があるし、それは本研究を含めた集落連携によって設立された地域組織研究全般についての課題の1つである。

なお、橋口（2013）が指摘したように、各省の集落連携等に関する研究会や検討会には、小田切氏や福与氏が委員等として参画していたものが多く、上述した両氏の研究成果がそこに反映されていたことは明らかである。

他方、中山間地域等直接支払制度については、集落活動の向上と取組の持続性を高めること等を企図して、小規模・高齢集落の活動を支援する集落間連携に対する政策的支援も進められている。農林水産政策研究所（2009）では、集落間連携の効果や意義を指摘しているが、実際の集落間連携の割合自体は低く、集落間連携の取組は一部の地域に限定されているというアンビバレントな実態がある。また、集落間連携の推進に向けた課題をいくつか指摘している。その中で耕作者以外の地域住民を取り込んだ活動への展開とそれに対する支援をあげており、広域地域組織との連携に即していえば、そのような新たな連携による「結合」は、地域における「革新」の素地を提供すると思われる。

2. 広域地域組織について

（1） 地域の固有性

集落連携で実現された各種の地域組織等に関する研究成果の中でも、その「広域性」に特に着目した成果は、JC 総研「集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会（2012年5月発足）」の報告書である、JC 総研基礎研究部・集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会編（2013）が、管見の限り、最初であったと思われる。

同報告書では、「広域的」の意味する範囲について、「歴史的地理的な地域の構造（大字、小学校区、集落等の関係）と機能についての視座を踏まえて検討されるべきである」とされた。このように「広域的地域マネジメント」は、単に地域組織の機能や役割だけを論じるにとどまらず、それが存立する歴史的地理的な地域の構造、いいかえれば、地域の「固有性」を常に考慮して分析しなければならないとしている。

（２） 巨視的視点と微視的視点

ここで地域の固有性とは、広域的な地域組織が存立する歴史的地理的な範囲に特に着目することによってはじめて見出された研究上の課題であるが、それは分析視点の違いから生じているともいえる。例えば、「我が国の農山村地域」などといった巨視的（マクロ的）視点からであれば、地域の固有性もある程度ならば無視することはできる⁽¹¹⁾。

他方、現時点において広域地域組織を全国的に捉える統計的なデータ等は、アンケート調査などを除くと皆無であり、その役割や機能を巨視的視点から実証的に分析することは困難である。実際、これまでの広域地域組織を含む集落連携に関する実証的な研究は、現地調査、つまり個別の広域地域組織の組織構成や活動状況等を主に分析の対象とした微視的（ミクロ的）視点からの分析が大半であった⁽¹²⁾。

（３） 本研究における広域地域組織について

１） 広域地域組織の論点整理と事例分析例

農林水産政策研究所（2015）では、先に紹介した小田切（2011）や福与（2011）の研究成果を下敷きとして、本研究でも対象とする広域的な地域組織について以下の点を明らかにした。

①広域地域組織の活動は地域のマネジメントにかかわるものから、地域活動への従事まで多岐にわたる。広域地域組織は集落活動を補完しつつ、新しい事業を起こすなど多様な事業に取り組んでいて、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。

②広域地域組織の分析をめぐる論点として、広域地域組織の内部構成、広域地域組織の活動内容、広域地域組織を担う人材、広域地域組織をどのように設立するのかという４点を提示した。

③広域地域組織の事例として、広域地域組織をどのように設立するのかという論点に着目し、地方自治体主導型広域地域組織と民間主導型広域地域組織タイプ分けをして分析した。自治体主導型広域地域組織の分析では、取り組んでいる事業には低リスク・低収益である事業が大半であること、また組織の内部人材の高齢化が進んでおり、後継者不足の問題があること、専門知識を有する外部人材はほとんど自治体職員に依存していることを明らかにした。民間主導型広域地域組織では、民間主体が中長期的に支援を行うことが、住

民の自発性を促し、広域地域組織の活動を持続的かつ効果的にすると考えられること等を明らかにした。

この中では、住民が主導しつつ地方自治体や民間組織が積極的に組織化を支援した事例を取り上げて、その運営システムや活動内容等に着眼した事例分析を行った。本研究では農林水産政策研究所（2015）の研究成果を受けつつ、微視的な視点から事例分析を行い、以下に示す論点を中心に分析を行う。

2) 広域地域組織が満たす諸要件

まずさしあたって、農山村に実際に存在し、諸活動を実践しているどのような組織や団体等を広域地域組織として我々が「認定」し、分析対象にするかを明確化させることが必要である。本研究資料では、先に示した既往研究の成果と農林水産政策研究所（2015）等での議論を踏まえて、以下に指摘する4点を満たすと認められる地域組織や地域団体等を「広域地域組織」と呼ぶことにして分析対象とする。

- ① 広域地域組織とは、その諸活動の実施を通じて、当該地域の「持続的発展」を目指すために設立される組織・団体であり、具体的には、住民の結束を高めること、地域に賦存する農地や人、景勝地等といった「地域資源」の活用を通じた、地域内の所得増大や雇用創出、地域住民の「つながり」の強化や福祉の向上等をはかること、移住者・定住者を呼び込み地域社会の持続性を確保することなどの目的や目標を掲げて設立されている。
- ② 広域地域組織が活動対象とする地域（範囲）は明確化されており、校区や大字、小字、旧町村等の単位で主に複数の集落から構成された歴史的地理的に成立した範囲を設定している。
- ③ 広域地域組織の運営には、その範囲に居住する全住民の自由な参加が可能となっている。広域地域組織の全体運営は、住民全体または広域地域組織の構成単位となっている各集落の代表者らによって構成された総会や理事会等が担っている。
- ④ 広域地域組織が実施している活動は、複数分野にわたる総合性が認められる。そのため、総会や理事会等の上部（運営）組織に対する下部（実行）組織として、各種の部会や委員会等が諸活動を実施している。あるいは広域地域組織と連携・提携関係にある他組織が、広域地域組織の依頼や要請等を受けて活動を実施している。

①は「広域地域組織の目的や目標」についてである。具体的な目標や目的は、当該地域の置かれた状況などによって異なるが、おおむね、地域の持続的発展を目指し設立されており、具体的には、広域地域組織が対象とする住民間の結束を高めること、地域内の資源を活用して所得や雇用を創出すること、移住者の呼び込みや定住化を実現することなどを活動の目的にしていなければ、本研究資料では、広域地域組織とは呼ばない。さらにいえば、そのような活動は、小田切（2011）が指摘した革新性の実現を、明に暗に目指さなければならぬ。

②は「広域地域組織が成立する範囲」についてである。すでに述べた集落ネットワーク

圏のような諸概念は、複数の集落で連携することで成立する概念である。本研究資料では、1集落の住民が設立し、範囲もその1集落に限定されている地域組織は、原則として広域地域組織と呼ばない⁽¹³⁾。他方、活動する範囲を特に定めない場合も広域地域組織に該当しないとする。広域地域組織の範囲は歴史的地理的に形成されたものを踏襲するパターンが多く、小学校区や中学校区、あるいは藩政村や明治合併村などその規模や起源は様々である。本研究資料では範囲の大きさは特定しないが、市町村ないし府県の全域が範囲となるような大きな組織は対象とせず、基本的には1市町村内の一部地域を範囲とする組織に限定する⁽¹⁴⁾。

複数集落が連携するという広域化のメリットには、住民と行政のそれぞれのメリットについて以下のような指摘もある（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，財団法人農村開発企画委員会，2007）。まず住民のメリットには、第1に多くの知恵と力を結集することができ、有効かつ効率的という規模のメリット、第2にモノに関する規模のメリットである地域資源の広域利用、第3に個々の集落活動と行政関連等組織の双方の役職負担の軽減の可能性である。一方、行政のメリットは基本的には行政事務の効率化であり、第1に個々の集落単位に行ってきた行政サービスを広域単位に移すことによるコスト削減、第2に集落を単位とする行政施策に関する合意形成をより広域の単位に移すことによる労力の節減をあげている。こうしたメリットは広域化によって必ず発現するわけではなく、適切な範囲において広域地域組織が設立されることによって初めて実現するメリットである。このため、広域地域組織の範囲に関する研究はこれまでも精力的に行われてきたところである⁽¹⁵⁾。

またここでは既存集落と広域地域組織との「補完関係」も念頭におかれる。広域地域組織には自治機能と経済機能の双方が備わるという意味での「二面性」があるとされているが、その自治機能とは集落が本来持っている自治機能とのあいだでどのような補完関係を構築するのか、両者のデマケーションに関するプラクティカルな問題点が当然持ち上がる。この点については本研究の分析で実証的にも明らかにすべき研究課題である。

③は「広域地域組織の組織構成と統治」についてである。広域地域組織の運営や意思決定は、その範囲に住む事実上すべての住民によって行われなければ、本研究資料では広域地域組織とは呼ばない。ただし広域地域組織には、必ずしもすべての住民の合意や賛同を得ないまま、設立されているものも少なくない。そこで発足当初時などにおいて、諸事情により地域住民の一部らで運営しているが、将来的には全住民が運営に参加することを目指している、あるいは、そうなることが予想される場合でも、広域地域組織に含める。

広域地域組織の設立と運営は本来的に住民主体でなければならないが、それには広域地域組織が目指す地域の持続的発展に必要不可欠と考えられる政治的効果あるいは経済的効果をもたらす可能性もある。「地方自治は民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人なり（ブライス，1929）」との言説⁽¹⁶⁾にもあるように、住民の地域に対する無関心や連帯意識の希薄化などが進む中で、広域地域組織への参画を通じ、住民が地域自治への参加意識を高め、地域の自立化に必要な精神を育むといった一種の「政治的な教育効果」があるこ

とも無視はできない。

他方、住民が主体となって地域づくりを実践する場合、自治体が主体となってそれを実践するよりも取引費用の節減等による経済的効果の享受も期待できる。まず、地域の様々な情報、例えば、地区内の空き家の存在やその現状、地区の住民に関する情報、あるいは農地などに関する情報は、地縁が強い地域ほど、その地区の住民ならば誰でも知っているということも少なくない。しかしそうした「地域資源」に関する様々な情報は、特に自治体の広域化が進み、職員の削減や配置転換が進んだ場合、自治体は持ち合わせていないことが少なくないからである。空き家や農地の調査をするにしても、住民自らが行う方が効率的な可能性は高い。またそのような地域資源の取引や使用に関しても、住民が主体となりつつ、行政支援が加わることで、一層円滑に進む可能性がある⁽¹⁷⁾。

以上をやや誇張していえば、広域地域組織の政治的効果とは、地域の自立化に必要な住民意識を醸成する効果であり、広域地域組織の経済的効果は市場主義が支配的となった現代の経済社会における広域地域組織の持続的発展の可能性を高める効果だといえる。さらにいえば、こうした効果をもたらす広域地域組織の性質とは、小田切（2011）が指摘した「二面性」にも帰着するし、江川（2015）が指摘する「非営利組織（自治組織）」と「営利組織（経済活動組織）」の「総合事業体」としての広域地域組織の特質と重なる。

④は「広域地域組織の各種活動内容とその実施主体」についてである。広域地域組織の活動は①で示した目標を実現するために実施されているので、その内容は必然的に祭りやイベントの実施から始まり、福祉、交通、農業、移住・定住問題等々の多岐にわたる点が特徴である。つまり小田切（2011）の指摘する「総合性」である。そこで、少なくとも複数の活動分野を広域地域組織の活動として確認できなければ、本研究資料では、広域地域組織とは呼ばない。

広域地域組織では多種多様な活動の「実行組織」である部会や委員会を設置していることが一般的である⁽¹⁸⁾。他方、広域地域組織との明確な連携・提携関係が認められる広域地域組織の外部にある様々な組織や団体、例えば自治体、NPO 法人、農協、森林組合の他、地域の青年部や女性部、各種のサークルやクラブ等も含めて、それらの外部組織による活動が広域地域組織からの明確な依頼や要請等に基づいて実践されている場合も、本研究資料では、広い意味で広域地域組織の活動に含められると考える立場に立つ。

3. 本研究における論点

すでにみたように広域地域組織が活動対象としている地域の問題や課題は多岐に及んでいるため、広域地域組織の分析に当たっては、分析の焦点をある程度絞り込む必要がある。本研究資料では、すでに人口減少社会に突入した我が国において、農山村および農林業の再生をいかに図るかというより大局的な観点を踏まえつつ、多くの広域地域組織に共通すると思われる以下の4つの論点を中心に、広域地域組織を分析する。

（１） 地域農林業との連携

第 1 に、広域地域組織と地域農林業との連携である。農山村における主要産業は農林業であるが、農林産物価格の低迷等によって、地域農林業は全般的に衰退傾向にある。よって、広域地域組織が目指す農山村地域の維持や持続性の確保には、農林業の活性化が必要不可欠な場合が極めて多いといえ、広域地域組織が地域農林業との連携を重視することは、半ば当然だともいえよう。しかし広域地域組織が地域農林業と具体的にどのようにして、どの程度までの連携関係を構築しているかは、自明とはいえず、実態調査に基づく分析から明らかにされなければならない。

さらにいえば、広域地域組織の広域性を活かして、地域農業の広域的再編から地域農業構造の改善まで関与することも可能ではある。広域地域組織の活動が、地域農業の構造改善や改革を創発する、あるいは広域地域組織が自ら地域農業改革の主体となりうるのか、その可能性も検討対象とすべきであろう。

この他、中山間地域等における広域地域組織の場合、地域農業との連携をみる上で、中山間地域等直接支払制度による集落協定に注目することも必要である。中山間地域等における傾斜地農地の生産コスト不利性の補正を主な目的として、2000 年度から開始された本制度は、交付金の一部を集落活性化等に利用することが可能である。

仮に、中山間地域等直接支払制度における集落協定の範囲を再編するなどして、広域地域組織の範囲と一致させられれば、両者には高い連動性を持たせることも可能かもしれない。そうすれば、交付面積の拡大や作業の効率化等によって、個別の集落協定で取り組むよりも効果的かつ持続的な取組が実現し、広域地域組織の活動を通じた地域活性化にも有効となる可能性はある。

ただし、中山間地域等直接支払制度で現実に締結されている「集落協定」は、必ずしも他でいう集落とは一致しない点に留意する必要がある。つまり中山間地域等直接支払制度でいう「集落協定」には、1つのセンサス集落に協定が収まっており、かつセンサス集落にはその 1 協定しか存在しない意味での「集落 1 協定」の他にも、1つのセンサス集落に 3つ以上の協定が存在し、かつ 1つのセンサス集落に収まっている「団地型協定」、さらに複数のセンサス集落に協定が跨っており、かつセンサス集落としては 1 協定しか存在しない「複数集落 1 協定」がある⁽¹⁹⁾。つまり、中山間地域等直接支払制度の集落協定における「集落」は、既存のセンサス集落や行政集落などとは必ずしも整合性があるわけではない（橋口，2006）。

元来、中山間地域等直接支払は農地や水利といった固定的な生産要素の管理に必要なコストに対する支払いであり、協定範囲の決定は人々の社会的な「まとまり」だけの影響を受けているわけではない。つまり、地域内の農地の状況や各地域に固有の水利慣行等に照らして合理的となるように協定範囲が決定されているとすれば、新たに集落協定と広域地域組織の範囲を一致させようとする調整過程において、多くの課題が生じるおそれはある。

いずれにしても、中山間地域等においては広域地域組織と地域農業の連携を考察する上

で、広域地域組織と中山間地域等直接支払制度の集落協定との連携の実態を知ることは必要だと考えられ、本研究においても特に中山間地域における広域地域組織について分析を行う場合には、中山間地域等直接支払制度の実施状況や集落協定組織等にも言及する⁽²⁰⁾。

(2) コミュニティ・ビジネスの取組

第 2 に、コミュニティ・ビジネスの取組である。広域地域組織の活動の基本的な目的や目標は、住民が自らの力で地域の様々な課題に取り組み、これを解消することに他ならない。しかし同時に、補助金や行政等の支援や援助に依存しない、という意味で、将来的にその自立化を果たし、広域地域組織、ひいてはその地域の持続性・継続性を確保することが問われているとされる。

そこで、広域地域組織は自らが主体となって「コミュニティ・ビジネス（あるいはソーシャル・ビジネス）」の取組を実践し、広域地域組織の課題に取り組みつつ、独自の資金源あるいは所得源を得ることが必要である。しかし、地域全体の公益性を追求するために実践されるコミュニティ・ビジネスの取組と、地域の自立化に必要な純粋なビジネスとしての取組の同時追求には、矛盾があると捉える向きもある。そこで、現場の広域地域組織がそもそもコミュニティ・ビジネスの取組を、どう捉えているかを知り、しばしば指摘されるコミュニティ・ビジネスの取組にある矛盾をどのように扱っているのかを知る必要がある。

広域地域組織が取り組んでいるコミュニティ・ビジネスの領域は様々であり、その主なものとして各種イベントの開催・実施、ガソリンスタンドや生活雑貨店舗等の営業、ミニ・デイケアなど高齢者福祉の取組、オンデマンドバスなど公共交通手段の提供が行われている。また農山村における広域地域組織のコミュニティ・ビジネスの取組の場合には、地域農林業にも深く関係してくる。広域地域組織がコミュニティ・ビジネスを通じて地域農林業と連携しようとする場合、様々なアプローチがある。農産物の直売所や加工品の製造、農家レストランなどは、地域農林業の付加価値を高める取組であり、農産物のブランド化や加工を通じた 6 次産業化の取組も含まれる。

(3) 人材確保への対応

第 3 に、人材の確保への対応である。人材の確保については、地域の内部からの人材の確保と、地域の外部からの人材の確保の 2 つの問題がある。

地域の内部からの人材の確保は、主に広域地域組織の設立や活動・運営を担うことができる人材をいかに確保するかである。他方、すでに人口減少と高齢化が進んだ農山村において、UI ターン等の地域外からの移住者、定住者を確保することが、地域社会の中長期的な持続性を確保するために必要不可欠な課題になっている。このため広域地域組織は、当面の活動を維持するために、内部から活動の担い手を育成・確保する必要があるだけでない

く、同時に、外部からの人材確保も進めなければならない状況にある。

ところで、集落や広域地域組織が従来になかった新たな取組等を開始しようとする場合、その合意形成に必要な話し合いはある程度の時間をかける必要があることは多いといえる。しかし、農山村地域の高齢化がかなり進行していることを鑑みれば、そのような人材確保の取組はできる限り速やかに開始する必要がある。

すなわち、農山村地域における広域地域組織の人材確保の取組には、これまで以上に「スピード感」が強く意識されなければならない状況が当面続くであろう。農山村地域がすでに置かれている困難な状況を鑑みれば、広域地域組織の取組を全般的に渡って評価する上で、人材確保の取組についてその計画の立案から活動の実施に至るまでの「スピード感」はその重要なポイントの1つとなりうる。

(4) 地方自治体による広域地域組織への支援

第4に、外部組織による広域地域組織への支援である。広域地域組織の諸活動の最終的な目的は、他に依存しない地域の自立化や持続可能な発展の実現にあると考えられるが、そのための取組を広域地域組織が実践するためには、多くの場合、外部組織等からの支援や助言が必要不可欠である。

そうした支援や助言を行っているのは、主に地方自治体である。また地方自治体以外にも、NPO法人や農協などの民間組織が支援を行っている場合もある。また資金的支援に関しては先に述べた各中央省庁もそれぞれ事業を実施している。このように支援主体となっている外部組織は多様だが、地方自治体が主に支援しているケースが現時点では大多数を占めているとみてもよかろう。それは広域地域組織の成り立ちが、多分に市町村合併に伴う対応という政策的側面があるからでもある。

他方、地方自治体による広域地域組織への支援方策は、広域地域組織の形成過程と同様、各自治体の歴史的地理的な経緯や特徴、地方財政の状況、地域産業構造等にそれぞれ影響を受けており、そのあり方は多種多様であるといえる。各地方自治体による支援政策の違いと、それが支援を受ける広域地域組織の形成や支援の効果にどのような影響を与えているのかを明らかにすることも、本研究の課題の1つとする。

4. 本研究資料の構成

本研究資料は、住民の主導による地域づくりを県として政策的に支援している熊本、和歌山、長野の3県の担当課に対する地域づくり施策の実施状況等の聞き取り調査をした結果と、実際の広域地域組織の活動実態について広域地域組織を運営する責任者、並びに広域地域組織を支援する市町職員等に聞き取り調査をした結果を、それぞれ各県ごとにまとめたものである。調査はすべて2015年度内に実施した。以下、本資料の構成を説明する。

第I部は、熊本県の事例である。熊本県では住民が主体となった様々な地域づくりの取

組への支援を実施しており、支援の対象は県下のほぼすべての市町村に及んでいる。ただし支援対象となる住民組織等の主体は、広域地域組織に限定されているわけではなく、県として必ずしも広域地域組織を地域づくりの主体として育成する方針は特に打ち出していない。他方、同県山都町では、2005年の町村合併を契機として、新たに小学校区等を範域とする「自治振興区」制度を立ち上げており、町の支援を受けつつ、県や国の地域づくり支援事業を活用しながら、自治振興区が独自に地域活性化に取り組んでいる。第Ⅰ部では、熊本県の地域づくり支援施策の現状と、山都町の自治振興区を取組を中心に、県の地域づくり支援等を受けながら、地域づくりに取り組んでいる広域地域組織を取り上げる。

第Ⅱ部は、和歌山県の事例である。和歌山県では、ハード事業中心だった国の過疎対策に、県として独自にソフト事業を中心とする新たな過疎対策事業を実施している。和歌山県による「過疎生活圏」の取組は、基幹集落と複数の周辺集落とで「過疎生活圏」を構築し、深刻な過疎問題への対応を図る取組であり、国による「小さな拠点」や「集落ネットワーク圏」の概念と極めて近く、全国的にみても先駆的な取組である。さらに和歌山県では、県農林水産部農業農村整備課が主体となって住民主体によるワークショップ実施を通じた住民による地域づくりを支援する事業も県内各地で実施している。第Ⅱ部では、和歌山県の地域づくり支援施策の現状と、和歌山県が実施している過疎生活圏の田辺市と日高川町の2事例、そして住民ワークショップを通じて形成された紀美野町の広域地域組織をそれぞれ取り上げる。

第Ⅲ部は、長野県の事例である。長野県では年間予算10億円弱の地域づくり支援対策事業を約15年前から現在に至るまで実施してきた実績がある。さらに2013年度からは新たに、小学校区を基本的な対象とする地域再生モデルの支援事業を開始している。他方、同県飯田市では、地方自治法202条の4第1項に基づく「地域自治区」を設置している。同市では各地域自治区の区域に対応する形で「まちづくり委員会」を各地域自治区に設置しており、同市の支援の下、住民主導により様々な地域活動を行っている。第Ⅲ部では、長野県の地域づくり支援と飯田市のまちづくり委員会の活動状況をそれぞれ取り上げる。

最後に3県の事例分析のまとめを行い、先に提示した広域地域組織をめぐる4つの論点について、今回の調査結果から得られた知見等を基に言及する。

注1 農林業センサスにおいて、農業集落は「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をいう。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、血縁的に結び付き、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」とされている。本研究における集落も原則としてこの理解に基づくこととする。

2 小田切（2009）は、集落の人口と世帯数の減少が進行することを「人の空洞化」と呼んだ。次に集落で人の空洞化がある程度進むと、集落の機能が目に見えて低下する「むらの空洞化」が起こるとした。そして、人とむらの空洞化がさらに進み、集落の機能が急激に低下する「臨界点」を超えると、一気に集落の機能の消滅と集落の無住化に至るという、集落「限界化」までのプロセスを示した。

3 国土交通省 HP（http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_guidebook.html、2016年10月24日アクセス）を参照のこと。

- 4 平成 27 年度第 1 回過疎問題懇談会（2015 年 8 月 3 日開催）提出資料、総務省地域力創造グループ過疎対策室「集落ネットワーク圏施策について」、http://www.soumu.go.jp/main_content/000374287.pdf、アクセス日 2016 年 4 月 26 日。
- 5 総務省地域力創造グループ地域振興室（2014）によると、市町村へのアンケート調査の結果、RMO に相当する「暮らしを支える活動」に取り組む組織は、全国で 1,656 あった（なおその後行われた総務省地域力創造グループ地域振興室（2016）におけるアンケート調査では、RMO の数は全国で 1,680 団体ともある）。さらに RMO は、「町内会・自治会など自治をベースとして、その延長線上で共助・サービスを発展させていくパターン（自治中心型地域運営組織）と、コミュニティ・ビジネスといった形で地域課題・社会課題に対応した展開を通して地域との関係を密にしていくパターン（事業中心型地域運営組織）が考えられるが、実際の RMO はこれらの「複合型」であり、両者は厳密には分離できない等としている。
- 6 第 14 回会合（同年 7 月 15 日開催）でも、国と地方、地域住民が将来にわたって地域社会を維持していく仕組みとしての地域マネジメント法人を設立するにあたり、その支援をどう実施するかについての議論があった。しかし、同月 21 日に衆議院が解散されたことを受けて、同チームの会合は第 14 回会合以後中断され、地域マネジメント法人の議論もそれ以後少なくとも公には行われていないようである。
- 7 株式会社は利益最大化を目的としており、社会性や公共性の高い事業を持続的に提供することは期待できないとした。また NPO 法人や一般社団、財団法人は現行制度では出資ができないため、事業継続に必要な安定的な資金調達は困難だとした。
- 8 その後「まち・ひと・しごと創生基本方針 2017（2017 年 6 月 9 日閣議決定）」では、地域運営組織の数が 2016 年度に 3,071 団体に達しており、3,000 団体という目標は達成されたとしている。
- 9 小さな拠点の形成状況については、内閣府地方創生推進事務局『平成 28 年度小さな拠点の形成に関する実態調査』によれば、348 市町村において小さな拠点が既に形成されており、市町村版総合戦略に位置づけのある小さな拠点の形成数は、全国で 722 カ所というデータが示されている（2016 年 10 月末時点）。
- 10 このほか、広域的な協議会型の住民運営組織（これを「小規模多機能自治組織」と呼称している）による活動が盛んな地方自治体である三重県伊賀市、名張市、兵庫県朝来市、島根県雲南市の 4 市の共同によって作成された『小規模多機能自治組織の法人格取得方策に関する共同研究報告書（2014 年 2 月）』では、小規模多機能自治組織に適当な法人格（それを「地縁型」かつ「統合型」の法人格と称している）が我が国の現行制度には存在していないとして、新たに「スーパーコミュニティ法人」の創設を提言している。
- 11 これは、「集落ネットワーク圏や小さな拠点づくり等といった実践的「指南書」の類も、そうした地域の固有性はある程度は無視できるとする前提に立つものであり、言い方を変えれば、すべての地域が同じ状態や条件にあることを前提としたものである（橋口、2013）」という指摘とほぼ同じ見解である。
- 12 ただし、現地調査等に基づく事例分析であっても、例えば、特定の地方自治体等に分析対象とする地域組織の範囲を限定することで、その議論に一般性を持たせることも可能である。本研究資料で取り上げる熊本県山都町の「自治振興区」、長野県飯田市の「まちづくり委員会」はそのような場合に該当する。他にも山口県が政策的に推進している「手づくり自治区」のように、市町村より広い県域から広域地域組織を捉えることもできる（福田、2017）。また広域地域組織ではないが、広島県の集落営農組織（集落型農業生産法人）に分析の対象を特定した研究等（小林、2013）もある。
- 13 本研究資料では対象事例には含まれなかったが、東北などで比較的多いとされる大字と集落が一致する地域など、1 集落でも「広域的」だと認められる余地のある場合、そこで設立された新たな地域組織を広域地域組

- 織と呼ぶか否かという問題も生じるが、これについては、ひとまず結論しないことにする。
- 14 ここで「1 市町村内」に限定してしまうことには抵抗感が残る。例えば、市町村の境界付近において、行政区画とは論理の全く異なる地域の社会的つながりが存在している可能性はあるからである。ただし、この点はそのような問題点があることを確認するだけにとどめておく。
- 15 そのような研究成果として福与（2011）の他に、坂本（2013）がある。坂本（2013）も鈴木栄太郎による我が国の農村社会の重層的構造に着目しつつ、特に重層的構造の地域性に着目した分析を行った。その結果、旧村・大字と集落が一致せず、旧村や大字に複数の集落が含まれる傾向があり、かつ集落規模が他地域に比べ小さい特徴がある中国・四国では、集落連携による旧村・大字単位の地域づくりが盛んであることなどを指摘した。
- 16 このプライスの言説は、トクヴィル（2005）の「地域自治の制度が自由にとってもつ意味は、学問に対する小学校のそれに当たる。」という言説を源流にしているとされている（宇野，2007）。
- 17 市町村などの行政が依頼者（プリンシパル）、住民が主体となった広域地域組織等が代理人（エージェント）となって地域の様々な課題を解消する問題は、いわゆるプリンシパル＝エージェント問題であり、依頼者が代理人に適切な誘因（インセンティブ）を与えなければ、不効率性が生じるおそれはある。よって、広域地域組織に地域の課題を全く委ねるのが適切であると一概には言えない。
- 18 広域地域組織の二面性に関連していえば、広域地域組織の委員会や部会は、江川（2015）の指摘した「営利組織（経済活動組織）」か、それに近い存在ともいえる。ただし、それらの実際の運営方式やルール等を細かくみると、それが営利組織には「なり切れていない」部分も少なからず見受けられ、その組織としての性格に関しては曖昧なところが残る。いずれにしても、広域地域組織において営利活動を実施することをどのようにみるかは、この研究の大きな論点の1つであることは間違いない。
- 19 集落協定のカバーする範囲の類型化は、第13回中山間地域等総合対策検討委員会（2004年4月28日）提出資料（農林水産省農村振興局地域振興課「中山間地域等直接支払制度の検証について（案）」のそれに基づく。
- 20 本研究では、あらかじめ分析対象とする広域地域組織の所在地域を中山間地域に限定していないが、広域地域組織が満たすべき諸条件の①によって、本研究で対象とする広域地域組織は、現状では中山間地域にその多くが存在する組織になっている。実際、分析対象とした広域地域組織はすべて中山間地域に所在する事例である。

【引用文献】

- 宇野重規（2007）『トクヴィル 平等と不平等の理論家』、講談社。
- 江川章（2015）「集落活動の現状と広域化の動き」農林水産省農林水産政策研究所『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成24～26年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』、農村再生プロジェクト（集落再生）研究資料。
- 小田切徳美（2009）『農山村再生「限界集落」問題を越えて』岩波書店。
- 小田切徳美編著（2011）『農山村再生の実践』、農山漁村文化協会。
- 小田切徳美（2013）「広域的マネジメントの論点と課題」社団法人 JC 総研基礎研究部 集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会編（2013）『特別研究「集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究

会」—2012 年度報告書—』, JC 総研 REPORT, Special Issue 24 基 No. 2。

過疎問題懇談会 (2015)『過疎地域等における今後の集落対策のあり方に関する提言』。

経済産業省 (2015)『日本の「稼ぐ力」創出研究会とりまとめ』。

国土交通省国土計画局 (2009)『過疎集落研究会報告書』。

国土交通省都市・地域整備局地方振興課新たな結検討会 (2009)『「新たな結」による地域の活性化報告書』

小林元 (2013)「広域的地域マネジメントの実態分析—中国中山間地域・広島県の事例から」社団法人 JC 総研基礎研究部 集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会編 (2013)『特別研究「集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会」—2012 年度報告書—』, JC 総研 REPORT, Special Issue 24 基 No. 2。

坂本誠 (2013)「重層的地域構造の地域性—集落を超える広域的地域マネジメントの成立条件および範域設定をめぐる検討の素材として」社団法人 JC 総研基礎研究部 集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会編 (2013)『特別研究「集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会」—2012 年度報告書—』, JC 総研 REPORT, Special Issue 24 基 No. 2。

坂本誠 (2014)「農山漁村における地域マネジメントシステム」岡崎昌之編, 全労済協会監修『地域は消えない—コミュニティ再生の現場から』日本経済評論社。

総務省地域力創造グループ過疎対策室 (2016)『集落ネットワーク圏を担う人材の確保とつながりの構築に関する調査報告書』。

総務省地域力創造グループ地域振興室 (2014)『RMO(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書』。

総務省地域力創造グループ地域振興室 (2015)『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』。

総務省地域力創造グループ地域振興室 (2016)『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』。

地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 (2016)『地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上にむけて—中間とりまとめ』。

地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会 (2016)『地域を支えるサービス事業主体のあり方について』, 経済産業省経済産業政策局。

トクヴィル著, 松本礼二訳 (2005)『アメリカのデモクラシー (第 1 巻上)』岩波書店。

農林水産省 (2015)『魅力ある農山漁村づくりに向けて～都市と農山漁村を人々が行き交う「田園回帰」の実現～』。

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, 財団法人農村開発企画委員会 (2007)『集落の連携による新たな農村コミュニティの形成—その考え方・事例—』。

農林水産省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。

農林水産省農林水産政策研究所 (2015)『農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題—平成 24～26 年度「農村集落の維持・再生に関する研究」報告書—』, 農村再生プロジェクト〔集落再生〕研究資料。

橋口卓也 (2008)『条件不利地域の農業と政策』, 農林統計協会。

橋口卓也 (2006)「中山間地域等直接支払制度の検証—集落構造と集落協定」小田切徳美, 安藤光義, 橋口卓也『中山間地域の共生農業システム—崩壊と再生のフロンティア』, 農林統計協会。

橋口卓也 (2013)「集落範囲を超えた連携に関する先行研究等について」社団法人 JC 総研基礎研究部 集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会編 (2013)『特別研究「集落を超える広域的地域マネジメントの形成に関する研究会」—2012 年度報告書—』, JC 総研 REPORT, Special Issue 24 基 No. 2。

福田竜一（2017）「地域再生を担う集落連携型地域組織の現状分析—山口県「手づくり自治区」を対象として—」『農林水産政策研究』第 26 号。

福与徳文（2011）『地域社会の機能と再生 農村社会計画論』，日本経済評論社。

ブライス著，松山武訳（1929）『近代民主政治 第 1 巻』，岩波書店。