

人口減少・高齢化の中で形成される広域的な地域組織の特徴と課題

—先進事例の分析から—

農業・農村領域 主任研究官 福田 竜一

1. 本研究の目的

わが国の農村集落は、農業経営面ばかりでなく生活面にまで密接に結びついた共同体として機能してきました。しかし、中山間地域を中心に集落機能の弱体化が進んでおり、多くの集落で、地域資源の荒廃や定住基盤の崩壊が危惧されています。

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ます。本研究では、集落再編によって形成されている広域的な地域組織（広域地域組織）に着目し、その動向や性格・特徴を把握しました⁽¹⁾。

2. 集落規模の縮小化と集落機能

農業集落の規模（集落を構成する農家数や世帯員数）と集落機能とは関連がみられます。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1図のように整理されています。この図を整理した小田切氏によれば、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・人口が半分を切ると、集落機能の低下が起これ、さらに臨界点を境に集落機能の低下が一挙に起きます。この臨界点以降の動きが「限界集落化」とされます。このような世帯数・人口の減少に連動する集落機能の低下への対策が集落再編の取組です。

3. 広域地域組織の動向

坂本他（2013）のアンケート調査によると、広域地域組織（アンケートでは「地域運営組織」）の設置率は、回答市町村のうち27.4%となっています。また広域地域組織の設置時期は2000年以降が過半を占め、設置単位は小学校区が6割と高くなっています。農山村に立地する市町村の広域地域組織の活動内容をみると、伝統文化の保存や生活支援、経済活性化、農林業支援、都市農村交流の割合が他地域よりも高くなっています。他方、広域地域組織に対する行

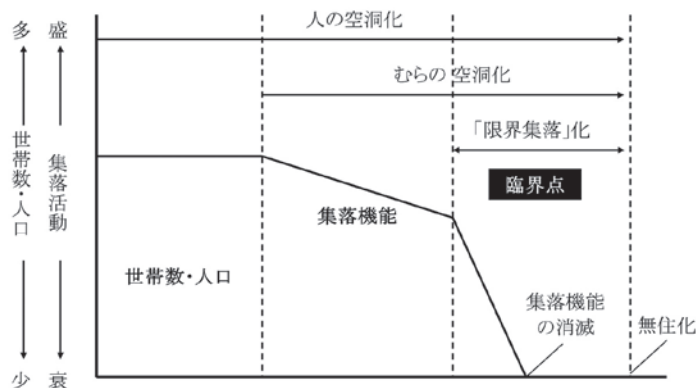
政支援をみると、補助・交付金の助成や公共施設の管理委託、広域地域組織への行政職員の派遣が多くなっています。

4. 広域地域組織の特徴と課題

広域地域組織をめぐる議論を整理すると、以下の3点にまとめることができます。第1に、広域地域組織の組織形態です。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ケースが多く、組織形態として部会制・委員会制をとることから、広域地域組織は一種の連合組織としてみることができます。

第2に、広域地域組織の活動内容です。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、取り組む事業には事業性が追求できる収益部門と、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です。

第3に、広域地域組織を担う人材の確保・育成にかかわる論点です。組織に必要な人材は、組織マネジメントを担うリーダーと実行組織にかかわる人材があり、それぞれをいかに確保・育成していくかが課題です。また人材は外部からも獲得することが必要です。



第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」鳥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」問題を越えて』岩波書店、2009年の48頁の図をもとに作成。

5. 広域地域組織の事例

(1) 地方自治体主導型広域地域組織の形成

ここでは、地方自治体が主導して形成された3府県（秋田県、京都府、山口県）の6つの広域地域組織の調査結果（第1表）から3つの論点を考察します。

第1に組織形態です。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、既存集落の自治機能を残しつつ、機能別に再編されています。より詳しくみると、広域地域組織の活動参加者は住民の一部で、広域地域組織の限界点も垣間みられます。

第2に活動内容です。地方自治体主導型広域地域組織は立ち上げから間もない組織が多く、経済事業よりも取組やすい、広域的イベント開催や地域資源の活用・管理が中心です。

第3に人材の確保と育成です。内部人材は一部住民で、それをサポートする外部人材は主に自治体職員です。外部人材の確保には、京都府の「里の仕掛け人」のような支援が必要です。

(2) 民間主導型広域地域組織の形成

最後に、民間組織が主導して形成された広域地域組織として、2事例を取り上げ（第2表）、その発起主体と集団の性格を比較します。

まず発起主体です。両組織は広域組織設立前の危機意識が共通していますが、その声をあげた主体が異なります。この違いは、その後の経過に影響を及ぼす可能性があります。例えば、別の組織に危機意識があっても、活動主体となる住民に危機意識が無ければ、活発な活動にはならないかもしれません。

次に集団の性格です。民間組織には、住民らが総参加する自治組織と、特定目的のために特定者が参加する機能組織があります。住民の切迫感が活動の原動力になるとすれば、発起主体と活動主体は同一が望ましいといえます。他方、活動主体は機能集団の方がより実行しやすいかもしれません。そうであれば、R協議会には効果的な活動が見込まれると考えられます。

第1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。

注(1) 本研究は農林水産政策研究所プロジェクト研究「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（研究実施期間2012～2014年度）」の成果の一部です。本研究の成果は農林水産政策研究所（2015）にまとめられており、本稿はその第Ⅱ部の内容をさらにまとめたものです。

引用文献

- 小田切徳美（2011）『農山村再生の実践』農文協。
 小田切徳美（2013）「広域的地域マネジメントの論点と課題」JC総研レポート『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』。
 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。
 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（http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/noson_saisei.html）。

第2表 R地域、R協議会とS地区、S地域塾の概要

		〈R地域〉	〈S地区〉
地域概況	世帯と人口	1,875世帯 7,150人	9集落 127世帯 500人（2014年3月末）
	高齢化率	32.8%	31%
	総農家数・経営耕地面積	1,171戸 700ha	96戸 208ha
		〈R協議会〉	〈S地域塾〉
組織属性	組織形態	NPO法人	任意組織
	組織範囲	旧町（昭和合併村）	旧村（藩政村）
	拠点施設	道の駅および地域活性化センター（併設）	交流施設、D農協S支所他
	設立の経緯	市町村合併	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。
組織構成	組織構成	旧町にあった各種目的別団体が結集	既存農業関連組織の代表者らによって構成
	会員数	270名	-
組織活動	活動内容	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	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
	事業収支	収入約1億円、収入超過	約670万円程度
	事業活用等	県、市の補助事業を活用	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
	事業効果		
	人	外部人材の定住（19組31名）と事業を活用した雇用	埋もれた地域人材の育成
	農地、施設	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年～10年で48ha）	交流施設の建設
関係団体との連携		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	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

資料：[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、[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を基に作成。