

集落連携の核集落と範囲の条件解明 (Ⅲ)

笠松 浩樹・栄沢 直子・山下 詠子・皆田 潔・安中 誠司・唐崎 卓也

Clarifying the Prerequisite of Core Hamlet and Scope on Cooperation Hamlets (Ⅲ)

Hiroki KASAMATSU, Naoko EIZAWA, Utako YAMASHITA, Kiyoshi MINATA,
Seiji YASUNAKA and Takuya KARASAKI

要 旨

島根県中山間地域では、複数集落を範囲とした地域運営組織の平均規模は、11.2集落、304.9戸、885.2人であった。ただし、ただし、地区の集落数、世帯数、人口などの範囲的・規模的な要素は大きな障害・促進要因になっていない。それ以上に、意志決定や組織運営の仕組みによって活動の内容や方法が規定される。意志決定には、「集落総代型」、「部会型」、「住民総参加型」等の仕組みが存在する他、「小さな自治」による公益性の発揮を重視し、多様な住民による活動振興を支援する「インキュベータ機能」も存在する。

小規模高齢化集落では、外部人材の参入によって草刈り、農作業支援、除雪等の活動が進んだ。同時に、若年層を中心としたグループ（大学サークルなど）との交流によって、在住者が刺激を受け、活力が生まれた。外部連携にあたっては、地区内ニーズのとりまとめや外部人材とのマッチングを行う必要があり、その役割として「集落支援員」（総務省）、「地域マネージャー」（島根県）などが想定できる。

「ノスタルジアネットワーク」である同郷者団体を直接的な地域活動の支援者に位置づけることは現時点で難しい。ただし、交流機会の増大等を通して、出身地域と支援者の媒介や「ふるさと納税」など間接的支援を促す余地がある。

キーワード：中山間地域、小さな自治、意思決定システム

I 研究の背景と目的

中山間地域では、過疎・高齢化に伴う地域活動の衰退が見られる。地域活動の衰退は、葬儀や祭りといった慣行行事の他、高齢者世帯の生活の維持、農林地の資源管理など多岐に及ぶ。特に、小規模化・高齢化が著しい集落では、深刻な問題として浮上してきている。このような状況への対処も含め、複数集落を範囲とした地域運営組織による活動が注目されつつある。

そこで本研究では、地域運営組織が効果的に活動できる要因を明らかにするとともに、人材配置、外部連携などによる活動支援のしくみづくりについて展望する。

II 研究の方法

1. 集落データの分析による地域運営組織の概況把握

1) 集落連携の規模

島根県中山間地域市町村において、住民基本台帳に基づく集落データを活用し、複数集落を範囲とした地域運営組織の平均規模（世帯数、人口、高齢化率）を算出する。

2) 市町村施策と地域運営との関連

同データを用いて、コミュニティ施策が市町村単位で展開されてきたことを明らかにし、地域運営と行政施策との関連について考察する。

2. 地域運営組織における意思決定方法の類型化

地域運営組織の活動の内容や進度が地区によって異なっている要素として、意思決定の方法や活動の仕組みに差があることなどが考えられる。島根県内で活動している地域運営組織の意思決定方法を類型化して比較し、規模との連関、活動との相関について検討する。

3. 外部参入型による生活サービス提供の社会実験

活動や生活を在住者のみで維持することが困難な事例に対して、島根県浜田市弥栄自治区のまちづくり組織「弥栄らぼ」と島根県立大学サークル「里山レンジャーズ」が連携して支援している。この活動を検証し、効果と課題を明らかにする。

4. 地域運営に必要な人材の役割の明確化

外部参入型による生活サービスを実践するためには、地域住民の実情を把握し、外部人材との連携を図る人材が欠かせない。上記3と連動し、「地域マネージャー」や「集落支援員」に求められる役割を明確にする。

5. 同郷団体との連携方向の検討

同郷団体（島根県邑智郡邑南町羽須美地区の出身者等が結成する「関西はすみ会」）の構成員の意向把握を行い、出身地に対する支援のあり方を展望する。

Ⅲ 結果と考察

1. 集落データの分析による地域運営組織の概況把握

1) 集落連携の規模

住民基本台帳に基づく市町村データ調査（中国地方中山間地域振興協議会実施、2008年4月30日現在）に基づき、島根県内の中山間地域集落の世帯、人口、高齢者人口、当該集落が属する地域組織の有無を把握した。これをもとに、地域運営組織と集落の関係を次のように整理した。

- 1) 複数集落で協議会等を設置
- 2) 平成合併時に旧町村単位で協議会を設置
- 3) 複数集落で協議会等を設置しているが、部分的に未組織（住民の意向がまとまらない等で「白地」地区がある）
- 4) 単体集落が主流だが、部分的に集落の連携がみられる

5) 集落連携なし（単体集落による地域運営のみ）

6) 中山間地域以外またはデータ未整備

上記1)～6)について、平成合併前の市町村を単位とした分布を図1に示した。これによると、中山間地域に属する旧市町村（データ未整備箇所を除く）のうち、1)が15市町村（31.3%）、2)が2市町村（4.2%）、3)が3市町村（6.3%）、4)が3町村（6.3%）、5)が25市町村（52.1%）であった。1)～3)が複数集落を範囲とした地域運営組織であると想定すると、中山間地域における旧市町村の41.7%がこれに該当する。

1)～3)について、集落数、世帯、人口、高齢化率の平均値を表1に示した。複数集落を範囲とした地域運営組織の全体的な平均値は、14.8集落、326.9戸、902.3人、高齢化率35.1%となる。この中でも、地域内の全戸が原則的に参加し、独自の意思決定のしきみを有すると考えられる1)の平均値は、11.2集落、304.9戸、885.2人、高齢化率33.0%である。

2) 市町村施策と地域運営との関連

自治体の広域化、財政見直し、地方分権を背景に、平成の合併前後から複数集落を範囲とした地縁に基づくコミュニティ活動の再編が進められている。島根県では、出雲市佐田町の「コミュニティブロック」、雲南市の「地域自主組織」、飯南町の「自治振興組織」などが挙げられる。その働きかけと推進は、行政施策が契機となっていることが特徴である。

図2は、先述の市町村データ調査をもとに、集落をポイントで表したものである。同一の地域運営組織に含まれるポイントを同色で示している。左図は、自治区制度を導入している浜田市である。これによると、旧市町村ごとに、1)複数集落を範囲とした協議会が設置されている（旭町、金城町）、2)平成合併を契機に旧村単位で協議会が設置されている（弥栄町）、3)単体集落と複数集落の取り組みが明確に峻別されていない（三隅町）、という事例が併存している。

図2の右図は、新市誕生後に施策の重点項目として「地域自主組織」の設立・運営を進めている雲南市である。複数集落を範囲とした地域運営組織の設立・運営は、合併前の旧町村間で浜田市同様の差異があったが、合併後に統一的な施策が講じられたことにより、現在では全市で44の「地域自主組織」が設立され活動を行っている。

この中には、従来から存在する振興会や公民館区等からの移行も含まれており、その場合は市全域での取り組みである「地域自主組織」との整合性を取るために組織の刷新が行われている事例も存在する。

2. 地域運営組織の規模と意思決定方法の類型化

雲南省の「地域自主組織」で規模が最大のもは、29集落、1,161戸、3,876人の「大東地区自治振興協議会」、最小のもは、3集落、73戸、217人の「塩田地区振興会」である（市町村データ調査より；2008年4月30日現在）。両者の世帯・人口の規模には16倍前後の開きがあり、その差は地域活動にも影響を及ぼす可能性があると考えられる。しかし実際には、いずれの組織も福祉・環境、文化・体育、教育など複数の分野で積極的な活動を行っている。

このことから、地域運営組織においては世帯や人口などの規模が活動の直接的な促進要因・阻害要因になっているとは考えにくいという見解に至った。現に、規模に大きな差があっても、市の施策上は「地域自主組織」として同等の位置づけがなされている。また、実践者へのヒアリング調査においても、「活動の進展を規定するものは規模ではない」という証言が得られた（「大東地区自治振興協議会」）。

次に、地域運営組織の活動に直接的な影響を与えている要因の1つとして、意思決定の方法や機能に着目した。

図3は、いくつかの意思決定のしくみをモデル化して例示したものである。「集落総代型」では、既存の集落の代表者同士が協議して、組織全体にかかる案件を決定している。協議の場に集落代表者以外の住民が参画する機会はないが、決定された活動には多くの住民が参加している。ただし、必ずしも活動が特定の分野に偏っていない。例えば、美郷町別府地区では、環境美化やイベント等の他にも高齢者支援や限界集落対策など、現在の社会問題に対応する取り組みも行っている。

「部会型」は、組織に分野ごとの下部組織が複数あり、その内部で活動の方針や内容を決定している。部会には地区内のテーマ型住民グループなども含まれており、間接的ながら意見を反映させる余地もある。雲南省塩田地区は、先述のとおり規模的には小さいが、教育、福祉・環境、文化・体育、総務の部会を有する。

「住民総参加型」は、原則として全住民が組織の意思決定に関わる。飯南町上赤名地区では、他の地区が「集落総代型」の意思決定を行っている中、総会は地区住民全員の参加を基本とし、成人した住民全員に意思決定権を与えている。また、役員は地区住民全員の中から適任者を選出している。協議会は複数集落を範域としながらも、意思決定や役員選出の場面で集落と直接的な連関は取っていない。

図4は、地域運営組織が内部の活動を支援する際の機能を示したものである。雲南省「大東地区自治振興協議会」は、意思決定は主要4団体で意思決定を行っているが、地区内団体の連絡調整に徹した活動を行っており、独自の予算や事業計画を持たない。地区内の団体・組織の自立を協議会の存在意義としており、これらの設立・運営を支援している。このような機能は、「インキュベータ機能」と表現することができる。さらに、地区マネージャーは、協議会の中に位置づけられて団体への指導・育成を行うなど、「インキュベータ機能」の実質的な推進役となっている。

図4右図の浜田市弥栄自治区は、集落以外に住民の主体性に基づく地縁的な地域運営組織は存在しない。まちづくり団体「弥栄らぼ」が弥栄自治区を範域として、地域課題の把握、外部との連携・調整、活動実践を行っている。特に、大学サークルとの密接な連携で、草刈り、農作業支援、除雪、農産物や加工品の販売等で一定の効果をあげている。ただし、活動は個々の住民との信頼関係をもとに派生してきたものであり、そこに必ずしも集落が介在しているわけではない。

3. 外部参入型による生活サービス提供の社会実験

過疎・高齢化が極度に進んだ結果、地域活動や生活に関する作業を在住者のみで継続することが困難な場合がある。特に、地域運営組織が存在しない場合は、集落が単独で活動を続けることとなる。弥栄自治区は人口1,522人であり、28集落（福祉施設2箇所を除く）のうち9集落が世帯数20戸未満かつ高齢化率50%以上である（2008年4月30日現在）。これらの集落では、地域活動が停滞し、独居者を中心に在住者の孤立が進み、草刈り等の肉体労働も困難になるなどの課題が出始めている。

このような状況に対応するため、まちづくり団体「弥

栄らぼ」に自治区外から2名の「地域マネージャー」を配置し、生活支援活動を行った。「地域マネージャー」は、住民との対話を重視して信頼を積み重ね、地域の状況把握を進め、大学サークルなどの外部人材との積極的な連携によって必要な作業を展開した。具体的には、草刈り、農作業、森林管理と薪の生産・供給、除雪などの作業支援、耕作放棄地の復興、製品の集荷・販売（「弥栄ショップ」として都市部へ出店）、空き家調査、地域資源を活用したものづくり（木工品等）、情報誌「やさか新聞」の発行・全戸配布による活動状況の報告などである。これらの結果、集落、弥栄自治区、近隣都市部の範囲に対して、表2のような効果が見られた。

4. 地域運営に必要な人材の役割の明確化

「弥栄らぼ」の活動によって、地域活動の調整や段取りを行う人材が不可欠であるとの見解に至った。この人材の役割を下記のように整理した。

- ①「見つけ役」：住民の話を聞く。最も基本的な役割として位置づけられる。
- ②「見つけ役」：特に、外部参入者であれば地区内になかった視点で資源の再発見を促す。
- ③「つなぎ役」：必要に応じて地域外とのネットワークを構築し、新たな活動へつなげる。

人材を配置するにあたり、住民の生活に即した行動が求められるため、8～17時などの決まった勤務時間の設定では物事が進まず、定期的に休日を確保することも難しいという状況が発生している。さらに、業務の効率化と体力的・精神的負担の分散を考えると、2人以上の体制を講じることが有効である。このような状況を鑑み、「地域にいる限り休日はない」（「弥栄らぼ」の「地域マネージャー」という指摘があった。さらに、「活動をすればするほど停車する駅が多くなり、停車時間も長くなる」（同上）との例えに象徴されるように、地域との関わりには際限がないことがうかがえた。なお、2人の人材がカバーできる範囲については、「範囲が小さければ、その分だけ活動が深くなり、やはり停車駅が増えて停車時間が長くなる傾向にある」（同上）とのことから、適正な活動範囲を見いだすににくいという実態が示唆された。

5. 同郷団体との連携方向の検討

小規模・高齢化が進み、地域社会の維持が困難となった集落では、集落外に人材を求め、範囲が広域化している。地域社会の運営主体はあくまで集落に暮らす在郷者であるが、在郷者と幼少期の体験を共有した出郷者が故郷とのつながりを保ち、離郷してもなお外から集落を支えることは、集落維持の方策を再構築する意味をもつ。他方で、故郷を物心から支える出郷者は、施策に位置づけられていない。

かつて出郷者が都市での生活を維持するために形成した同郷団体（擬制村）は、現在では親睦を中心とする機能に限られる。同郷団体の機能は、手段的から表出的に比重を移してきたといえる。1980年代以降、出郷者は集団への帰属意識よりも故郷へのノスタルジアの表出として同郷団体に関与しており、同郷団体は集団としてよりもネットワークとして把握される。

同郷団体は過去への憧憬、故郷への愛着というノスタルジアの充足に価値を見出す人々の親睦の機会となっている。同郷団体の共通の話題は、幼少期の思い出や近況報告が主で、同窓会の集合機会とも重なる。出郷者の郷愁は同郷団体の結合の核心をなす一方、故郷との関係を再構築する直接的な原動力になっていないとされる。他方、在郷者の故郷意識と交わることで、間接的な影響力をもたらすと考えられる。

「関西はすみ会」は、関西在住の旧羽須美村出身者で結成される同郷団体である。1987年に当時の羽須美村長の「同郷者のなじみがない、出身者のつながりが薄れている」との働きかけで発足した。「都市とふるさととの架け橋を図る」ことを目的に、帰郷バスツアーなどの行事を実施している。帰郷バスツアーは、故郷の行事にあわせて催行され、財政難で助成を削減せざるを得ない行政に代わって、故郷で活動するNPO（ひろしまね）が協力している。

集落の祭への参加など、出郷者と在郷者がともに楽しめる機会になっており、会員だけでなく幅広い人々が交流できる企画の立案が求められる。

役員会では、会員の高齢化や事務局の負担増、2004年に合併した邑南町の出身者会の合併などが協議されている。

出郷者を対象としたアンケート調査では、帰郷意向は「な

い」が過半数を占める。「雇用機会や医療機関などのインフラが整わなければ不安」との抑制要因と「定年ですぐやめられるようになった」との促進要因がみられる。

活動と意向の把握を通じて、同郷団体には以下のことが求められる。

- ①故郷に関わる人々のノスタルジアを喚起して、多様な人材の仲立ちをする媒介機能
- ②かつて都市に形成された「擬制村」を再び故郷に移転して、集落を再生する役割
- ③親睦だけでなく、故郷の振興に資する建設的な議論
- ④出身者会の合併を契機に、中間法人制度などを活用した組織基盤の強化
- ⑤「ふるさと寄附金」などの制度を活用した故郷支援や地域貢献

6. 考察

調査研究の結果、地域運営組織の範域や規模が活動の直接的な促進・阻害要因になっているとは考えにくい。むしろ、範域や規模、住民の意向、活動の足跡等は前提条件として位置づけられ、活動推進のしくみはそれらに対応しつつ柔軟に講じられていると推測される。従って、範域や規模で機械的に地域運営単位を設定するのではなく、しくみをつくるためのノウハウや事例などの豊富な情報の提供が有効であると考えられる。

しくみの1つに外部参入型の支援がある。現行の政策を例にとると、「集落支援員」（総務省）が「つなぎ役」となって地区内の課題把握を行い、外部からの担い手である「地域おこし協力隊」（総務省）や「田舎で働き隊！」（農林水産省）などとのマッチングを行うことが想定できる。これらがより大きな効果を発揮するためにも、地域運営組織との連携を十分に考慮しつつ、各人材の役割の整理が必要である。

同郷団体も外部参入型支援のパートナーとして位置づけられる。ただし、現状ではノスタルジアネットワークとしての性格が強く、帰郷の可能性や出身地への直接的な支援の可能性は高くない。従って、同郷団体を都市部の多様な人材との連携を深める媒体として位置づけるなどの試みを重視・提案したい。さらに、同郷団体への対応は、集落単位でも平成合併後の新旧市町村の単位でも難しい現状を考えると、地域運営組織などが中間媒介の

役割を果たしていくことも考えられる。

IV 今後の課題

本課題の対象を「複数集落を範域とした地域運営組織」としたが、その内実は様々である。組織形態、活動の内容、頻度などを精査し、地域運営組織を類型化する必要がある。

本課題では、集落の小規模・高齢化、空洞化への対応として、集落の外部からの支援が不可欠であるとの見解に至った。今後は、外部参入型の支援について検討していくこととする。

V 成果の活用面と留意点

島根県を含む中国地方は、全国の中でも集落規模が最小である。従って、本課題で提示した地域運営組織の平均規模（おおむね300戸・900人弱）は、全国平均を下回る可能性がある。

注記

農村工学研究所委託研究「集落連携の核集落と範域の条件解明」（2007～2009年度）の成果とりまとめを再掲。

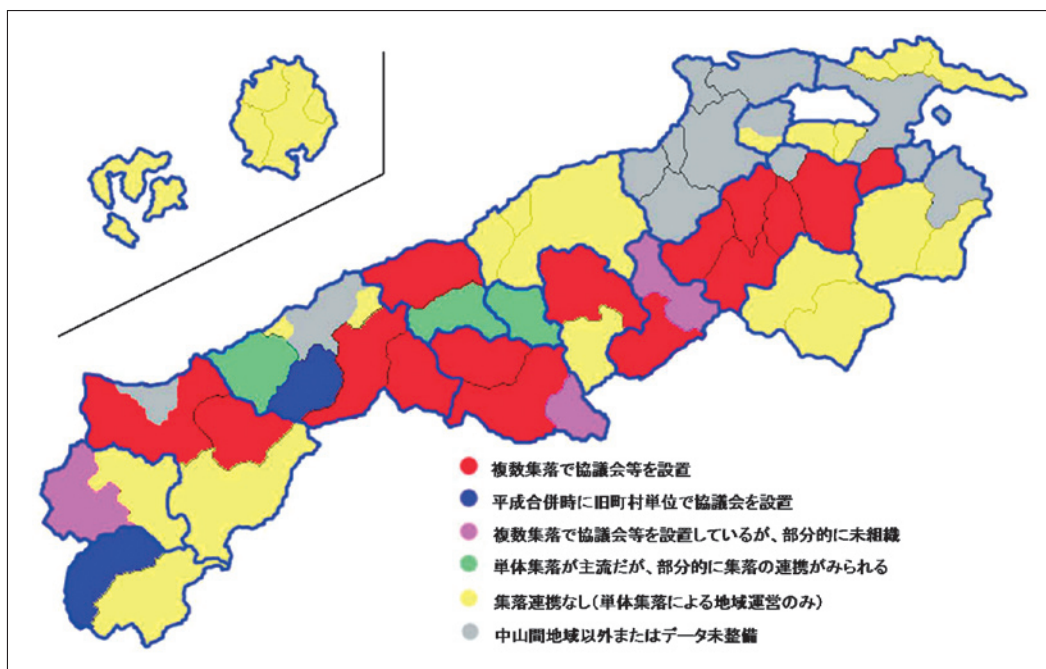


図1 島根県における複数集落を範囲とした地域運営の分布（平成合併前の市町村単位）

表1 複数集落を範囲とした地域運営組織の類型ごとの平均値

	集落数	世帯(戸)	人口(人)	高齢化率(%)
1)複数集落で協議会等を設置	11.2	304.9	885.2	33.0
2)平成合併時に旧町村単位で協議会を設置	47.0	657.0	1,637.0	39.3
3)複数集落で協議会等を設置しているが、部分的に未組織	8.9	202.2	486.8	42.1
上記に該当する組織の平均	14.8	326.9	902.3	35.1

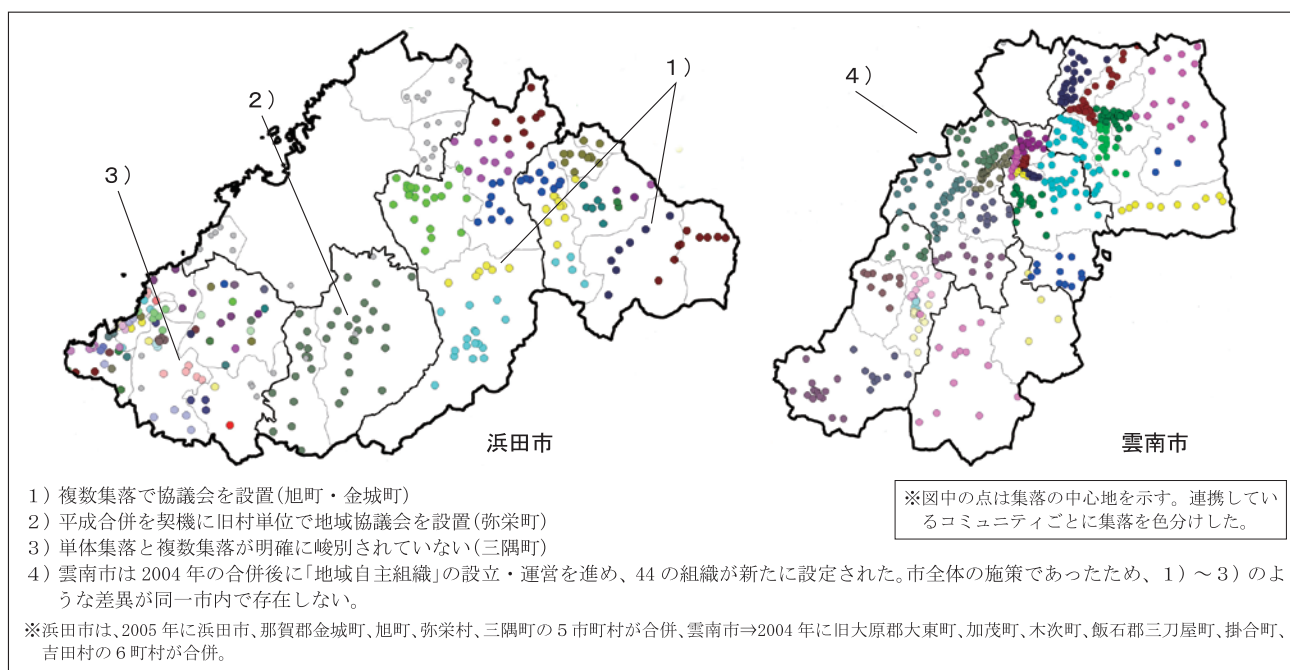


図2 複数集落を単位とした地域運営組織と集落の関係（島根県浜田市・雲南市）

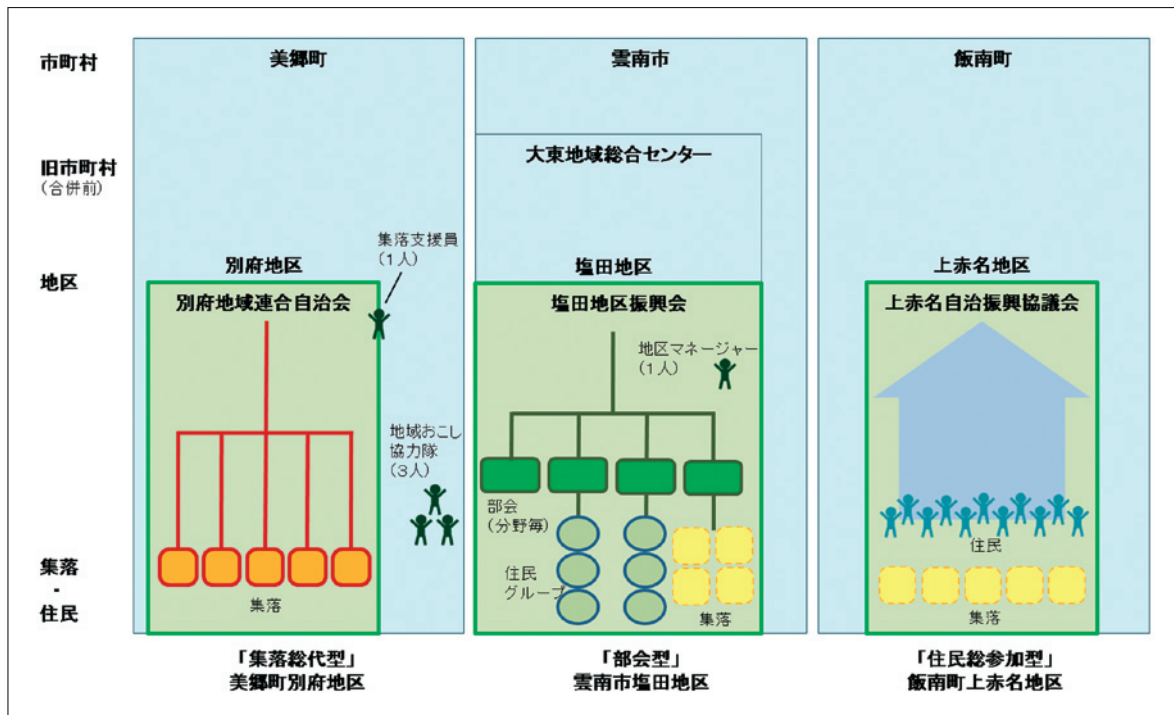


図3 地域運営組織にみられる意思決定方法

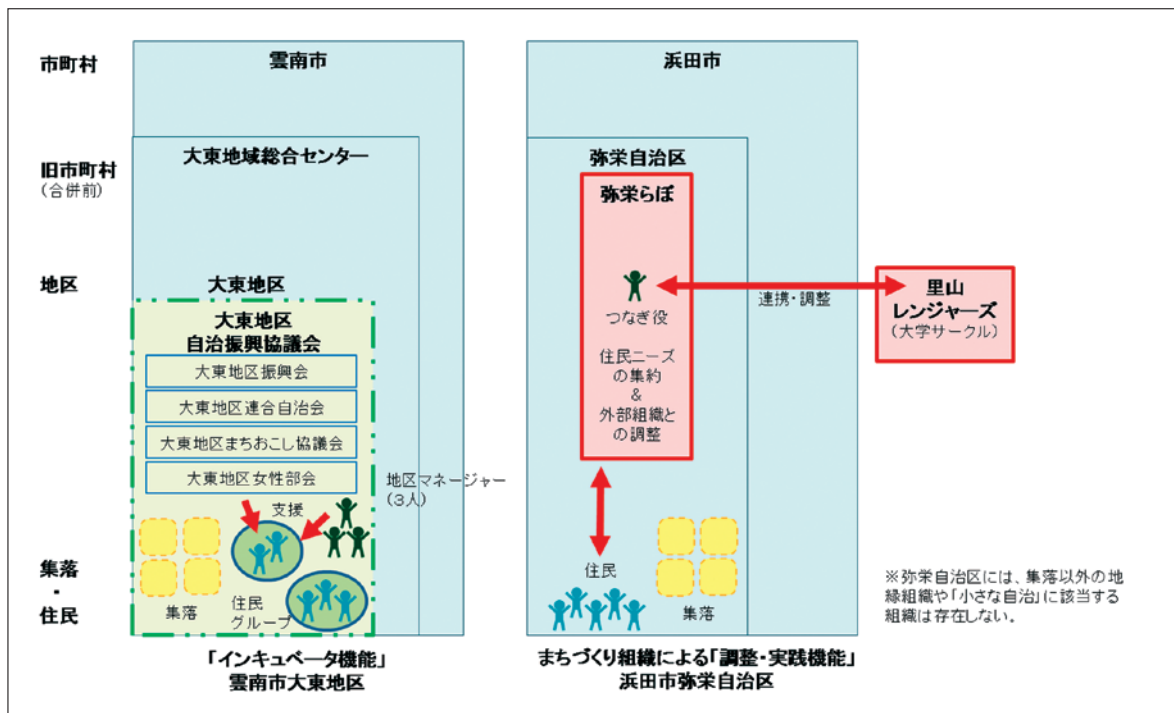


図4 地域運営組織における活動を支援する機能



図5 「弥栄らぼ」の活動風景（島根県立大学サークル「里山レンジャーズ」との連携）

表2 「弥栄らぼ」の活動がもたらした効果（2008年度を事例に）

活動内容	摘要	効果		
		ミクロ(集落に対して)	ミドル(町内に対して)	マクロ(都市部に対して)
作業支援活動	15回	担い手不足の解消 生きがい創出	人材バンクの役割	
作業支援活動(シルバー人材センター・社協連携)	4回	総合的な安心の提供 担い手不足の解消	担い手不足の改善	
弥栄ショップ	10回	住民の収入増加 消費者意見のフィードバック 栽培増加(生きがい創出)	地域産品開発 産直市の売上増加 新商品の開発、相談	地域のPR、交流人口増加
耕作放棄地復興	70a	地域住民との信頼形成 弥栄ショップの商品栽培	活動の視覚的効果による知名度向上	交流人口拡大(農業体験)
集落訪問	24集落	ニーズの把握、認知向上	地域課題(事情)の認識	
イベントのサポート	5回	地域住民との信頼形成	内外の交流人口の増加	地域産品の販売、地域のPR
各団体との連携	6団体	地域資源の創出	交流人口の増加 様々な相談の窓口の役割	地域資源を活用したアイテム・プランの検討
広報紙「やさか新聞」発行	毎月	活動報告	イベントなど地域情報の集約	地域のPR、交流人口の増加
県立大学連携	54日/112人	担い手不足の解消	生きがい創出	大学における地域貢献
他大学との交流	4大学	賑わい創出	交流人口の増加	交流人口増加