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。

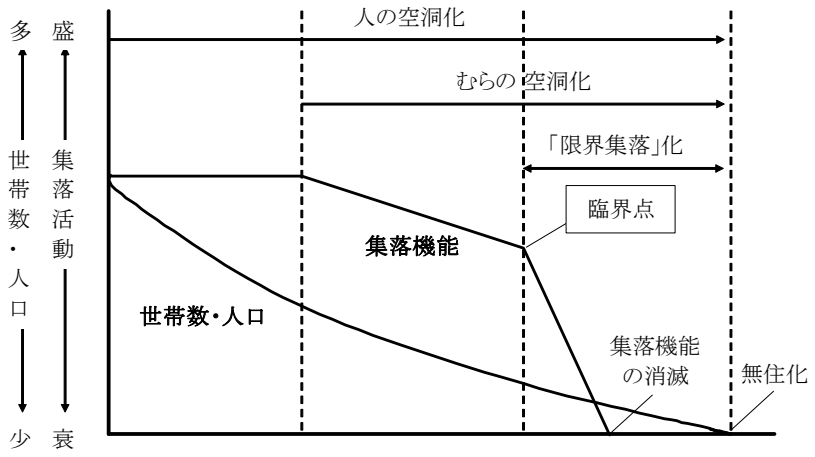
このことは，中間農業地域や山間農業地域において「総戸数 9 戸以下の集落割合」や「農家戸数 5 戸以下の集落割合」が 2000 年から 2010 年にかけての上昇ポイントが大きいことからも確認できる。総戸数や農家数の減少による農業集落の小規模化が，中山間地域，とりわけ山間農業地域において進行していることがうかがえる。

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）

		集落の平均総戸数	平均農家数	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
		戸	戸	%	%	%	%	%
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，ならびに小田切徳美『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]。

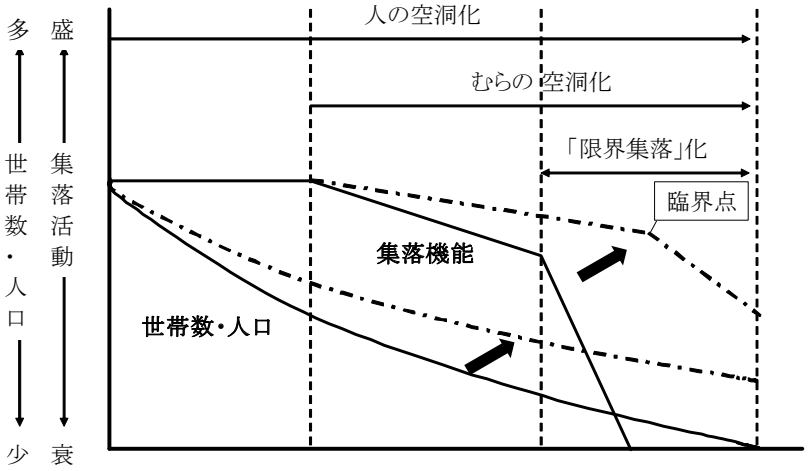
以上のような要因によって行われる集落再編の形態は，大きく４つに分けることができる[6]。１つ目は旧集落の自治機能を残して単独で再編を図る「単独型」であり，２つ目は前述したように，自然災害等によって旧集落の所在地を変更する「移転型」である。この２つの形態では，再編前後で集落規模の大きさは変わらない。３つ目の再編形態は旧集落の自治機能をある程度残して，複数集落で再編する「連合型」であり，４つ目として旧集落の自治機能を残さずに複数集落が再編する「統合型」があげられる。連合型と統合型はいずれも再編後に集落規模が拡大し，広域再編となるところに特徴がある。

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，おおよそどの範域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，様々な範域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。

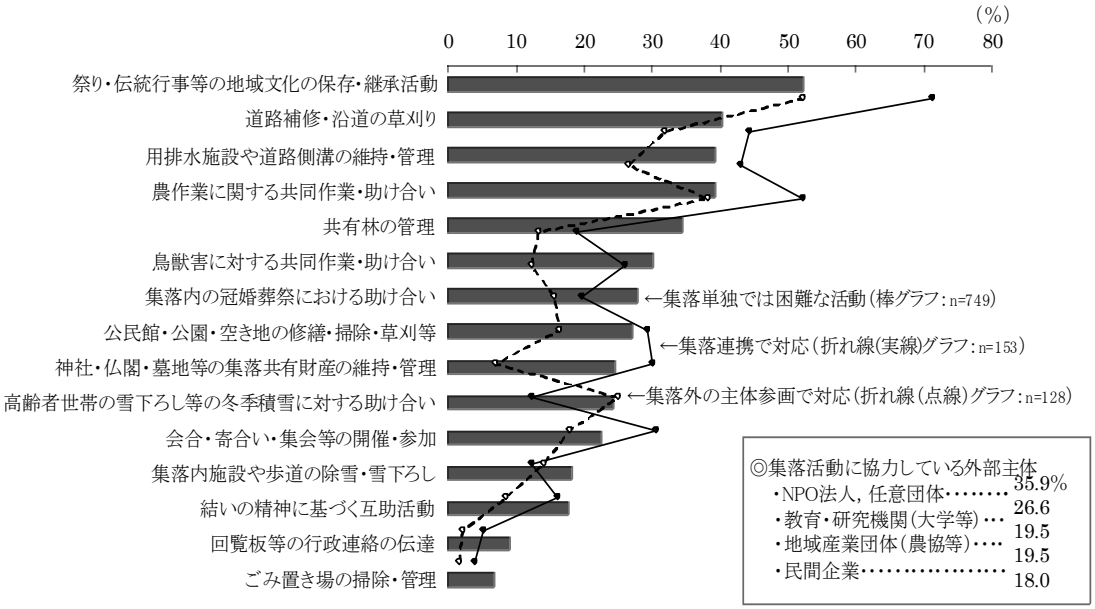
第 3 に，広域再編と地域づくりとの関係についてである。前述したように，広域再編は集落機能を維持する効果を持つと考えられるが，単に複数の集落をまとめるだけでは集

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（あたまかず）数を必要とするが，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	20'14/05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/km^2 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と指摘する。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 法人と静岡県の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