

第5章 農村地域における地域自治運営の主体と 正統性確保の要因

—秋田県横手市・T委員会を対象に—

中村 勝則・鷺尾 環

1. 背景と目的

農村地域には農業用排水路、農道など公共財としての性格を有する農業資源が広範に存在する。農家数の減少と農村住民の多様化が進む中、それらの保全管理を担ってきた集落は脆弱化してきている。また、2000年代以降における市町村合併の推進により、基礎自治体の範囲内における課題の発掘やその解決に向け協議・実行する仕組みもまた空洞化している。こうした状況の下で農村地域を維持していくには、農業資源の保全管理を始め、地域の様々な課題の協議・解決に向けて活動を行う地域運営の主体形成（組織や仕組みづくり）が必要不可欠となっている（重岡ら、2010）。

実際に近年、わが国の農村地域では集落～明治合併村（昭和旧村）程度を範囲とする農業資源の保全管理組織や「農村型地域運営組織（農村 RMO）」など、新たな地域自治運営の主体となりうる組織が各地に設立されており、政策的にもそうした動きを支援している。本稿が対象とする秋田県横手市の T 委員会もその中の一つに位置付けられる。

しかしながら、そのような組織は必ずしも法的に裏付けられた権限や機能を持つわけではないため、地域住民から「特定の集団が勝手に何か行なっている」という目で見られることや、そもそも組織の存在や活動自体が地域住民に認識されていないという事態になりかねない⁽¹⁾。これは Suchman (1995) がいう正統性、すなわち「社会的に構築されたシステムの中で、ある団体の行動が望ましい、妥当、あるいは適切であるという一般化された認識や前提」が欠如している状態である。地域自治運営を担うためには、このような事態は避けなければならない。なぜなら地域自治運営は地域住民の理解や参画があって初めて成立するからである⁽²⁾。では正統性はいかに確保されるのか。具体的な事例を元にした研究蓄積が重要な課題となっている。

そこで本研究では、正統性を確保している組織を対象に取り上げ、農村地域における地域自治運営を担う主体として正統性を確保するための要因に接近することを目的とする。

2. 対象と方法

(1) T 委員会の概況

対象である T 委員会は秋田県横手市の中心市街地から車で 10 分程度走った旧平鹿町 T 地区に所在する。農業地域類型は平坦農業地域に属し、地区内の農地のほとんどが水田で

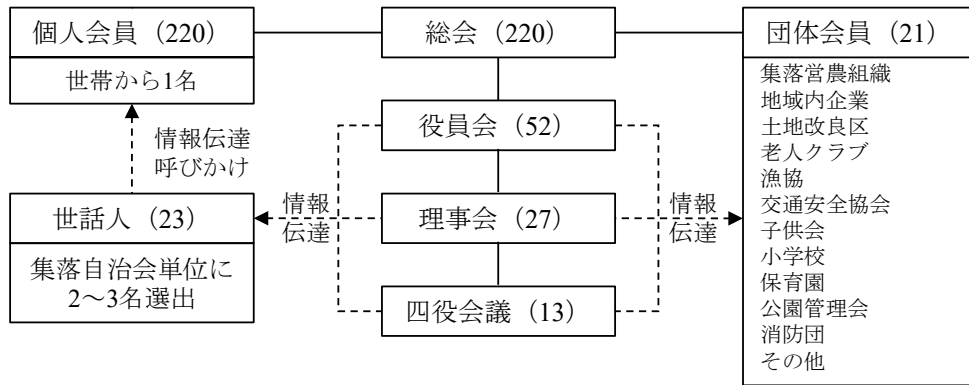
ある。T地区はかつての小学校区であり、農林業センサスでは一つの農業集落として捕捉されているが、その下には10の自治会があり、T地区の住民は自治会の単位を「集落」と称している。そこで本稿ではこれら自治会を集落として捉えることにする。2020年の国勢調査及び農林業センサスによれば、センサス農業集落であるT地区の総戸数は224戸、そのうち総農家は51戸、約23%となっている。ただし、米価水準が高い時期であった1990年の数値をみると総戸数258戸に対し、総農家217戸である。実に84%が農家となっていることから、現在の非農家の相当数がもともと農家であったと推察される。

このような純農村地帯ともいえるべきT地区であるが、他3地区を含む昭和旧村を範囲とする旧S農協は活発な経済活動と組合員の団結の強さでその名を馳せていた。そのことは、1950年代後半の市町村合併において政治的理由から分村が決まった際にも「村は割れても農協は割るな」を合言葉にS農協がそのまま1998年の農協合併まで存続しつづけたことに表れている。当時はほとんどの住民が農協組合員であったことから、それはT地区住民のまとまりの良さと言い換えてよいだろう。また、多くの農村集落がそうであるように、稲作の機械化が進む前までは農作業における「結い」が行われ、年間を通じて様々な集落行事も開催されていた。しかし、1990年代後半以降における米の価格下落、農業労働力の高齢化と離農、若年層の人口流出などによって、こうした行事を維持できない集落も出てきていた。このような状況に危機感を抱いたのが、T委員会の設立を主導した元S農協職員W氏であった⁽³⁾。W氏の取り組みについては後述する。

T委員会は農地・水・環境保全向上対策（現・多面的機能支払交付金制度）の施行を機に2007年に設立された。2022年4月時点において、T地区全10集落の非農家を含む全世帯から1名ずつ、220名が個人会員となっている。これに加えて地区内に所在する集落営農組織や企業等の事業体及び土地改良区や小学校等機関、老人クラブや子供会、消防団といった組織など合計21の団体会員が加入している。その組織図を第1図に示す。多面的機能支払交付金の対象面積は258haとなっている。

T委員会では、設立以来15年以上にわたり、農業用排水路や農道の保全管理、補修のほか、地域行事の復活開催など幅広い活動を行ってきた。その財源は多面的機能支払交付金であり、年間およそ16,000千円である。2021年度におけるその使途をみると、まず農地維持・資源向上にかかる支出は約13,500千円で、そのうち7割弱が共同活動の日当として支払われる。次に水利施設等の補修など長寿命化にかかる支出が3,300千円となっている。

加えてT委員会のユニークな点として、多面的機能支払交付金の収入以外に、構成員の年会費及び寄付金の収入が年間約430千円ある（以上の金額はT委員会総会資料による）。この金額は多面的機能支払交付金には遠く及ばないものの、同交付金の使途として制度的に認められない経費（例：打ち合わせにかかる飲食費や高齢者見守りの一環として贈答品、伝統行事の際に必要な物品の購入等）に充当し活動を円滑にする役割を果たしている。



第1図 T委員会の組織図

資料：聞き取り調査により筆者作成。
 注：（ ）内は構成人数，団体数。

(2) T委員会の位置付け

本研究ではT委員会を次のような事例として位置付ける。第1は、純農村的な平坦水田地帯において、地域自治運営を担う組織として正統性の確保に成功している事例ということである。T地区では全世帯が年会費の支払いを承諾して加入している。このことは地域自治運営を担う組織として地域住民がT委員会を認めていることの証左であり、ゆえに正統性を有する組織であると位置付けることができる。

第2は、集落機能の脆弱化が進行する中、農業サイドから自生的に、しかも集落を跨ぐ形で設立された自治運営の主体の先行事例としての位置付けである。本事例の取り組みは、今後の農村における地域自治運営のあり方に示唆を与えるものとする。

(3) 方法

法的な権限の裏付けを持たない組織の正統性を考える上で、「操業に際しての社会的了解」(Social License of Operate, SLO)の概念を援用する。SLOは鉱物資源の採掘事業など、自然環境を大きく改変することで外部不経済を地域社会にもたらす産業における組織論、経営論において発展してきた概念である。採掘産業を担う事業者は周辺住民から認められなければ操業を続けることは難しくなるのであり、社会的了解を得るための方策が経営に求められるためである。Thomson & Boutilier (2011)は社会的了解の水準を低い順から、撤退(Withdrawn)、承諾(Acceptance)、賛成(Approval)、心理的自己同一(Psychological Identification)の4段階に区分した。その上で、少なくとも承諾の状態になれば撤退を余儀なくされることから、撤退と承諾の間が正統性の境界(Legitimacy Boundary)であるとしている⁽⁴⁾。つまり、地域社会の構成員が承諾以上の状態となっていることが当該組織の正統性を担保するということである。

このように考えると、T委員会では地区の全世帯が年会費を支払うという行為を通じてT委員会の存在を承諾していると捉えることができる。ただし、退会も自由であるため、T委員会には承諾の状態を維持することも求められる。そのためには何が必要か。本研究

では仮説として以下の要因を想定する⁽⁵⁾。

第1に、組織の地域代表性である。そのためには当該地域を網羅した構成員の参加が必要で、かつ同様の組織が他にはないという状況でなければならない。そのため事前の組織設計が重要となる。そこでT委員会が全世帯の参加を得て設立されるに至ったプロセスを跡付ける。

第2に、組織の応答性である。構成員の状況や意見を把握しそれに迅速に対応できるかどうか。要望に対して応答のない組織の存在を承諾し続けることはないだろう。そこでT委員会における機動的な運営のための組織や協議の頻度を検証する。

第3に、活動の公開性である。組織の活動について構成員と情報を共有できていなければ、組織に対する疑心暗鬼が生まれ、承諾の状態を維持することは難しくなると考えられる。そこでT委員会の活動に関する情報提供・発信の状況を検証する。

第4に、活動の公共性である。便益が多く構成員に行き渡る活動であるかを検討する。そうでなければ構成員にとって組織に加入するメリットや意味が薄れるからである。

組織が正統性を確保するためには、以上の要素を満たすことによって地域社会の構成員から承諾を得て、正統性の境界を越えることが必要となる。さらに正統性は、一度確保できれば良いというものではなく、いつ消滅してもおかしくない不安定なものであると考えられるため、地域社会の構成員から承諾を得ている状態を維持し続けることが必要である。そうすることによって地域社会から権威を認められることとなる。法的権限を持たない地域自治運営の主体にとって、正統性を確保することによって得られる権威こそが権限に代替するものであるといえよう。

以下では、T委員会が地域における正統性をどのように確保しているのか、上記の諸要因に着目して実践を跡付けていくことにする。

3. 結果

(1) 地域住民を網羅する組織設計

まず、組織の地域代表性であるが、その確保に向けた取り組みはT委員会を設立するための「設立発起人会」の組織化に始まる。

T委員会の設立を主導したのは、設立当初から事務局長を務めるW氏である。氏はT地区の農家出身で農協職員でもあった。周辺の農業従事者が高齢化し、離農が増加してくると、農業用排水路や農道などの保全管理が十分にできない世帯あるいは集落が出てきた。そのような状況を憂慮していた時に、2005年から農地・水・環境保全向上対策が開始されるとの情報を得たW氏は、既に自身が主導して立ち上げていた集落営農組織⁽⁶⁾と同じ5集落を範囲として資源保全組織を立ち上げようと考えた。すると、T地区内の周辺集落から、その組織に参加させて欲しいとの声が上がった。交付対象面積が大きい方が交付金額も大きくなり、事務作業も効率化が見込めることから、T地区10集落で組織を立ち上げることになった。その際、T地区の世帯を網羅するための取り組みが「世話人」の選定とそれを

通じた全戸加入の呼びかけであった。

世話人は、W 氏が中心となって、T 委員会の活動の趣旨に賛同し、かつ W 氏から見て世話好きであるというパーソナリティも考慮して選出した人々のことである。自治会を単位として2~3名おり、この世話人によって発起人会を組織した。この発起人会の構成員がそれぞれの集落の全世帯を回り組織へ参加するよう説明と説得を行なったことで100%の加入を実現することができたのである⁷⁾。

ここで留意したいのは、自治会長をT委員会の構成員にすることで地域を網羅したことにする手法をとらなかった点である。自治会長を構成員にすれば形式的には地域を網羅したことにはなるが、それだと個々の世帯が参加している実感を持ちにくいとW氏は考えた。そのため、あえて自治会を団体会員とせず、手間と時間はかかるが上記のような参加呼びかけを採用したのである。また、世話人も自治会の役員等の充て職としていない。T委員会の活動に賛成し活動してくれる人物かどうかを重視しているからである。

このように地区内の全ての住民世帯を網羅し、かつ個々の世帯が参加の実感を持てる組織とすることで地域代表性を確保している。

(2) 応答性と公開性を担保する取り組み

T委員会における応答性と公開性を担保する取り組みはセットなのでここでまとめて述べる。

第1に、第1表にみるようにT委員会では四役会議、全体役員会、総会を組織に設置している。第1表に示したとおり、まず四役会議は概ね四半期ごとに開催され、事業実施について原案を協議する。次にそれを世話人も加わった全体役員会で協議・成案とし、世話人を通じて各集落に伝達する。そして最高意思決定機関である総会は年に一度の開催で、当該年度の事業と決算の承認及び次年度事業と予算の協議を行う。これら会議の開催数は9回で、平均すると月に0.75回、地域課題を協議する場があるということになる。こうすることにより組織としての応答性を高めている。

第1表 T委員会における諸会議の実施状況 (2022年)

会議	構成人数	年間開催数	主な役割
四役会議	13名	4回	・事業推進のための協議。
全体役員会	52名	4回	・四役会議で作成した議案の協議・承認。 ・地区全体へ周知するため世話人と情報を共有。
総会	220名	1回	・事業及び予算の報告と次年度計画の承認。

資料：聞き取り調査により筆者作成。

第2に、年会費や作業日当など構成員との金銭授受を口座振込みではなく、現金での手交としていることである。そのねらいは会員がT委員会事務所に足を運ぶ機会を確保するとともに、現金授受という身体的動作を行うことによって活動への参加意識や実感を高め

ることである。それに付随する効果として、一つは現金手交の際に交わされる雑談には、会議等のフォーマルな場では出てこない豊かな情報が含まれていることもあり、そこから地域住民の状況や抱えている課題の発掘につながる可能性があること。もう一つは構成員、特に単身高齢者の健康状況の確認にもなっていることが挙げられる。

第3に、構成員に対する定期的かつ丁寧な情報提供である。T委員会では設立以来、年1～3回のペースで構成員向けに会報を紙媒体で配布している。かつ幅広い世代の人々が判読できるよう、平易な文章で文字サイズを大きくするなどの工夫をしている。このように、多くの構成員にT委員会の活動に関する情報が行き渡るよう工夫することで構成員に対する公開性を担保している。

(3) 公共性を有する活動の企画・運営

第2表にT委員会の活動を示す。第1に、T委員会が多面的機能支払交付金制度の対象組織となっているため、当然のことながら農業資源保全活動（同制度でいう「農地維持」、「資源向上」、「長寿命化」など）が中核となる。これらは主に農家にとって関心の高い活動である。

第2表 T委員会の活動

活動内容		活動への参加を要請する団体会員					
		集落営農法人	小学校	保育園	老人クラブ	自治会	
農業資源保全活動	農地維持	農業用水関連施設の点検活動・機能診断	○				
		農業用水路の浚渫	○				
		農道路面の維持（碎石敷き直し等）	○				
		草刈り作業	○				
	資源向上	農地法面、農道路肩の初期補修	○				
		畦畔の再構築	○				
		水路の補修	○				
	長寿命化	農業用水路補完工事	○				
	普及啓発	水利関連学習活動		○			
	農業資源保全以外の活動	生活環境整備	一斉空き缶・ゴミ拾い				
花壇づくり			○				
生活・福祉向上関連		伝統行事開催（2, 4, 7月）				○	○
		高齢者への声掛け（鉢花贈呈）				○	○
		餅つき大会			○	○	○
		さつまいも苗定植、収穫作業体験	○		○	○	
普及啓発	県内外への視察研修				○	○	

資料：聞き取り調査により筆者作成。

注（1）活動の類型は活動の内容に応じて筆者が設定した。

（2）集落営農法人は、団体会員となっている三つの集落営農組織のうち法人化している一組織。

第2に、上記制度のメニューにない生活に関連する支援も実施していることである。伝統行事の開催や餅つき大会などのイベント、見守りも兼ねた高齢者への鉢花贈呈、子供と高齢者が一緒に行うさつまいもの定植・収穫作業体験、親子で参加できる県外視察研修⁽⁸⁾などである。

第3に、それぞれの活動において、関連性の高い団体会員を通じて参加を要請していることである。表頭に示した集落営農法人はW氏が中心となってT委員会に先立って設立

した集落営農組織が法人化したものであるが(注6参照)、農業資源保全活動のうち水利関連学習活動以外の活動と農業資源保全以外の活動のうち圃場での作業を伴う花壇づくりや、さつまいもの苗定植・収穫体験において、同法人を通じて人員を確保している。同様に、水利関連学習活動や生活・福祉向上関連活動、県内外への視察研修においては、必要に応じて小学校、保育園、老人クラブ及び自治会を通じて参加者を募っている。

このように、農家のみならず非農家や若年世代なども含め、多くの住民に関わる活動を実施するとともに、団体会員になっている既存の組織を通じて情報伝達や参加の呼びかけを行うことで、T委員会の活動の便益が広く行き渡るよう配慮し、公共性を確保している。

4. 考察

T委員会という一事例の分析の限りではあるが、地域自治運営の主体となる組織が正統性を確保するための要因として以下を指摘できる⁽⁹⁾。

第1に、地域代表性を確保するための地域住民を網羅できるような組織設計である。自治会など既存の地縁組織は地域代表性を有するものの、求められる課題に必ずしも対応できていない。それゆえに地域自治運営主体が必要であり、実際に各地で形成されているのである。その地域代表性を確保するためには組織設立に向けて準備するための組織構成員の人選が重要である。なお、この準備段階が円滑に進んだ背景には、T地区を含む旧S農協における活発な経済活動の経験と団結力の強さがあることも見逃せない。しかもT委員会設立の旗振り役を務めたW氏は同農協の職員であり、業務を通じて地域住民の状況をよく把握できていたことも重要な点であろう。

第2に、自治会など既存の地縁組織が持つ性質の活用である。先に自治会は現在求められている課題に対応できていないと述べたが、自治会は住民相互に「顔が見える」関係性を有する社会的基礎集団である集落をベースとしている。そこでは相互扶助と相互牽制という、市場メカニズムとは異なる力学が働く。それは活動の参集や情報伝達等にかかる取引費用の節減を通じて円滑な運営に寄与しうる。

第3に、多くの構成員の共同関心に即した公共性を有する活動の企画・実行と、構成員からの情報収集や情報提供の範囲や頻度を高めることによって活動の応答性と公開性を担保することである。とりわけ活動の企画・実行に関して、都市地域に比べ農村地域は、農道や農業用排水路といった、非農家も一部受益に預かる農業資源が存在するため、これらを中心に据えることが有効であると考えられる。

以上のような正統性の要因を満たすことを前提とした上で、地域自治運営の主体として継続するためには次のようなことが必要となるであろう。

第1に、社会的了解を維持するための絶えざる実践である。地域自治運営の主体となる組織は法的権限を持たない組織であることに変わらないことから、権限に代わる権威を地域社会から安定的に付与され続けなければならないからである⁽¹⁰⁾。

第2に、第1の点に関連して、構成員世帯の世代交代により社会的了解の水準が変化し

てしまうことである。地域自治運営を担う組織は世帯単位の加入であることが多いが、世帯単位で承諾していてもそれは個人単位での承諾と必ずしもイコールではないからである。住民意思の単位はあくまで個人であることから、個人単位での参加を可能にする必要がある。

第3に、自律的な地域自治運営を実現するためには、地域住民の社会的了解の水準を心理的同一の状態にまで高めることが必要である。そのために必要な要素や条件の解明は今後の研究課題としたい。

【付記】本稿は中村・鷺尾（2024）を基に一部加筆・修正したものである。

注（1）例えば、地方自治法に位置付けられた地域自治組織などであれば、住民に共有されている法制度がその存在を認めていることになるため、設立された時点で正統性を有するといえる。しかし、そうではなく有志の住民によって任意に設立された組織は、自ら発信しない限り（発信の義務もない）、周囲の住民は設立の事実や活動について知ることができないからである。こうした状況は地域課題の協議・解決に向けた活動を妨げることになる。

（2）総務省地域力創造グループ地域振興室（2022, 2024年4月1日参照）には地域運営組織を対象とする「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査」（2021年度実施、有効回答数 6,064 組織）の結果が掲載されている。その中の設問「継続的に活動していく上での課題」（複数回答）への回答をみると、18項目中8番目に比率が高い課題として「地域住民の活動への理解不足（地域のために活動している組織として認知されていない）」が挙げられている（37.0%）。これは当該組織が正統性を十分に得ていないがゆえの課題であると考えられる。なお、より高い比率となっている課題は、活動やリーダー、事務局を担う人材不足、地域住民の当事者意識の不足や役員・スタッフの高齢化、活動資金の不足に関するものであった。

（3）W氏はT委員会の広報誌の中で、次のように述べている。「従来の手法では、農地を守り、農村環境を維持することは困難な時代になりました。耕作放棄地の増加や農業を営む者が居なくなれば集落環境が悪化し、そこに暮らす人々の心も荒廃しかねません。私たちの祖先が見出し、私たちの時代に忘れた『結い』をまた地域ぐるみで復活し取り組むことにより、少しでも農村環境の維持そして向上に繋がれば良いと考えています。」

（4）「承諾」は組織の存在を受け入れている状態であり、「賛成」は組織の活動に賛同し、場合によっては参加するような状態。心理的自己同一は、「承諾」と「賛成」の状態に加えて、組織の活動を自分自身のことのように考える状態である（いわゆる「当事者意識」を持っている状態）。「承諾」→「賛成」→「心理的自己同一」という順で社会的了解の水準は高まっていくと考える。

（5）この仮説は、Schmidt, Vivien A.（2020）及び杉浦（2023, 2024年4月1日参照）における民主的正統性の要件に関する政治学の議論を参考に構築した。地域自治運営は当該エリアにおける民主的な政治システムとして捉えることができるからである。上記文献は、民主的正統性確保に必要な要素を三つの局面に分けて捉える必要があるとする。第1は政治学でいう「インプット」の局面であり、「政策選択が「人民の意思」をどの程度反映しているか」が重要であるとする。そこから本稿では地域住民をいかに網羅し地域代表性を確保するか、またそのための組織設計を分析視角に掲げた。第2は「スループット」の局面であり、「政策形成過程の質」を担保するための政策選択や意思決定の透明性確保や説明責任の遂行が必要であるとする。その点を本稿では、地域自治を担う組織活動の公開性として分析視角に取り上げた。第3は「アウトプット」の局面であり、「政策選択がどの程度「共

通善」を提供するか、及びそれら政策の実効性と実績」が正統性に必要だとする。この点を本稿では、住民にとって必要な活動を行い迅速に課題に対応することと捉え、公共性と応答性として分析視角に加えた。

- (6) 2000 年代の初頭、W 氏の集落の担い手農家が急逝し、その経営耕地の新たな受け手を巡って一時混乱した。この先も同じようなことが起こることを見越した W 氏は、離農跡地の受け手を作るべく、2005 年に T 地区の中心部にあつて相互に近接している 5 集落の農家に呼びかけて集落営農組織を立ち上げた。その後、同組織は 2011 年に法人化している。
- (7) 加入呼びかけにあたり T 委員会では年会費（1,000 円）を徴収するが、会費負担のない準会員制度も設けることで加入のハードルを下げている。
- (8) 視察研修のテーマは住民であれば何らかの関わりがある「水」であるとしている。これまでに農業用水の水源を辿るツアーや、地区から流れ出る水の行方を追跡するツアーなどを実施してきた。
- (9) 結果で述べた T 委員会の実践が正統性確保につながったことをより明示的に実証するためには、他事例との比較が必要である。それは今後の研究課題とせざるを得ないが、少なくとも本稿では T 委員会が正統性を確保している組織であり、同委員会が仮説として掲げた正統性の要素を実践していることは確認できたと考える。
- (10) 自治運営を行う T 委員会に対し、行政サイドが公的な役割・機能を付与するといったことも考えられる。実際、市役所がどのように T 委員会を評価しているのか、また逆に T 委員会が上述のような対応を求めているのか、こうした点の検証については他日を期したい。

[引用文献]

- 中村勝則・鷺尾環（2024）「農村地域における地域自治運営の主体と正統性確保の要因—秋田県横手市・T 委員会を対象に—」『農業経営研究』62(3):88-93. https://doi.org/10.11300/fmsj.62.3_88.
- Schmidt, Vivien A. (2020) *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford University Press.
- 重岡徹・山本徳司・栗田英治（2010）「農村環境保全施策の導入にともなう地域自治運営の再編」『農村計画学会誌』29(3):363-369.<http://doi.org/10.2750/arp.29.363>.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室（2022）「令和 3 年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」, https://www.soumu.go.jp/main_content/000866402.pdf.
- Suchman, M. C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *Academy of Management Review* 20(3): 571-610. <http://doi.org/10.2307/258788>.
- 杉浦功一（2023）「民主的正統性のインプット／スループット／アウトプットの側面に注目した「民主主義の後退」の考察」和洋女子大学紀要 64：65-76. <https://wayo.repo.nii.ac.jp/records/2104>.
- Thomson, I and Boutilier, R. (2011) The social License to operate, in Darling, P, ed., *SME Mining Engineering Handbook 3rd ed.*, Colorado, Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, 1779-1796.