

人口減少・高齢化の中で形成される広域的な地域組織 の特徴と課題ー集落活動の現状と広域化の動きー



はじめに：研究成果と報告対象

■農村再生プロジェクト(集落再生)研究資料

「農村の再生・活性化に向けた新たな取組の現状と課題」

2015年3月

- 第Ⅰ部 農村地域社会の変容と将来動向に関する統計分析
 - (章別構成 略)
- 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—
 - 第3章 集落活動の現状と広域化の動き
 - 第4章 地方自治体主導型広域地域組織の形成—秋田県・京都府・山口県の事例を対象として—
 - 第5章 民間主導型地域組織の形成—静岡県・福島県の事例を対象として—
- 第Ⅲ部 多様な主体との連携による農村再生の取組事例
 - (章別構成 略)

報告内容：集落活動の現状と広域化の動き

■背景

- 農業集落は、農業経営（農道・用排水施設や共有林の管理、農機具等の共同利用、労働力の相互補完等）と生活（集落自治や冠婚葬祭等）の両面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行し、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。
- 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みがみられる。

■報告内容

- 農業集落の小規模化と集落機能の低下の動向を踏まえ、集落連携や広域的な地域組織（広域地域組織）による現状と論点を整理。

注）広域地域組織は近年では地域運営組織（RMO：Region Management Organization）と呼ばれている。本報告では広域地域組織で統一。

農業集落と集落機能

■農業集落

- 自然発生的な地域社会であり，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。

■集落機能

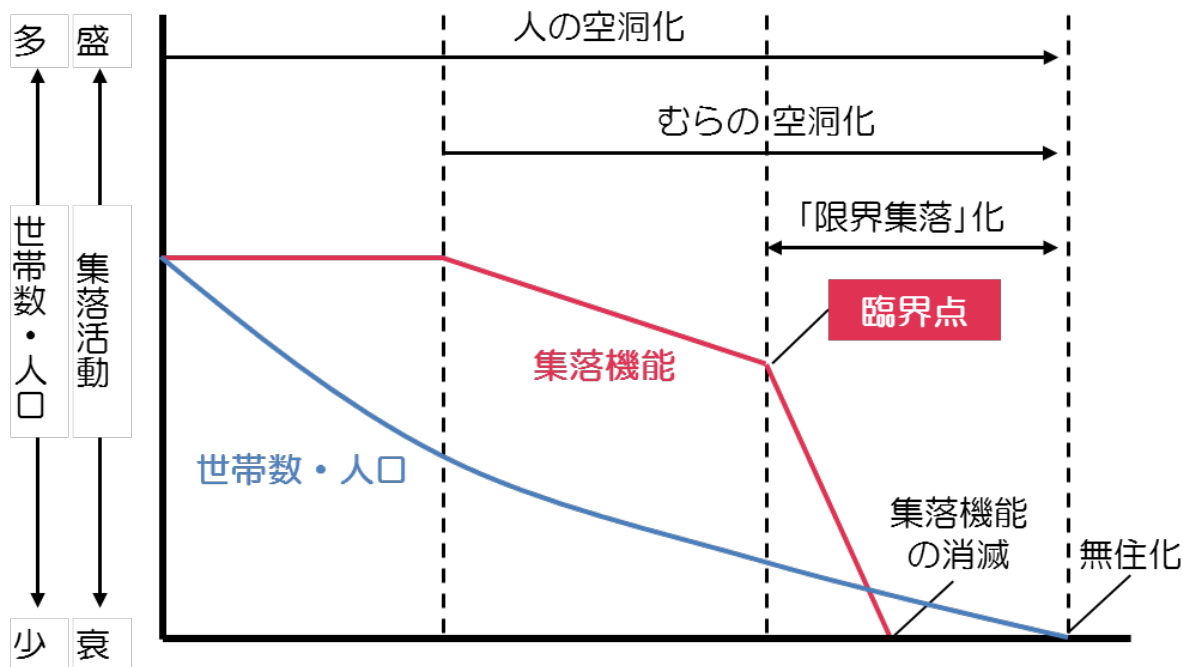
機能	内容
● 自治機能	寄り合いによる自治活動，行政や団体との連携
● 地域資源管理機能	農地や林地，水等の管理・保全
● 生活環境維持機能	道路や水路等の清掃・美化
● 地域振興機能	都市農村交流，農産物加工販売等のCBの取組み
● 生活互助機能	冠婚葬祭，高齢者支援等
● 災害対応機能	自然災害時の住民の安全確保や誘導等
● 価値文化維持機能	地域の伝統文化の維持・継承

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。

農業集落の小規模化と機能低下

■農業集落の規模および集落機能の変化（統計とモデル）

- 農林業センサス(2000年→2010年)からみた動き（中山間地域の動き）
 - 総戸数9戸以下，農家数5戸以下の集落割合の上昇。
 - 実行組合がない，もしくは寄り合いを開催しない集落割合の高まり。
- モデルからみた動き： 集落規模（世帯数・人口）と集落機能との関係
 - 集落機能は世帯数・人口と併行に低下しないが，臨界点を過ぎると急低下。



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。

集落再編の形態と広域化にかかる議論①

■集落再編の形態（福与徳文『地域社会の機能と再生』日本経済評論社，2011年より）

- 単独型：旧集落の自治機能を維持して集落単独で再編
 - 移転型：自然災害やダム建設等の外部要因による再編
 - 連合型：旧集落の自治機能はある程度残して広域再編
 - 統合型：旧集落の自治機能を残さずに統合し広域再編
- } 広域化

■広域再編の議論：2000年代以降に営農面・生活面で活発化

- 中山間地域を中心に人口減少と高齢化（農業・農村を支えてきた昭和1ケタ世代のすべてが2000年に65歳以上となる）が進行。
 - 「消滅集落」が話題に（国土交通省『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』2007年）。
- 市町村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2000年代にスタート。
- 広域再編にかかる1つの議論：「撤退の農村計画」の積極的撤退
 - 積極的撤退：過疎地の住民と生活を守り，地域の環境の持続性を高めるため，30～50年先の将来をにらみ，住居・資金・人的資源を戦略的に再配置。
⇒広域的な流域居住圏での農村イノベーション
（林直樹・齋藤晋編『撤退の農村計画』学芸出版社，2010年より）

集落再編の形態と広域化にかかる議論②

■集落連携・広域再編の動き

- 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
 - 一定の^{あたかも}頭数が必要な諸活動（地域文化や地域資源の維持・継承，道路補修・沿道の草刈り，用排水施設や道路側溝の維持・管理，農業に関する共同作業・助け合い）は集落単独での取組みが困難。それを複数集落や外部主体の参画で対応。
- 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）
 - 直払制度の対策切替え時に1協定当たりの締結面積が拡大。集落協定の統合が図られ，集落間の連携が増加していることがうかがえる。
 - ・ I 期対策最終年：10.2ha→Ⅱ期対策1年目：12.0ha
 - ・ Ⅱ期対策最終年：12.1ha→Ⅲ期対策1年目：12.6ha
- 農林水産省「集落営農実態調査報告書」（各年版）
 - 構成農業集落が複数集落の集落営農が増加。複数集落が連携し，集落範囲を越えた集落営農を形成。
 - ・ 構成農業集落が2集落以上の組織数は96.6%増（2005-15年），シェアは20.1%（2005年）から25.8%（2015年）へと上昇。

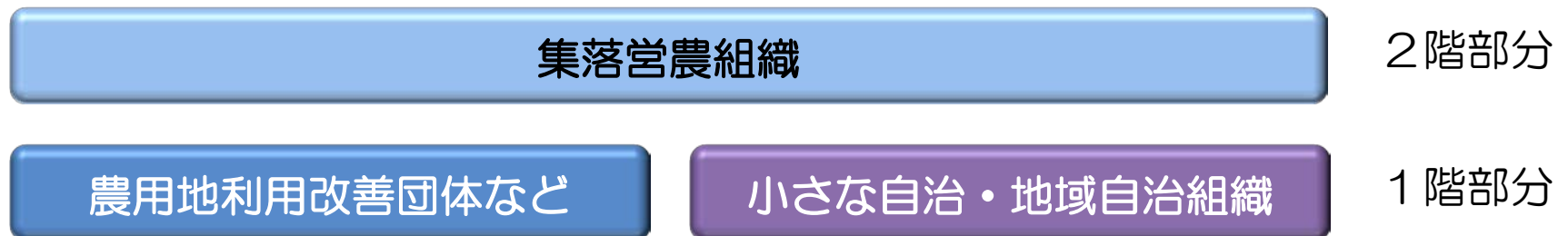
集落再編の形態と広域化にかかる議論③

■集落営農の集落営農の3階建て連携

- 集落を単位とする1階部分（農地利用調整）と2階部分（担い手・オペレーター）と、広域化した3階部分（機械・栽培連携）の取組み。
 - 3階部分は事業協同組合やLLP（島根県），株式会社（広島県）で組織化。

■地域自治組織と集落営農（新2階建て連携）

- 生活面での集落連合によって地域自治組織を形成（1階部分）。
- 地域自治組織の事業の1つとして集落営農を実施（2階部分）。
（楠本雅弘『進化する集落営農』農山漁村文化協会，2010年より）
 - 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，関係団体等の地縁によって組織されるもの（地域自治区も含む）。
 - 島根県における地域貢献型集落営農（農地・経済・生活・人材の維持を目的）



資料：小林元「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2011年冬号，37頁の図を一部修正して掲載。

集落再編の形態と広域化にかかる議論④

■広域再編を支援する措置

- 農村集落活性化支援事業（農水省・2014年度）
 - 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み（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。
- 小さな拠点を核としたふるさと集落生活圏の形成推進（国交省・2014年度）
 - 複数の集落が散在する地域（小学校区）において，商店や診療所等の日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場所を歩いて動ける範囲に集めた「小さな拠点」とその周辺をコミュニティバス等で繋いだ「ふるさと集落生活圏」の形成を推進。

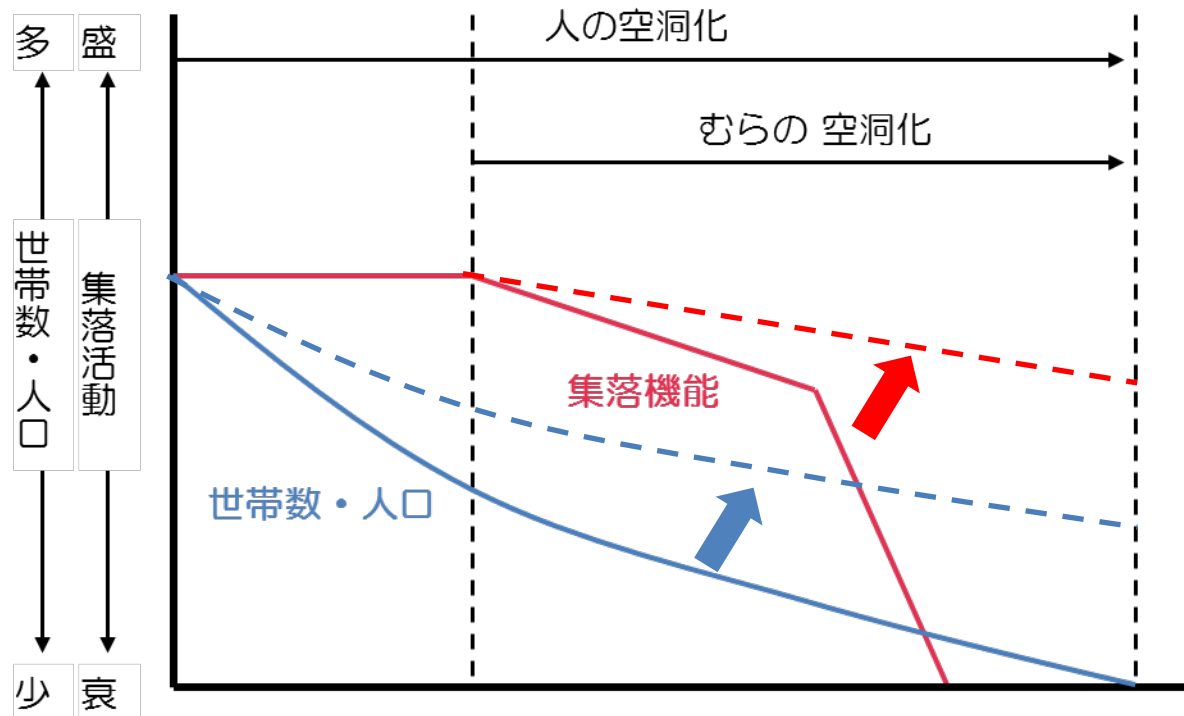
■広域再編論に共通した見解

- トップダウン型の広域化ではなく，住民の合意形成や歴史的背景を踏まえた広域化の議論。

集落再編の形態と広域化にかかる議論⑤

■広域再編の効果

- 広域再編は世帯数・人口と集落機能を右側にシフトさせ、限界集落を生じさせないような効果をもつ。
- 集落規模（世帯数・人口）が縮小するなかでも、広域再編で集落機能を維持。



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。

広域再編における3つの視点

■再編範囲の視点：地域の実情に応じた再編範囲

◎広域地域組織の設置範囲－広島県中山間地域のケース－

	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	小学校区	中学校区
集落数	2～3	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て掲載。

■地域性の視点：大字（藩政村）と集落との関係

- 東北型 …集落規模が比較的大きいが、それ以上に大字の方が大きい。
- 近畿・北陸型…集落規模が比較的大きく、大字と集落とが一致。
- 中国・四国型…集落規模が比較的小さく、集落よりも大字の方が大きい。

資料：坂本誠「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』より。

広域再編における3つの視点（つづき）

■地域づくりの視点（小田切徳美『農山村再生に挑む』岩波書店，2013年）

- 「主体」づくり：暮らしの物差しづくり
 - 地域づくりのワークショップ…地域点検と地域活動の計画・実践。
 - 都市農村交流…都市住民の目を通して地元の人々が地域の価値を見つめ直す。
- 「場」づくり：暮らしの仕組みづくり
 - ソフト条件の広域コミュニティ…市町村合併に抗する住民の拠点づくり
 - ハード条件の生活インフラ…公的主体や広域コミュニティによるインフラ整備。
- 「条件」づくり：カネとその循環づくり
 - 地域資源保全型経済…地域資源の発掘・保全・商品開発による物語と共感。
 - 小さな経済…農産物直売所，農産加工，農家レストラン等の追加的所得。

（注）地域づくりについて（上記文献）

- ✓ 80年代：地域活性化…外来型経済発展（リゾート開発）
- ✓ 90年代：地域づくり…内発性，総合性・多様性，革新性
- ✓ 2000年代以降：地域再生…困難な局面からの地域振興，強力な地域づくり

広域地域組織の現状と特徴

■広域地域組織の設置状況：全市区町村アンケート（1,294市区町村回答）

- 設置市町村は3割弱，設置時期は2000年以降，設置単位は小学校区が多い。
- 農山村地域では伝統文化の保存，生活支援，経済活性化，農林業支援，都市農村交流等に取り組む組織が主。
- 行政支援は補助金・交付金，公共施設の管理委託，職員派遣が多い。

（坂本誠・小林元・筒井一伸「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, 2013年秋号）。

■広域地域組織の特徴（フィールドワークからの知見）

- 小田切徳美氏
 - 活動の総合性：段階的に活動内容が広がり，総合化していくこと。
 - 組織の二面性：自治組織であると同時に経済活動組織でもあること。
 - 組織の補完性：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。
 - 組織の革新性：既存の集落とは異なるあり方を模索し，組織運営に革新。
- 川手督也氏
 - 多様性：女性や若者など多様な階層で構成。
 - 機能性：部会制や委員会制をとっていること。
 - 兼任性：自治組織のリーダーが広域自治組織のリーダーとなること。

広域地域組織の論点

■広域地域組織の論点

- 組織構成：マネジメント組織と実行組織の二面性
 - 自治機能を残した部会制・委員会制とそれを束ねた連合体組織
- 組織人材：リーダー層（マネジメント）と実行部隊（地域活動）
 - 広域化することで内部人材と調達を容易にし、同時に外部からも人材確保。
- 活動内容：収益部門（事業性）と非収益部門（社会性）のバランス
 - 収益部門には行政からの財政支援を含む。
- 組織設立：組織設立の主導主体
 - 行政，農協，地域住民等

■実態調査の内容 ⇒本報告に続く2報告で分析・検討

- 地方自治体が組織設立を主導したケース
 - 秋田県・京都府・山口県のケーススタディー
- 民間が組織設立を主導したケース
 - 福島県のNPO法人，静岡県の農協

参考文献

- 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
- 小田切徳美『農山村再生の実践』農文協，2011年
- 小田切徳美『農山村再生に挑む』岩波書店，2013年
- 笠松浩樹「小規模高齢化集落の再生に向けて」『島根県中山間地域センター研究報告』第5号，2009年
- 川手督也「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，2005年
- 楠本雅弘『進化する集落営農』農文協，2010年
- 小林元「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2011年冬号
- 坂本誠「重層的な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』
- 坂本誠・小林元・筒井一伸「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, 2013年秋号
- 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
- 富永健一『社会学原理』岩波書店，1986年
- 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
- 林直樹・齋藤晋編『撤退の農村計画』学芸出版社，2010年
- 福与徳文『地域社会の機能と再生』日本経済評論社，2011年