

地域再生を担う集落連携型地域組織の現状分析

—山口県「手づくり自治区」を対象として—

福田 竜一

要 旨

本稿の課題は、山口県の集落連携型地域組織を現地調査に基づき分析を行い、その実態と取組の成果と課題を明らかにすることである。調査対象とした各地区では、山口県のガイドラインに従って、地域の将来像を住民自身が考えた長期計画（夢プラン）に従い、その実現に向けて集落連携型地域組織（手づくり自治区）が諸活動を2006年から実践している。その活動内容は、都市地域あるいは地域住民間の交流イベントやお祭、高齢者福祉、地域資源の「掘り起こし」など多岐にわたっている。現地調査とその分析結果から、手づくり自治区をいくつかの類型に分けて分析を行った。その結果、類型によって組織の運営や意思決定に違いが認められた。集落連携型地域組織の設立過程においては、正当な地域組織として住民の「承認と信任」を獲得することが、その後の組織運営の面などで重要な意味を持つことを明らかにした。また、手作り自治区と既存集落は、現状では両者の役割分担が明確化されているが、人口減少や高齢化のさらなる進展によって、手作り自治区には集落の機能もあわせて果たすことを期待される可能性があることも指摘される。今後の課題として、集落連携型地域組織が既存の主体で対応できない地域問題に対処しうるソーシャルイノベーションの担い手となること、地方自治体や農協等が集落連携型地域組織の発展段階に応じて適切な支援を実施することがある。

キーワード：農村地域再生、集落連携型地域組織

1. はじめに

農業生産条件や生活条件などの不利性が強いとされる一部の地域では、人口減少と高齢化が著しく進展しており、人々の生活に必要な役割を担う集落の機能が弱体化が懸念されている。他方、そのような地域の中からは、複数集落が連携して「集落連携型地域組織」を設立し、住民同士による助け合い活動、祭りやイベントの開催による地域活性化など、地域の将来を見越した自立的・自助的取組を実践している事例がある⁽¹⁾。

本稿の課題は、そのような地域の再生を担う集

落連携型地域組織の現状を、山口県における3事例の現地調査結果に基づいて分析し、その成果を明らかにするとともに、そこから浮かび上がる今後の課題を提示することである⁽²⁾。山口県では中山間地域において、複数の集落が連携して住民が自ら「手づくり自治区」を組織し、住民のアイデアを活かした地域の長期実行計画である「地域の夢プラン」（以下、「夢プラン」）の作成を支援するため、各種施策を2006年から県が市町などと協力しながら独自に実施してきた。

本稿では山口県の手づくり自治区の関係者を対象とする現地調査⁽³⁾に基づき、手づくり自治区の設立契機の違い等によって規定された地域組織

としての位置づけに着目した「類型化」を試みており、手づくり自治区の類型の違いが組織の内部統制、活動内容、既存集落との関係等にどのような違いをもたらすかを明らかにする。本稿の構成は以下の通りである。2では、山口県における中山間地域政策の経緯と現状について概説する。3では、現地調査を実施した手づくり自治区3組織に関して、設立経緯や取組の現状などを概説する。4では、手づくり自治区を類型化して、集落連携型地域組織としての特徴や活動内容の違いとは何かを考察する。5では、手づくり自治区の今後の展開方向などを検討する。

2. 山口県の中山間地域政策

(1) 中山間地域の概況と問題

山口県における中山間地域の占める割合(第1表)は、人口が25.0%、総土地面積が69.0%、耕地面積が66.6%、森林面積が74.3%となっている。

山口県の中山間地域における最も深刻な問題は、継続的な人口減少と高齢化の2点に集約される。山口県の中山間地域人口は1990年には442千人であったが、2012年には357千人となっており、約20年間で20%程度減少した⁽⁴⁾。また人口構成(第1図)を中山間地域と県全体と比較すると、中山間地域は15歳未満人口割合が1.9ポイント低く、15歳以上65歳未満の生産年齢人口割合も5.1ポイント低い。逆に65歳以上75歳未満人口割合は2.0ポイント、75歳以上人口割合は5.0ポイント中山間地域が上回っている。

さらに山口県では、市町村合併による中山間地

域の「縁辺化」も進んでいた。1999年度末における山口県の市町村数は56(14市, 37町, 5村)であった。しかしいわゆる「平成の大合併」により、2014年4月5日時点には19(13市6町0村)となった。この間における山口県の市町村数の減少率は、全国の都道府県では7番目に高い66.1%であった⁽⁵⁾。

このような山口県の市町村合併には、以下の特徴があった。すなわち「元々県庁所在地の山口市の人口・経済集積度が低い代わりに、歴史的、文化的に特徴のある中小都市が県内に分散的に存在しており、市町村合併においては、そのほとんどが分散する中小都市と周辺の町村部との組み合わせとなったため、中山間地域は、相対的に新市の周辺地域に位置することになった(松本, 2013, 190頁)」。こうした諸事情が契機となり、山口県では「中山間地域づくりビジョン」策定を目指すに至った。

(2) 中山間地域対策の経緯と現状

1) 「山口県中山間地域づくりビジョン」の策定

第2表に山口県の中山間地域づくりビジョンの策定に関する動きを年表形式でまとめておく。最初の動きは、2005年5月に有識者などで構成された「山口県中山間地域づくり懇話会」を設置し、県民アンケート調査の結果などに基づき、中山間地域づくりの新たな方向性を検討したことである。さらに本懇話会での審議を経て、2006年には「山口県中山間地域づくりビジョン(以下「ビジョン」と呼ぶ)」が策定された⁽⁶⁾。

ビジョンには、「施策の柱」とそれに対応する「特に重要な課題」が整理され、それらに対応する重点的な施策(プロジェクト)が掲げられた。その柱の1つである「みんなで創る地域の暮らし」に対応する重要課題は「人口減少, 集落減少, 合併後の周辺地の活性化等に対応した持続可能な地域社会づくり」で、対応するプロジェクトは「新たな地域コミュニティ組織づくりプロジェクト」であった。このプロジェクトでは住民のアイデアを活かした夢プランを作成するとともに、実践活動を通じ住民の自主的・主体的な「住民自治」を進めるとした。

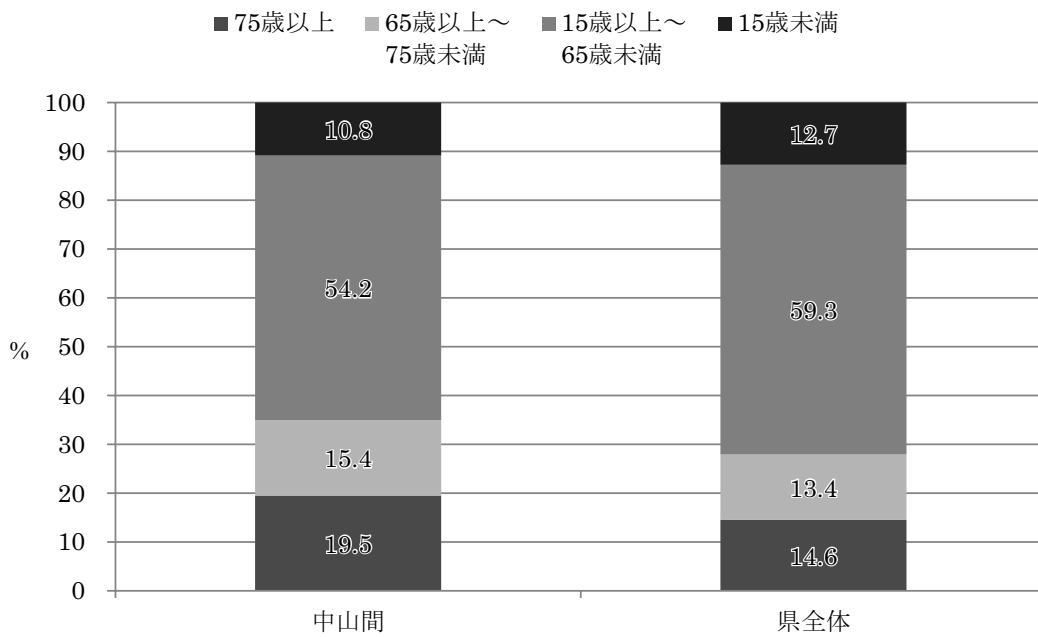
第1表 山口県の中山間地域の現状

	中山間地域	山口県全体	中山間地域の占める割合(%)
人口(人)	357,214	1,431,294	25.0
総土地面積(km ²)	4,219.9	6,114.1	69.0
耕地面積(km ²)	343.3	515.2	66.6
森林面積(km ²)	3,250.6	4,377.6	74.3

資料：『山口県の中山間地域の現状』山口県中山間地域づくり推進課

<http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a11500/gennjou/gennjou25.html> (2014年4月16日アクセス)。

注. 原データの出所や中山間地域の範囲等の詳細は同資料を参照。



第1図 中山間地域と県全体の人口構成の比較

資料：第1表に同じ。

第2表 山口県の中山間地域づくりビジョンの策定をめぐる主な動き

年	月	主な動き
2005	5	「中山間地域づくり懇話会」設置
2006	3	「市町村合併特例法経過措置」終了
	4	「山口県中山間地域づくりビジョン（第1期）」開始
	6	「山口県中山間地域振興条例」制定
	9	「中山間地域づくりの推進に関する市町・県職員研究会」設置
2007	4	「中山間地域集落ネットワーク形成支援事業」創設
2013	4	「山口県中山間地域づくりビジョン（第2期）」開始

資料：山口県庁で収集した各種資料を基に筆者作成。

この「新たな地域コミュニティ組織」を山口県では「手づくり自治区⁽⁷⁾」と呼称しており、中山間地域における住民の自立化を推進・支援する政策は中山間地域政策の中核となった。手づくり自治区は、夢プランを実行する主体として設立される集落連携型地域組織であり、夢プランと手づくり自治区は、基本的には一対一の関係にある。

2) 山口県の中山間地域づくり支援事業

手づくり自治区の取組等を支援するため、県では様々な事業を実施している。そのうち、中山間地域づくり推進課が所管する事業（2013年度）には、以下の様な事業がある⁽⁸⁾。

「中山間地域元気創出総合支援事業（事業費11,200千円）」は中山間地域における様々な課題

の解決に向けて意欲的に取り組む地域や市町を支援することにより、自立的・持続的な地域運営と中山間地域の活性化を目的とする事業である。本事業は「人材育成（中山間地域リーダー養成講座開催）」、「集落支援（アドバイザー派遣，大学生等や県職員の支援）」、「情報発信」の3つの柱で構成されている。

「中山間地域づくりコーディネーター事業（事業費8,000千円）」は、人口減少や高齢化の進行により、様々な課題を抱える中山間地域の再生・活性化を図るため、現地における助言や実践活動を支援するコーディネーター体制を整備し、地域の主体的な取組を促進することを目的とする事業である。その主な内容は「中山間地域づくりコーディネーター制度」の創設と「地域づくり支援員（県

民局の地域振興担当職員)」の設置である。

「中山間地域づくり総合支援事業（事業費100,000千円）」は中山間地域の地域づくり活動を促進し、地域の課題解決や夢プラン実現に向けた取組をハードとソフトから支援する事業である。

3) 県と市町の役割分担と連携

「ビジョン」では、中山間地域づくりを支援する県と市町との役割分担が明確化されており、県と市町は地域づくり推進におけるパートナーとして位置づけている。

市町の役割は「地域と協働して主体的に地域づくりを推進する」ことである。具体的には、地域づくりを進める住民を支援する窓口等の体制を整備し、関係団体や民間事業者、周辺市町や県等との連携や協働を図りながら、地域活性化策を主体的に実施する。

県の役割は地域づくりにおける「コーディネーター」である。具体的には市町を支援するための

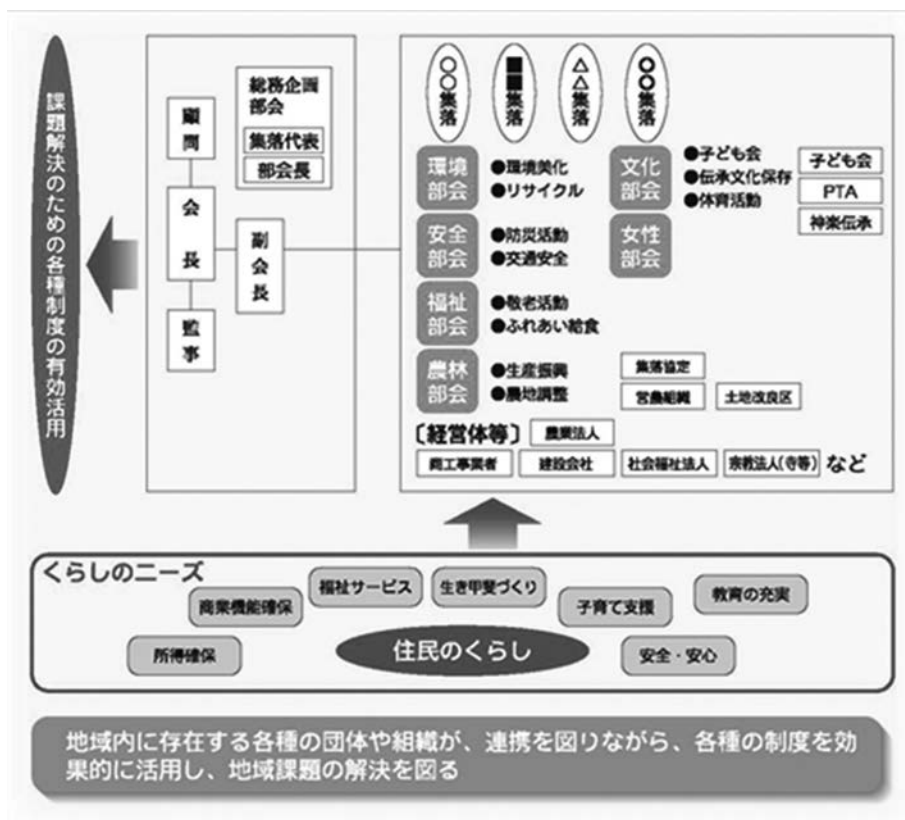
「地域づくりのモデル創出」や、地域づくりの専門家を現場に派遣する「専門的分野の支援」などである。

(3) 手づくり自治区と夢プラン

1) 手づくり自治区の概要

手づくり自治区や夢プランの具体的なイメージ等は、2006年に作成された「新たな地域コミュニティ組織づくりガイドブック」に詳しく説明されている。以下では、この「ガイドブック」の説明に則して手づくり自治区の概要を説明する。

手づくり自治区には、住民生活から生じる様々な課題を総合的に解決する組織として活動することが求められる。そこで手づくり自治区には「実行部隊」である「環境部会」、「福祉部会」、「農林部会」等の活動目的を明示した部会が設置されている（第2図）。これら部会と地域内の各種団体や組織（子ども会、商工事業者、建設会社、社会福祉法人、農業法人等）とが連携を図り、各種制



第2図 手づくり自治区の概念図

資料：山口県地域振興部地域づくり推進室（2007）。

度を活用して地域の課題を解決することを目指している。

手づくり自治区の地区範囲は、それぞれ市町の方針に沿いながら、各地域の成り立ち、実情、組織目的に応じた設定が重要で、その多くは「統合前の小学校区」、「大字」、「旧町村」など、生活面や生産面で一定のつながりがあり、活動体としてまとめることが可能な範囲で設定される。

手づくり自治区は、基本的に複数集落で構成される組織である。しかしその場合も、集落を統合したり、集落の役割や機能をすべて代替したりする訳ではない。つまり、手づくり自治区は集落との間で役割分担をしながら、地域づくりを推進する。いいかえると、集落がこれまで担ってきた日常的活動を行う「守り」の機能を果たすのに対し、手づくり自治区は、単独の集落では解決できない課題や、広域的に取り組んだほうが適切な課題を、集落で連携して行う「攻め」の機能を果たす⁹⁾。

2) 夢プラン

手づくり自治区が活動するための方針や指針となるために作成される夢プランについて「ガイドブック」は以下のように説明している。

活動開始にあたって、まず自分たちの地域を知ることが重要となる。そこで「個人アンケート¹⁰⁾」や「ワークショップ」や「グループ別の話し合い」を実施し、できる限り多くの住民が参加し、地域の課題と地域の誇りや自慢につながる地域資源の確認や発見を目指す。

個人アンケート等で吸い上げた住民の意見やアイデアを整理し、地域の課題解決や夢の実現に向け、どのような活動を「いつ」「誰が」「どのように行うのか」を夢プランとして取りまとめて明らかにする。

アイデアや地域の夢には優先順位をつける。すなわち課題に応じ実現可能性や緊要性を吟味し、それぞれ実施すべき時期を長・中・短期に区分して活動主体を決定し、実現方法や手段を整理する。その作業は手づくり自治区の役員らが中心となって行うが、途中経過を住民全員に報告して共有化し、適切な支援や連携が受けられるように行政や団体にも必要に応じて参加要請する。

手づくり自治区の活動を継続させるには、活動

費用を捻出する経済的基盤の確立が必要である。そのためにはイベントなどの集客事業の実施、直売・観光施設の運営、地域資源を活用した商品開発、地域ぐるみのツーリズムなどが考えられる。また指定管理者制度による行政施設の管理業務を手づくり自治区等が受託することも可能である。さらに福祉タクシー、小規模複合福祉施設（グループホームや児童預かり施設の一体的運営）や生活必需品等の販売施設の運営、農作業や山林管理受託といった「コミュニティ・ビジネス」も有力な方法としている。経済的事業には、経営的視点や手法を取り入れ、事業計画、資金計画を作成する必要がある。事業によっては、地域のグループや法人格のある別組織が担うことも想定される。

3) 夢プランの現状

2012年度末現在の時点で、山口県には合計51の夢プランが作成されたところである（活動休止中の1プランを含む）。これを地域別（県民局別）にみると（第3表）、岩国9（うち岩国市9）、柳井2（うち田布施町1、柳井市1）、周南9（うち周南市8、下松市1）、山口3（うち山口市3）、宇部17（うち宇部市1、美祢市16）、下関4（うち下関市4）、萩4（うち萩市4）、長門2（うち長門市2）である。夢プランの対象範囲の集落数は合計622集落で、世帯数は16,026世帯、人口は36,850人である。なお夢プラン対象地域の人口は、県の中山間地域人口の約10.3%に相当する。

第4表より、夢プランを作成した全地域の高齢化進展の状況を見ると、65歳以上人口割合は42.7%、75歳以上人口割合が26.6%となっている。山口県の中山間地域の65歳以上人口割合は35.0%、同75歳以上が19.5%なので、夢プラン作成地域は中山間地域の中でも高齢化が進んでいることがわかる。

4) 夢プラン数の推移

これまでに作成された夢プラン数（累積）の推移を示す第3図によれば、2006年度にビジョンが策定された後、夢プランの作成数が急増していたことがわかる。すなわち2006年度の夢プラン数はわずか4だったが、2013年度には50に達しており、10年弱の間に夢プラン数は10倍以上も増加

第3表 地域別（県民局別）夢プラン作成状況（2012年度末）

	プラン数	集落数	小規模 高齢化 集落数	世帯数	人口 (人)
岩国	9	110	55	2,308	4,553
柳井	2	34	7	806	1,726
周南	9	105	40	1,912	3,973
山口	3	46	11	1,780	4,236
宇部	17	126	22	3,069	7,799
下関	4	22	1	1,094	2,620
萩	4	150	28	3,656	8,475
長門	2	29	1	1,401	3,468
合計	50	622	165	16,026	36,850

資料：山口県中山間地域づくり推進課資料。

注(1) 活動休止中である岩国の1プランは除く。

(2) 「小規模高齢化集落」は戸数19戸以下で高齢化率50%以上の集落。

第4表 夢プラン作成地区の概況（2012年度末）

(単位：人、世帯、%)

	1プラン当たり				1集落あたり		65歳以上	75歳以上
	集落数	小規模 高齢化 集落数	世帯数	人口	世帯数	人口	人口割合	人口割合
全プラン	124	33	321	737	26	59	42.7	26.6
岩国	12.2	6.1	256	506	21	41	50.2	33.2
柳井	17.0	3.5	403	863	24	51	44.0	25.8
周南	11.7	4.4	212	441	18	38	52.9	35.6
山口	15.3	3.7	593	1,412	39	92	38.1	23.0
宇部	7.4	1.3	181	459	24	62	34.7	20.3
下関	5.5	0.3	274	655	50	119	41.9	26.3
萩	37.5	7.0	914	2,119	24	57	43.8	27.6
長門	14.5	0.5	701	1,734	48	120	42.4	24.3

資料：第3表に同じ。

した。こうした状況を受け、山口県は2016年度に夢プラン数を80とする数値目標も示している。

夢プラン数急増の背景には、地域づくり支援を主導する主体を市町と定めつつ、県がビジョンやガイドブックによって手づくり自治区のモデル事例や自治区の設立手順を市町村や住民らに具体的に示し、県全体での地域づくり支援の底上げが図られたことがあるとみてよからう。美祿市を例にとると、2011年12月に計14地区で夢プランが作成されており、さらに2013年2月に2地区で夢プランが作成された。このように美祿市では、山口県との連携によって、短期間に集中的な夢プラン作成を実現していた。

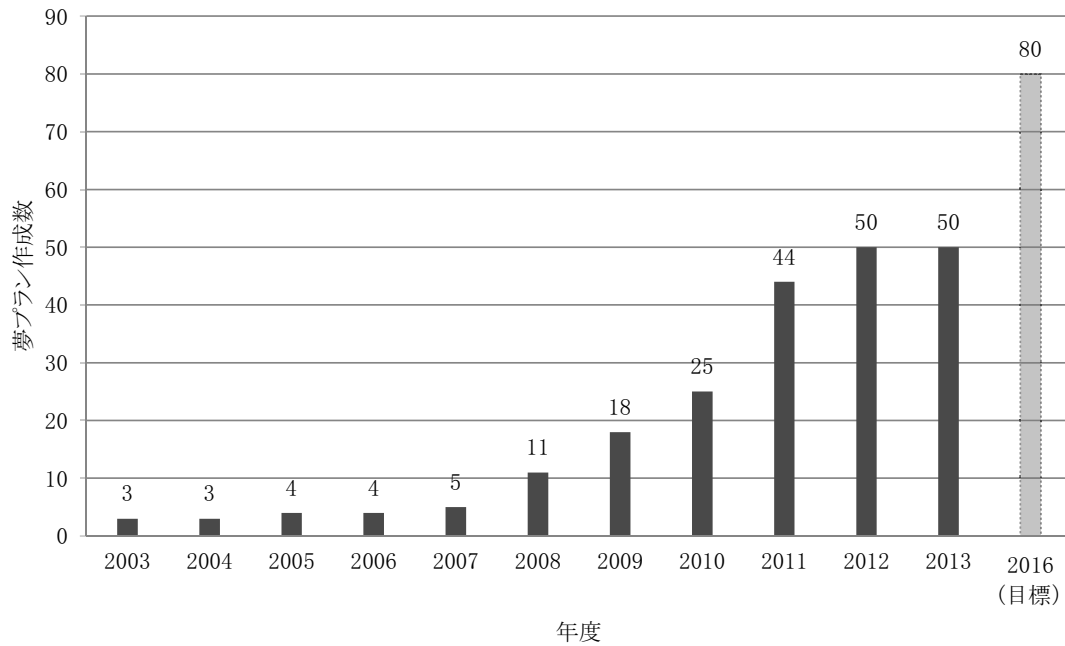
3. 手づくり自治区の事例

(1) 各地区の概要

1) a地区

a地区はA市北部に位置し、地区中心部から市街地へのアクセスは車で30分程度の距離にある。第5表に示すように、2010年の人口は848人、世帯数は349世帯で、高齢化率は44.1%である。農家戸数は187戸で、うち販売農家は150戸である。経営耕地面積は170haで1戸当り0.91ha、水田率は92.0%である。

旧a村は1889年の町村制施行で2つの藩政村が合併して成立した。その後、昭和の大合併と平成の大合併を経て、2004年に現在のA市となっ



第3図 夢プラン作成数の推移

資料：山口県中山間地域づくり推進課資料。

第5表 3地区の概要比較

	a 地区	b 地区	c 地区
組織範囲	小学校区 〈明治合併村〉	旧小学校区 〈藩政村〉	旧小学校区 〈藩政村〉
構成集落 関係団体	20 集落	13 集落 16 団体	6 集落
世帯 人口	349 世帯 848 人 (2010 年)	188 世帯 404 人 (2012 年)	115 世帯 210 人 (2014 年)
農家戸数	187 戸 〈販売 150 戸〉	76 戸 〈販売 45 戸〉	51 戸 〈販売 25 戸〉
経営耕地 面積	170ha 〈水田率 92.0%〉	29.2ha 〈水田率 87.7%〉	17.2ha 〈水田率 88.0%〉
高齢化率	44.1%	50.2%	50.2%

資料：各手づくり自治体資料，2010 年世界農林業センサスを基に筆者作成。

た。a 地区の大字は 2 つで、集落（自治体）数は 20 である。聞き取りによれば、規模が最も大きい集落は 50 戸程度、規模が小さい集落は 4～5 戸程度で、平均は 15 戸程度とのことであった。

地区には a 小学校があり、2012 年度の全校児童数は 23 名である。中学校は 13km 離れた別地区にある。a 地区には郵便局と農協支所があるが、診療所と銀行支店はすでに撤退している。

2) b 地区

b 地区は B 市北部に位置している。b 地区中

心部から B 市の市街地まで車で 30 分程度の距離にある。2012 年 3 月現在の人口は 404 人、世帯数は 188 世帯で、高齢化率は 50.2% である（第 5 表）。農家戸数は 76 戸で、うち販売農家は 45 戸である。経営耕地面積は 29.2ha で 1 戸当り 0.38ha、水田率は 87.7% である。

旧 b 村は江戸時代に成立した藩政村である。1889 年に隣接する 1 村と合併し、b の地名は大字として残った。その後、昭和と平成の大合併を経て、現在の B 市となった。

b 地区には市街地にも通じる国道沿いに細長い

平地部があり、平地部と周辺に集落が点在している。聞き取りによればb地区の集落数は13で、奥地の集落ほど家の数も少なく、独居老人割合が高いという。また規模の大きい集落では1集落30戸程度だが、小さい集落では3戸程度とのことであった。

農協支所（事業所）は、2006年4月に統廃合で地区外に移転した。簡易郵便局が農協支所にあつたため、郵便局も農協支所の統廃合と同時に無くなった。しかし2～3年後、簡易郵便局が地区内に再度設置されて現在に至っている。農協支所の統廃合の代替措置として移動販売車による移動販売を実施していたこともあつたが、これも採算が取れず中止された。診療所は現在も火曜と金曜に開設されているが、不便なため利用者が減っており、存続が危ぶまれている。

1873年に開校した小学校は2011年に休校となった。10数年前にb地区を含む近隣3地区の中学校を統廃合して新設した中学校も2012年に休校となった。小中学校の休校後、児童と生徒は10km程度離れた小中学校へスクールバス通学をしている。

3) c地区

c地区はC市南西部に位置し、C市中心部の他、周辺2市の市街中心部へのアクセスが、いずれも車で1時間以内の距離にある。2014年4月現在、c地区の人口は210人、世帯数は115世帯である。高齢化率は50.2%である（前掲第5表）。c地区には6集落あるが、聞き取りによれば、集落間の距離が離れているため、集落間の日常的付き合いはこれまでほとんどなかったとのことである。農家戸数は51戸で、うち販売農家は25戸である。経営耕地面積は17.2haで1戸当たり0.34ha、水田率は88.0%である。

江戸時代にc地区と他1地区で旧c村（藩政村）が成立した。明治時代に入り、旧c村と他1村が合併して、合計3地区（旧小学校区）で旧c'村（明治合併村）が成立した。さらに昭和と平成の大合併を経て、現在のC市となった。

c小学校は1980年代にc'地区の3小学校が統廃合されてc地区内に新たに誕生した。c小学校の2014年の全校児童数は7名である。c'地区に

あつた中学校は1976年にすでに廃校となった。c'中学校の跡地はc'地区で現在も利用している。

農協支所（出張所）は2006年1月に統廃合された。郵便局はc地区にある1局とc'地区の他1地区に簡易郵便局がある。診療所は2009年ごろに事実上の休診状態となり、2011年に廃止された。バスは木曜日以外の平日運行しており、1日往復4～5便である。

4) 地域農業

前掲第5表に示したように、3地区の農家はいずれも経営耕地面積1ha未満と極めて零細で、2010年農林業センサスによれば、農産物販売金額500千円以下の農家が大多数を占めている。またいずれの地区も稲作が農業の中心であるが、中山間地域における生産条件の不利性等から、規模拡大や組織化の動きはほとんどない。

ところで3地区はいずれも都市部へのアクセスは良く、自動車による通勤兼業が十分可能な位置にある。しかし特にb地区とc地区の聞き取りによれば、最近では地区をすでに離れて市街地に移り住んだ人の中には、地区に残してきた田畑を管理するため、地区に残った親の面倒をみるため、残している空き家の手入れをするためなどの理由で、週末等に帰村している人もいるとのことである。そのような不在村の農家数は年々増加しており、農地の集積や農業の組織化が進まない原因の1つになっている。

なお、中山間地域直接支払制度については、3地区すべてで実施している集落があつたが、それらの取組と手づくり自治区の活動との間に接点は特に見いだされなかった。

(2) 組織設立の経緯

1) a地区

(i) 校区コミュニティ組織の設置

旧A市ではいち早く校区に着目したコミュニティ組織づくりが開始されており、1982年までに市内の全小学校区に「コミュニティ組織」が設置されていた。その後、A市との合併を契機に、a地区を含む旧町の3小学校区に校区コミュニティ組織をそれぞれ設立することを目指し、2006年よりA市の主導で「校区別準備会」が6回に

渡って開催された。

他方、中山間地域づくり対策を開始した山口県では、2007年度に「中山間地域集落ネットワーク形成支援事業」市町との協議を踏まえて、「手づくり自治区」の取組に意欲のある4つのモデル地域を指定し、地域づくりの専門家を派遣するなど、現地の取組支援する事業を実施した。a地区はこの事業のモデル地域に選定され、県とA市の双方からの支援を受けることとなった。

こうして2007年5月にa地区に「校区コミュニティ協議会」が設立された。協議会の構成団体組織は自治会連合会、小学校PTA、商工連盟などである。2014年現在では、計20組織から構成されている。

(ii) 夢プランの作成過程

協議会の発足後、夢プランの作成に向けて、住民説明のため2007年6月に校区説明会が開催された。その際、夢プランについて住民全員に周知させ、幅広い年代から意見を聞き、時間をかけてじっくり進めるべきとの住民の意見が表明された。A市もこれを受け入れ、時間をかけて進める方針へ転換した。

同年10月にはa地区の小学校の児童7名に将来のa地区の夢を絵に描いてもらうよう依頼し、同年12月には女性座談会も開催した。さらに2008年4月にはa地区の全住民を対象とする住民アンケート（回答率70%程度）を実施した。その回答には、地域に愛着を示す意見が多い一方、過疎化や高齢化の進展、医療や交通面の不便さなど、生活面の不安を訴える意見も多かった。

(iii) 手づくり自治区の発足

こうしたプロセスを経て、2009年1月「aの夢を考える会」が発足した。発足時のメンバーは諸団体からの選出者が11名、一般公募が2名の計13名であった。同年3月には住民アンケート結果などを踏まえた夢プランが作成された。そして夢プラン実現化のため「aの夢を考える会」を発展改組させ、a地区の手づくり自治区が発足した。発足時のメンバーは計23名であった。

2) b地区

1970年代後半、b地区があった合併前の旧市では、小学校区を範囲とする「地域コミュニティ組織」が初めて設立された。当時の市長のテコ入れもあって、その後、市内には同様のコミュニティ組織が相次いで設立された。そのような流れの中で、1981年にb地区の地域コミュニティ組織も設立された。コミュニティ組織の設立は、すでに他界したb地区のリーダー的人物が主導した。これがb地区の手づくり自治区として現在まで続いている。

b地区の地域コミュニティ組織にはb地区の全戸が加入して、b地区の地域課題に対処することを目的とした。当時はこの地域コミュニティ組織が、「ホテル観賞の夕べ」の開催、道路清掃会などを実践していた。

その後、山口県やB市からの提案でb地区でも夢プランを作成することになった。夢プラン作成にあたっては住民（高校生以上）に個人アンケートを実施した。個人アンケートの結果、「手づくり自治区に経済的事業をやって欲しい」、「医療への不安」、「金融店舗が地区内にない」、「鳥獣害の対策」といった様々な問題が寄せられた。また各集落から2人以上を選出してもらい地域コミュニティ組織の役員との「協議会」を立ち上げた。ただし奥地の小規模で高齢化が著しい集落の一部では代表者を出すことができなかったという。こうしたプロセスを経て、2011年にb地区の夢プランが作成された。

3) c地区

c地区では、3地区からなる旧村のc'地区のイベントとして夏祭り、文化祭、運動会が現在も行われている。他方、c地区の6集落の間に日常的な交流は少なく、夢プラン作成以前からc地区の集落が連携して実施している取組は「敬老会」だけであった。

c地区が夢プラン作成に取り組んだ契機は、c'地区でc地区以外の2地区が先行して夢プランを2010年と2012年に相次いで作成したことである。c'地区ではc地区だけがプランが無く、c地区にもプラン作成への機運が高まった。

もう1つの契機は2011年の7月にはc地区に集

落支援員が着任したことである⁽¹¹⁾。この集落支援員は、c地区の各自治会長を回って聞き取り調査を行い、c地区の課題を洗い出した。この集落支援員の調査結果を基にして、c地区の住民全体集会で夢プラン作成に向けた説明会も開催された。

こうして2013年1月にc地区の夢プランが作成され、同年4月に手づくり自治区が発足した。しかし2013年度は助成金の申請が間に合わず十分な活動はできなかったという。このため、本格的な活動を開始したのは翌2014年度からとなった。

(3) 現状

1) 地区間比較

以上のようなプロセスを経て、それぞれ作成された3地区の夢プランには、3～4の「大目標」が設定されており、手づくり自治区にそれぞれの大目標に対応する「部会」が設置されている。各部会では、大目標をブレイクダウンした具体的な中目標と小目標を設定している。各部会はそれに基づいて年間計画を策定して、各々活動を実施している。

これらの目標や活動内容は互いに関連しているので、それぞれを明確には区別できない。しかし第6表に示すように、3地区の夢プランはだまかに「交流・イベント」、「地域資源活用・経済的事業の取組」、「福祉・生活」の3分野にカテゴリーできる。

「交流・イベント」は地区外部の都市の住民を、祭りやイベントなどで呼びこみ、地域の活性化を図る他、地域内における住民同士の交流やふれあいも含まれている。

「地域資源活用・経済的事業の取組」は、地域内にある価値のある資源や地域の特産品を経済的価値にする取組であり、手づくり自治区の活動を経済的に支える基盤となる部分である。経済的事業の取組の成否は、手づくり自治区が「自立化」を果たすことができるかどうかに関わる重要な意味を持つ取組である。

「福祉・生活」は、人口減少と高齢化に伴って生じている日常生活に深く関わった問題が含まれており、住民にとっては最も切実であり、要望の強い問題である。そうした問題の多くは、集落や家族によって対処がなされてきた。しかしそれら

の機能低下は著しく、手づくり自治区が果たす役割に期待が高まっている。夢プランにはそのような事情が強く反映されている。

各地区の夢プランは、細かにみると各地区の関心や問題が書き込まれており、各地区の「個性」が現れている。他方、人口減少と高齢化に伴う問題や悩みは各地区で共通しており、交流イベントによる活性化や福祉の充実を図るという活動の方向性は各事例で共通している。

第7表に、3地区の手づくり自治の拠点施設、組織構成、活動内容、関係団体との連携等の状況を示す。以下では各地区の手づくり自治区の現状を説明する。

2) a地区

(i) 組織と人員

a地区の手づくり自治区では、事務局と部会（夢ほたる、トンネル、グリーンツーリズム）が設置されている。拠点施設はA市出張所を兼ねた「ふれあいセンター」で、ここで会合などを開催している。

規定では、手づくり自治区の会員はa地区の住民かa地区を愛する者とされており、住民以外に他出者なども会員になれる。また行政（A市）職員は支援・アドバイザーとして参加できる。

2014年5月現在の役員数は合計9名である⁽¹²⁾。役員以外の会員は23名で、うちa小学校の校長と教頭を除く一般人の会員は21名で、さらにそのうち一般公募で会員となった者は約半数の10名である。この他にもA市職員9名がメンバーとして活動に参加しており、うち4名は中山間地域支援員⁽¹³⁾、2名が拠点施設の職員である。

部会活動に参加している部会員は延べ34名である。うち現在休会中の1名とa小学校の教員2名を除くと31名となり、そこから複数の部会を掛け持ちしている5名をさし引いた部会員の实数は26名である。メンバーの年齢層は60歳代が中心で、80歳代も2人いる。若い世代も40歳代が2人いるとのことであった。

部会別の部会員数は、夢ほたる部会が12名、トンネル部会が17名（うち1名が休会中、2名が小学校の教員）、グリーンツーリズム部会が5名である⁽¹⁴⁾。

第6表 3地区の「夢プラン」の比較

	a地区	b地区	c地区
交流・イベント	<p>人で賑わう夢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・イベントの開催 ・地域産品を活かす取組 	<p>交流</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域のたまり場をつくる ・お年寄りが集う場をつくる ・地域の環境・景観を守る ・Y地区を訪れる人を増やす ・Y地区に定住する人を増やす 	<p>お宝</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域おこし ・伝統の復活・継承 ・交流・移住の促進
地域資源活用・経済的事業の取り組み	<p>地域資源から生まれる夢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・トンネル跡地の有効利用 ・休耕田に花を植える 	<p>経済</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の特産品をつくる ・地域の産品を販売する 	<p>農業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・持続可能な農業 ・耕作放棄地の活用 ・鳥獣害対策 ・共同耕作と共同農地管理
福祉・生活	<p>①健やかなa地区っ子を育てる夢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ほたるまつり、ほたるカゴ作り、麦踏み体験 <p>②将来を見すえた夢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・過疎高齢地域の支援 ・若い世代を集める仕組み 	<p>互助</p> <ul style="list-style-type: none"> ・暮らしを守る場をつくる ・暮らしの困り事を手助けする ・便利な交通手段をつくる 	<p>生活</p> <ul style="list-style-type: none"> ・サロンづくり ・送迎バスの運行 ・高齢者の見守りと助け合い ・環境美化 ・小学校の存続

資料：各手づくり自治区資料を基に筆者作成。

注：太字は夢プランに掲げられているプランの「大目標」であることを示す。

第7表 3地区の組織・活動等の比較

	a地区	b地区	c地区
拠点施設	ふれあいセンター（市出張所）	公民館（市支所） 〈休校中の小学校へ移転予定〉	公民館
組織構成	a地区の20集落で構成される「校区コミュニティ推進協議会」の1組織。3部会（夢ほたる、トンネル、グリーンツーリズム）。役員9名、会員33名、市職員9名も参加。部会メンバーは夢ほたる12名、トンネル17名、グリーンツーリズム5名（いずれも延べ人数）	各自治会（13自治会）、JA女性部、体育振興会、子ども会、PTA、消防団他17団体で構成。メンバーは延べ70名前後。経済部、交流部、互助部に各々20名程度のメンバー（重複有り）、広報部6名。役員は会長他10数名	役員数延べ39名（実数27名）。農業部会5名、生活部会15名、お宝部会5名、幹事6名（各集落の代表者で構成）
活動内容	夢ほたる部会（ほたるまつり、芋煮えまつり、大麦の栽培、バザー販売用の小物作り等）、トンネル部会（トンネル整備作業、桜の苗樹等）、グリーンツーリズム部会（体験農園、農道草刈り等）、その他（休耕田にコスモスの植栽）	互助部（便利屋、もやい便の導入検討）、経済部（作物づくり、地域の農産物を利用した弁当作り）、交流部（交流サロン、ほたるまつり、ふるさと祭、定住対策）	農業部会（農地マップづくり、営農アンケートの実施、畦畔の景観づくり、農業の組織化の検討等）、生活部会（生き生き教室、旧村地区の文化祭と運動会へ参加、クリーン作戦、スマイルキッズ等）、お宝部会（河川敷の整備、山の整備等）
関係団体との連携、外部協力組織	農産物直売所・食堂の支援、地元大学との協働（県事業）、中山間地域支援員（集落支援員）、市役所等	組織団体との協働（有志グループによる「芝桜まつり」の支援、農協女性部、民生委員、福祉委員等）、弁当開発で市や山口県農林事務所からの協力・支援、地域おこし協力隊員等	小学校の児童保護者、地域の若手有志グループ、集落支援員等

資料：各手づくり自治区資料を基に筆者作成。

a地区の20集落（自治区）のうち、手づくり自治区の会員がいるのは7集落で、会員がない集落は13である。さらに会員はa地区の中心部に近い集落の者が多く、中心部から離れる集落

の者が少ない傾向がある。

全会員が参加する「定例会」は月1回、原則第2月曜日に開催されている。定例会の主な議題はイベント関連、トンネル事業関連の他、補助

金や助成金の使途や配分方法も議論する。全役員が参加する「役員会」はほぼ毎回定例会と同日に開催され、定例会での議題について話し合う。

この他、手づくり自治区では住民への広報活動として、手づくり自治区の活動内容を掲載した広報誌をほぼ毎月発刊している。広報誌の発刊号数は、2014年4月号で第68号に達しており、広報誌はa地区内の各戸に回覧している。

(ii) 夢ほたる部会の活動

夢ほたる部会が開催している「ほたるまつり」は毎年6月に開催している。その開催準備と運営が夢ほたる部会の主な仕事である⁽¹⁵⁾。ほたるまつりは、口コミなどの効果で県内各地から多くの観光客が訪れるため、A市交通局の協力を得て、市街部とa地区の会場間で観光客のバス輸送を行っている。

芋煮えまつりは、a地区の八幡宮の秋祭りの開催に併せて催しており、芋煮えまつり自体は夢プランを作成するかなり以前から実施されてきたイベントである。

さらに夏から冬にかけては、コスモスの植栽にも取り組んでいる。コスモス畑はa地区の中心地と県道付近の休耕田4カ所で、面積は計45aである。コスモスの見頃は芋煮えまつりの開催時期と重なっており、芋煮えまつりを目当てにa地区を訪れた観光客らの目をコスモスの花が楽しませている。コスモス関係の活動は7月から翌年1月までに行われており、主な作業内容は草刈り、コスモスの種まき、観光客向けの看板設置などである。

(iii) トンネル部会の活動

トンネル部会では、a地区の鉄道廃線跡に残るトンネルとその周辺を整備し、地域おこしの地域資源として活用することが目的である。活動内容は主にトンネルの整備作業とその作業打ち合わせ、補助事業申請の検討、作業計画づくりなどがある。トンネル整備は2013年度に山口県の「中山間・棚田ふるりの輪づくり応援事業」による約2,500千円の助成金で建設・土木業者に一部の重作業を委託した。また廃線敷地跡には継続的に桜の苗木を植樹している。2012年2月時点で150本を植樹しており、最終的には1千本の桜を植

樹することを目指している。

(iv) グリーンツーリズム部会の活動

グリーンツーリズム部会は、a地区の1集落で独自に活動していた農家グループが、2010年11月に手づくり自治区に加盟して部会として誕生した。主な活動内容は体験農園や農業体験の他、農道草刈り、水路補修、猪防護柵設置などの集落活動も含まれている。

(v) 外部組織との連携

2011年度の山口県の事業「中山間地域元気創出若者支援事業」で、A市内の私立大学と手づくり自治区との連携が実現した。この事業で結成した大学生の有志が、夢プラン支援活動としてほたるまつり、コスモスの栽培、桜の植樹などに参加した。参加した学生は延べ37人で、その他にも大学のサークルが「よさこい踊り」を披露するなどの交流もあった。

拠点施設であるふれあいセンターのA市職員は、手づくり自治区の運営を全般的にサポートしている他、既述の通り、ほたるまつりではA市交通局が協力している。

また農協支所の生活センター跡に農産物直売所兼食堂が2008年8月に開業した。この直売所では地元産野菜や郷土料理を販売しており、食堂ではうどん定食を提供している。また各種のイベント開催時には出店もしている。a地区の手づくり自治区会員のうち4名はこの直売所グループのメンバーで、手づくり自治区とも協力関係がある。

(vi) 収支状況

a地区の手づくり自治区の2013年度当初予算は612千円であったが、既述したトンネル整備への助成金2,500千円が加わり、同年度の決算額は3,380千円に膨らんだ。校区コミュニティ推進協議会から配分されたA市の助成金は50千円である。なおA市は校区コミュニティ推進協議会助成金を年間700~800千円程度交付しており、同協議会の各組織に配分されている。その他の収入源は、イベントの販売売上げ170千円、A市から作業委託されたゲートボール場の草刈り料金23千円などである。助成金を除いた収入を合計する

と約 320 千円であった。

支出面は、トンネルの事業費を除くと、ほたるまつり、麦の栽培、コスモスなどの事業費が約 50 千円、視察研修費が 50 千円、事務費が 20 千円となっており、トンネル事業費を除く支出は合計すると約 120 千円であった。このため 2013 年度決算は約 200 千円の黒字となった。

3) b 地区

(i) 組織と人員

b 地区の手作り自治区の組織は役員会と個別活動を担う 4 部会（交流部、経済部、互助部、広報部）、そして事務局から成る。役員会の人員は会長 1 人、副会長 2 人、会計 1 人、専門部長 1 人、専門部副部長 3 人以内、事務局局長 1 人、局員若干名（うち 1 人は「地域おこし協力隊員⁽¹⁶⁾」）で構成されている。

交流部、経済部、互助部は各部 20 人程度で、複数の部会を掛け持ちするメンバーもいる。広報部は 6 人で、手づくり自治区の活動や地域の様々な情報を提供する広報誌を 2012 年 7 月から刊行している。2014 年 3 月末の時点で第 9 号まで刊行している。

(ii) 互助部の活動

互助部では、独居老人世帯を主に対象とする「便利屋」サービスを実施している。同サービスの利用希望者は公民館に電話で依頼し、互助部長が部員らに仕事の振り分けなどの調整を行っている。依頼される作業は様々で、屋根の修理、電球の交換、草刈り、水道修理などである。依頼料金は 1 時間 500 円だが、草刈りは負担が大きいので 1 時間 1 千円にしている。作業料金の 8 割を作業した者が受け取ることにしている。

交通手段を持たない高齢者を主に対象とする公共交通手段の確保も検討中である。公共交通である路線バスはあるが、奥地部の集落の高齢者には、バス停がある国道まで出てくるとも困難という。そこでオンデマンド交通の導入に向けて、B 市から車両の貸与を受けるため、実際の需要を調べるための社会実験を行う予定である。

(iii) 経済部の活動

経済部では、地域資源を活かして経済的事業の実現を目指しており、地元農産物を使った手づくり弁当の製造販売の実現に向けて、準備を行っている⁽¹⁷⁾。

もともと経済部では b 地区の遊休農地を活用するため、そこで生産された農産物を経済部が買い上げ、農産加工の生産や販売を実行する計画があった。その中で地元農産物を使った手づくり弁当の製造と販売というアイデアがもちあがったという。

そこで弁当の製造を行うための施設として、現在資料館として利用している公民館敷地内の建物を、約 7200 千円かけて弁当製造用施設に改装する予定である。この事業には市から助成金を得ており、自己負担額は総事業費の 3 分の 1 である⁽¹⁸⁾。なお手づくり弁当はすでに試作済みであり、b 地区の各自治会の総会にも試験的に提供した。

(iv) 交流部の活動

交流部では、月 1 回程度の頻度で開催しているミニデイサービス「交流サロン」を運営している。サロン参加者は毎回 10~20 人程度で、交流部の部員 4~5 人が対応している。交通手段のない高齢者には朝夕送り迎えをしている。お昼には軽食も提供している。

地域のイベントである「ほたる祭り」と「ふるさと祭り」の開催運営も交流部が主体となっている。ただし、これらは夢プラン作成以前から「実行委員会方式」で企画運営されており、長年の経験から作業や段取りは住民らに熟知されている。このため、交流部としての特に支援をしているわけではないとのことである。

B 市の定住対策事業（中山間地域定住促進事業）に基づく「里の案内人」にも取り組んでいる。この事業では、市内の中山間地域の「空き家」の有効活用、賃貸可能な空き家の掘り起こし、移住希望者向けの情報提供、地域ぐるみの受け入れ体制の整備等を実施している。「里の案内人」とは、中山間地域への移住希望者に暮らし相談や空き家紹介を行うボランティアである。B 市が里の案内人を地域単位で募集し、希望者に養成講座を開講して里の案内人として認定している。b 地区では

2011年度からこの事業に参加し、4名の里の案内人がいる。

さらに移住希望者がb地区の暮らしを体験できるように、地区内の空き家を改修した宿泊施設を開設した。施設は賃貸借契約で希望者が借りられる⁽¹⁹⁾。里の案内人による案内を受け移住した家族も2,3戸あり、移住者の中には手づくり自治区を含む各種の地域組織や地域の活動に参加する人もいる。この他にも交流部では地区の山や滝などの地域資源の「観光資源化」を目指してそれらの整備活動もしている。

(v) 外部組織との連携

経済部の手づくり弁当の取組には、B市や県農林事務所の協力を得ており、試作した弁当は市職員を対象に試食やアンケートも実施した。この他、地域の農協女性部をはじめ、手づくり自治区の構成組織団体との間では連携もしている。

b地区で開催される最大の交流イベントで、手づくり自治区の構成組織⁽²⁰⁾が主催の「芝桜まつり」は、新聞で取り上げられたこと等により、県内外から約40千人を集めるイベントになっている。イベント開催時には、見物客向けに出店を出すなど、各組織が連携してまつりを盛り上げている。

(vi) 収支状況

手づくり自治区の2013年度決算によれば、収入はb地区のほぼ全戸から1戸あたり年500円を徴収している会費が約80千円、B市からの補助金や助成金が約600千円、ほたる祭などイベントや便利屋、交流サロンの各取組から得られる収入が約640千円、寄付金や公民館清掃作業の委託などで約540千円の収入があり、前年度繰越金を合わせると年間収入は合計して約1,900千円である。

手づくり自治区では、各事業はイベントや事業別に独立の収支を算出しており、2013年度のほたる祭りは13千円、ふるさと祭りは62千円の黒字であった。祭りの収入源は主に地元企業等による「提灯代」などである。便利屋とサロンを含めた「夢プラン事業」は3千円の赤字とほぼ収支均衡であり、「里の案内人」の事業は17千円の黒字であった⁽²¹⁾。

4) c地区

(i) 組織と人員

c地区の手づくり自治区も事務局と各部会の2段階で構成されている。メンバーは、会則で手づくり自治区の会員をc地区の居住者、事業者、まちづくりの活動を行う者としている。部会は農業部会、生活部会、お宝部会の3つを設置している。

役員数は延べ39名で、実数では27名である。役員は会長1名、副会長2名で、顧問、事務局長、会計(事務局長兼任)が各1名である。事務局長は、最近c地区に戻ったUターン者で、本会役員のおじが勧誘し、事務局長に指名したとのことである。

部会のうち農業部会は部会長1名、副部会長2名、部会員2名(うち1名は会長)である。生活部会は部会長1名、副部会長2名、部会員12名(うち1名は顧問、1名は副会長)である。お宝部会は部会長1名(会計)、副部会長2名、部会員2名である。

幹事は会則で各自治会長が選任されることになっており、6名が就任している(うち5名は兼任)。監査役は2名(両人とも兼任)である。

(ii) 農業部会の活動

2013年度の農業部会の活動目標は、農地の利用状況を色分けしたマップ作成と荒廃地の活用について共通認識を持つこと等であった。この他に畦畔を活用した景観づくり、農作業や草刈りの省力化、6次産業化の推進、農業の組織化の検討などに取り組むとしている。

農業部会として実施したのは、非農家を含む全戸対象の「営農アンケート」と「集落懇談会」である。うち営農アンケートでは、個別農家の農業機械投資の負担感が大きいことなどが明らかになった。

(iii) 生活部会の活動

c地区の6集落(自治会)は、それぞれ実施するイベントや取組があり、各集落が主体的に実施しているが、必要に応じて、手づくり自治区のメンバーにも応援要請できるようにしており、これらが生活部会の主な活動である。

各集落での活動内容は、野外活動センター(旧

中学校跡地)に桜の苗木植樹、主要道路やバス停付近の清掃活動、草刈り、朝市運営、c'地区で開催する文化祭の餅つき、出店などがある。このうち清掃活動は全集落で実施したが、他は各集落による個別の取組である。またミニデイサービスを単独実施している集落もあり、他集落からボランティアで参加している者もいる。

生活部会が、2013年度の夢プラン事業として実施したのは「クリーン作戦(国道待避所の清掃活動)」、「スマイルキッズ(放課後児童教室)」の支援、卒業式や公開授業など「小学校行事へ参加」等である。またc'地区全体の行事である夏祭り、文化祭、野外活動センター奉仕活動、小学校区連合運動会への参加協力も生活部会として実施している。

(iv) お宝部会の活動

お宝部会は、地域に埋もれた地域資源＝「お宝」を発見・活用し、地域活性化を図ることを目的とする。2013年度は、c地区内を流れる川でラフティングができる「川遊び場」を整備するため、C市職員の協力も得て、草刈りなどの川岸の整備・美化活動を実施した。この他にも、ハイキングも楽しめる地区の山の登山道や山頂の整備と美化にも取り組んだ。

他にも、お宝部会の活動を紹介するカレンダーを作成・配布するなど、住民への手づくり自治区の活動に対する周知や理解も図った。なお、お宝部会では若手会員の参加率を高める工夫として、会議は土曜日の開催としている。

(v) 外部組織との連携

c'地区を含む旧町を範囲とする若手の有志のクラブとの連携もある。同クラブのメンバーは23名で、市職員や消防団員などの若い人たちが構成されている。このクラブがお宝部会と連携して上述した山の整備・美化活動をしている。

C市は集落支援員の派遣など、c地区を含む地域の手づくり自治区の立ち上げに関与した。C市職員はお宝部会の作業を手伝うなど活動にも参加・協力をしている。さらに手づくり自治区で利用可能な助成金や補助金の情報提供や助言などしており、C市は手づくり自治区の立ち上げから、

様々な面で活動を支援している。

c地区内には、いずれも個人の取組として移住希望者などが「田舎暮らし」を体験できる農家民宿を運営している事例の他、アジサイ園の運営や田の法面等に芝桜を植栽した事例もある。これら個人の取組にも手づくり自治区が支援している場合がある。

(vi) 収支状況

当初の予定では、手づくり自治区の活動費として、c地区の全戸から年会費300円程度を徴収することになっていた。しかし全戸からの会費徴収には住民の理解が十分に得られなかった。そのため、役員からそれぞれ年間1千円を徴収することになった。こうしたことは、同地区の手づくり自治区が、住民からその存在意義をまだ十分に「承認」されていないことの表れともみることができる。すなわち、手づくり自治区が住民による話し合い等を通じて設立されたといっても、それは住民が地域組織の存立意義や役割を十分に理解したことを必ずしも意味せず、新たな地域組織は活動の積み重ねによってその役割や意義を、住民に理解してもらわなければならない立場にあることを表している。

c地区では、もともと集落間の連携活動がゼロに近かった状態から、集落連携型地域組織を新たに立ち上げた直後でもあり、手づくり自治区としてすぐに経済的事業に取り組める状況にはない。他方、住民から新たな地域組織として十分な承認をまだ得ておらず、資金的支援が乏しい中、活動実績を積み上げるなどによって、地域組織としての役割を果たすことが必要となっている。そのような厳しい状況の下で、行政や公益財団等から助成金等を獲得することが、手づくり自治区の活動を続ける上での喫緊の課題となっている。

4. 考 察

(1) 地域組織としての位置づけ

1) アソシエーションとコミュニティ

手づくり自治区のような集落連携型地域組織には、おおまかに2つのタイプがあると考えられる。1つは特定の目的や関心を共有する個人が、

これを集散的に追求するため人為的に形成される組織であり、個人はその自由意志により参加・不参加を決定できる「アソシエーションタイプ」である。もう1つは、血縁や地縁などによって運命的に形成される組織であり、個人の自由意志とは関係のない「コミュニティタイプ」である。

集落連携型地域組織に限らず、農村の地域組織は何らかの地縁や血縁に基づいており、そこには多少なりともコミュニティ的要素が認められる。山口県では、手づくり自治区を「地縁型組織」の1つと捉えており、アソシエーションかコミュニティか、といった単純な二分法は、厳密には成立しないといつてよい⁽²²⁾。

しかしa地区の事例をみると、第1に手づくり自治区が対象範囲とするa地区の全集落からは会員や役員が選出されていないこと、第2に会員の一部を一般公募するなど、参加者の自発性を重視していることから判断して、a地区の手づくり自治区はアソシエーションタイプと見なすことができる。

これに対してb地区では、b地区の全戸が手づくり自治区の年会費を納めているなど、手づくり自治区の組織は事実上の全戸参加型であり、全住民が集落と手づくり自治区にそれぞれ属している。c地区の手づくり自治区の場合、現時点では全戸から会費を徴収しておらず、参加者は住民の一部にとどまっている。しかし全集落から手づくり自治区の役員（幹事）を選任している点で、参加者の自発性を重視しており、役員や会員を全集落から選出していないa地区の手づくり自治区とは対照的である⁽²³⁾。これらの点から判断して、b地区とc地区の手づくり自治区は、コミュニティタイプと考えることができる⁽²⁴⁾。

さらに手づくり自治区の内部統制の比較から、アソシエーションタイプとコミュニティタイプの違いがどこにあるかを明らかにしたい。第8表は、3地区の役員を選出方法、手づくり自治区的意思決定を行う会議の開催と決定事項を比較したものである。

規約に明記された各手づくり自治区の内部統制はいずれも原則として「民主主義」のルールに基づいている点で違いはないが、ここでは①役員を選出方法、②総会の役割、③会議における議決の

方法の3点に着目して、各手づくり自治区の内部統制の違いをやや細かに比較する。

第1に、役員を選出方法である。代表者（会長）の選任は、いずれも全関係者（会員）が参加する会議（総会）の決定事項とされている。他方で、その他役員は会長の指名（a地区）としている場合と、総会の選出（b地区、c地区）に分かれる。任期は、a地区は特に定めていないが、b地区は2年、c地区は3年としている。ただし、再任は妨げられていない。部会長は3地区すべて各部の選任にしている。以上から、役員を選出方法には手づくり自治区による違いは、ほぼないと結論できる。

第2に、総会の役割である。b地区とc地区ではそれぞれ、規約の改廃、事業計画と事業報告、予算と決算、役員選任、その他と明記されている。a地区には、総会の規定はなく、予算や決算、事業計画などを含む意志決定は、月1回開催の役員会と定例会で行われている。以上から、手づくり自治区による総会の役割にも違いはほぼないと結論できる。

第3に、会議での議決の方法である。b地区は、総会の出席者に地域住民が含まれていることもあって、議決方法を「出席者の過半数」と規約に明記されている。しかしa地区の規約には会議の議決方法について記載はない。この違いは、両地区の手づくり自治区の成り立ちの違いに起因すると考えられる。a地区の手づくり自治区は、会議の出席者はすべて自発的に参加している役員や会員であり、会議は出席者のコンセンサスを重視している。またa地区には総会のような最高意思決定機関をそもそも規約で設定していない。

a地区では、全体的に規約で定める事項は少なく、手づくり自治区の運営や意志決定が役員や会員らのメンバーの裁量に委ねようとする傾向が窺える。これに対し、b地区の場合、会員は地区の全住民であり、そのコンセンサスを得ることは容易ではない。よってb地区では規約で明記された事項が多く、明文化されたルールに基づいて手づくり自治区の運営や意思決定を行おうとする傾向が窺える。同じく、全集落から幹事を選出しているc地区も、運営や意志決定については規約に明記されており、その点ではb地区に近い。た

第8表 手づくり自治区の内部統制の比較

	a 地区	b 地区	c 地区
役員の選出方法・任期	(1) 役員の選出方法 ①代表者は会員の中から会員の多数決 ②代表補佐、監査、理事は代表者が指名して会員に報告 (2) 任期 ・特に定めず、必要に応じて改選 (3) 部会長の選出方法 ・各部会等の中で会員の多数決	(1) 役員の選出方法 ①会長、副会長、会計、幹事は総会において選出 ②事務局長は会長任命、事務局員は事務局長任命 ③顧問は必要に応じて設置し、総会の承認を得る (2) 役員の任期 2年間、再任は妨げない (3) 部会長・副部会長の選出方法 各部会の互選で役員会に報告	(1) 役員の選出方法 ①会長、副会長、監査役は総会において選出 ②事務局長、会計係は会長指名 ③幹事は各自治会長 (2) 役員の任期 3年間、再任は妨げない (3) 部会長・副部会長の選出方法 各部会の互選
会議の開催	代表者は必要に応じ会員を招集し、随時、会議を開催できる(※実際には、月に1回の「定例会」を開催)	①総会は「最高の決議機関」。会長が役員、顧問、地域住民を招集し、毎年4月に開催。採決は出席者の過半数 ②団体定例会、役員会は会長が必要と認めたととき招集 ③専門部会は必要に応じて部会長が召集 ④諮問会議は会長が必要に応じて設置	①総会は年1回会長が招集。会長は必要に応じて役員会に図り臨時に総会を招集できる ②役員会は会長が必要に応じ随時招集。招集範囲は会長、副会長、事務局員、会計係、部会長、副部会長、及び幹事 ③月例協議会は原則として月1回開催 ④部会は月例協議会において開催。各部会長は必要に応じて部会を招集
総会の決定事項	会則の改廃、出席者の過半数で決する(※実際には、予算や事業計画等を含め、定例会で議決・承認)	①規約の改正に関する事項 ②役員選出に関する事項 ③事業報告及び収支決算 ④事業計画及び収支予算 ⑤その他本会の目的達成に必要な事項	①事業計画、事業報告に関する事項 ②予算、決算に関する事項 ③役員を選任に関する事項 ④会則に関する事項 ⑤その他本会運営上必要な事項

資料：各手づくり自治区資料に基づき筆者作成。

だしc地区では、総会での議決方法は規約で明記されていない。c地区の場合、総会の出席者は集落代表者などに限定されていることに関係があると推察される。c地区の手づくり自治区は、限られた人々しか出席しない総会での意思決定に関してはアソシエーションタイプにより近く、会議では出席者のコンセンサスを重視していると思えることができる。

2) 地域内自生型組織と自治体育成型組織

手づくり自治区のような集落連携型地域組織を含めて、住民主導で設立された地域組織が目指しているのは、大まかにいえば、地域の「内発型発展(endogenous development)」の実現であると考えられる。宮本(2007, 316~317頁)によれば、内発型発展とは「地域の企業・労働組合・協同組合・住民組織などの団体や個人が自発的な学習に

より計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」とされている。

内発型発展に対置される概念は、「外来型開発(exogenous development)」である。宮本(2007, 310頁)によれば、外来型開発とは「それぞれの国の土着の文化に根ざす技術や産業構造などの経済構造を無視して、先進工業国の最新の技術を導入し、その経済構造に追いつき追いこそうとする開発、あるいは後進地域に巨大な資本や国の公共事業を誘致し、それに地域の運命をあずけようとする開発」である。

戦後、我が国における地域開発は、ほぼ一貫して外来型開発であったが、高度成長期から低成長期への移行、その後のバブル経済による「リ

ゾート開発」の全盛から、さらにその終焉を経て、1990年代後半以後になると、外来型開発はほぼ完全に行き詰まったといえよう⁽²⁵⁾。その後、いわば地域開発における「ポスト外来型開発期」において、地域組織が内発型発展を担うことが期待されている反面、地域組織が内発型発展をどのように実現するかは、必ずしも明らかではない。

他方、そのような地域組織の設立過程に着目すれば、手づくり自治区の場合、以下の点を指摘できる。手づくり自治区は住民の自発性に基づき組織化されていた。しかし現実の設立経緯をみると、住民の自助のみで組織を立ち上げた事例はむしろ少数であり、地方自治体の支援や助言が設立の直接的契機であることが多いと思われる。特に2004年以後は、山口県のように、市町村合併の推進によって農山村の縁辺化が進むことへの対応策という意味が、各地の地方自治体による地域組織の設立支援の背景にあると考えられる⁽²⁶⁾。さらにいえば、住民が独力で新たに地域組織を設立し、それを継続的に運営することは、不可能とまではいえないが、現実的にはかなり難しい。実際、手づくり自治区の事例において県や市町の支援が果たす役割はかなり大きく、それらが新たな地域組織の設立や運営に事実上必要不可欠となっていることも少なくない。

このように住民主導の地域組織でも、その設立過程に特に着目した場合、自治体からの支援を得て設立された地域組織が近年多くなっている一方で、自治体からの支援を得ずに住民が全く自発的に設立した地域組織もあり、両者には地域組織に対する住民の考え方や組織の活動面などに違いを見いだせる可能性はある。そこで本稿では、特に設立時において自治体からの支援等を得ることなく、住民が自発的に行動した結果として、地域内で「自生的」に設立されたとみなすことができる地域組織を、「地域内自生型（以下、「自生型」）」と呼ぶことにする。これに対し、地方自治体の合併などを直接的な契機として最近設立された多くの集落連携型地域組織がそうであるように、住民主導であるが、その設立過程において自治体が住民へ積極的な働きかけを行い、設立後においても組織や活動に対する積極的な政策的支援を半ば前提として設立されたとみなすことのできる地域組

織を、自治体がいわば「育成」しているという意味で、「自治体育成型（以下、「育成型」）」と呼ぶことにする。

この時、b地区の手づくり自治区は、旧市が支援を開始する以前からリーダー的住民が手づくり自治区設立を主導した自生型組織であると見なすことができる。他方、a地区とc地区の手づくり自治区は、住民の自発性をベースとしつつ、地方自治体の支援を組織設立の直接的契機とした育成型組織であると見なすことができる。

3) 手づくり自治区の類型化

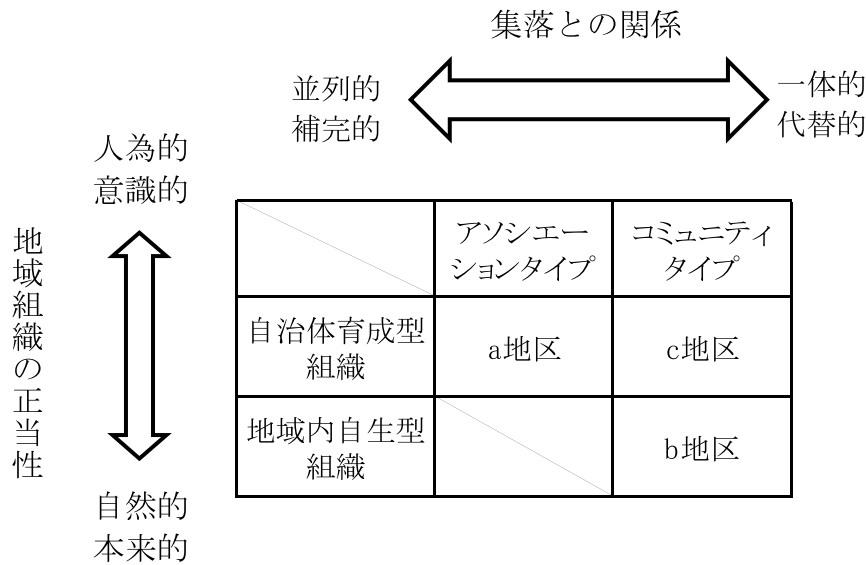
以上でみた手づくり自治区の分類手法を適用すれば、a地区は「アソシエーションタイプ」の「育成型組織」、b地区は「コミュニティタイプ」の「自生型組織」、c地区は「コミュニティタイプ」の「育成型組織」に類型化される（第4図）。

アソシエーションタイプは、本来、趣味のサークルやクラブなどの目的志向型組織が多く、それらは手づくり自治区を構成する部会や委員会などの1組織として存立している場合が多いと考えられる。そもそもa地区の手づくり自治区も、a地区の校区コミュニティ組織協議会の構成組織の1つであった。a地区の場合、手づくり自治区に先行して校区コミュニティ協議会が設立されており、アソシエーションタイプの手づくり自治区が誕生した理由もそこにあると考えられる⁽²⁷⁾。

(2) 設立過程の重要性

手づくり自治区のような地域組織を新たに設立する場合、設立過程において必要かつ正当な手続きを経ることは極めて重要である。なぜならば、正当な設立過程を経ることによってのみ、当該地区における唯一無二の正当な地域を包括する地域組織として、手づくり自治区は住民からの「承認と信任」を得るからである⁽²⁸⁾。

自生型組織のb地区の手づくり自治区では、b地区のほぼ全戸が会費を納める会員となっており、手づくり自治区に対する住民の承認度と信任度はかなり高いとみていい。いうまでもなく、自生型組織の正当性が常に高いとは限らない⁽²⁹⁾。しかしb地区の手づくり自治区は、地域組織としての正当性はかなり高く、広く住民の承認と信任を得て



第4図 手づくり自治区の類型化

資料：筆者作成.

いる唯一無二の地域組織であることは確実である。

これに対して、地方自治体の手づくり自治区の設立を主導する育成型組織の手づくり自治区が地域組織としての正当性を住民から得るためには、相当の配慮が必要であることは明らかである。

そのことはa地区の手づくり自治区の設立過程においてよく確認できる。a地区の手づくり自治区はその立ち上げまでに多くの時間を割いて住民に幅広く意見を求めていた。これは、新たに設立されようとしていた手づくり自治区に対する地域組織としての正当性を得るために必要なプロセスであったと解釈できる⁽³⁰⁾。同じく育成型組織で、設立から日の浅いc地区の手づくり自治区は、住民からの信任や承認を得るなど、地域組織としての正当性を確立することが課題となっている。

自生型でも育成型でも、住民からの信任と承認を得ることによって地域組織としての正当性を確

立させることは可能である。他方、自生型の場合、正当性を得るために必要な住民の承認と信任のプロセスは、地域組織の設立過程において自然に、あるいは本来的に実現されることが多いと考えられる。他方育成型の場合、そのようなプロセスが人為的、あるいは意識的に実現されなければならないのである。

(3) 集落と手づくり自治区の役割分担

山口県が作成した手づくり自治区の「ガイドブック」によれば、既存集落が「守り」の機能を果たすのに対して、手づくり自治区は「攻め」の機能を果たすとされている。

ここで「守り」の機能とは、草刈り、道普請、冠婚葬祭といった、これまで集落で長く実践されてきた住民の共同取組であり、住民の日常生活に密接しており、住民にとっての参加義務度が高い

第9表 地域組織活動における「攻め」と「守り」の比較

	「攻め」	「守り」
主体	手づくり自治区	集落
主な活動内容	イベントの開催、地域資源の活用	草刈、道普請、冠婚葬祭
住民の日常生活との関係	希薄	密着
住民の活動への参加義務度	低い	高い

資料：山口県地域振興部地域づくり推進室（2007）を基に筆者作成.

取組が中心である(第9表)。

これに対して「攻め」の機能とは、交流イベントなど、集落が取り組んでこなかった新しい、あるいは集落だけで取り組むよりも複数の集落が連携して取り組む方が適切な取組が中心である。しかし「攻め」の取組は住民の日常生活との関係性が弱く、住民の参加義務度が低い取組が中心である。よってその担い手は、必然的に有志らで組織された手づくり自治区の部会等になっていた。

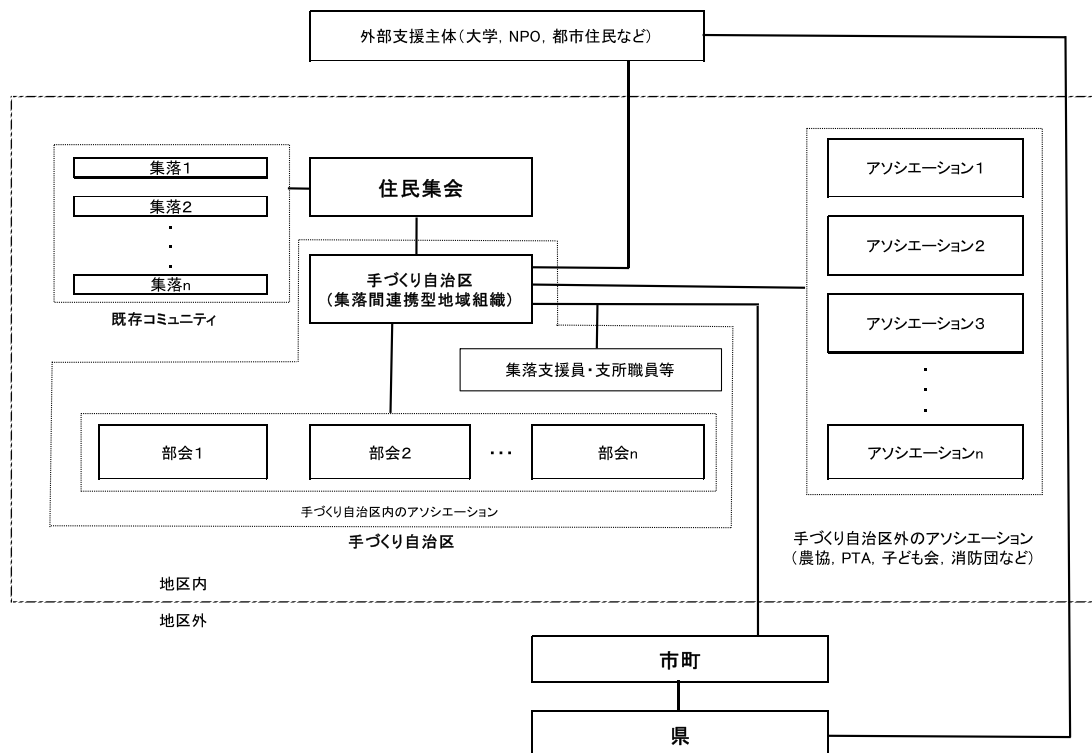
そのようにみれば、手づくり自治区の構造は、活動目的別に組織化された「部会=アソシエーション」が、小学校区等を範囲とする緩やかな連帯に基づき形成された「手づくり自治区全体=コミュニティ」に包含されていると考えることができる。手づくり自治区は、アソシエーション(=部会)とコミュニティ(=手づくり自治区それ自体)から成り立っている(第5図)。

この場合、集落と手づくり自治区との関係は明確かつ固定的であり、両者の活動領域は明確に区別が可能である。なおa地区では、手づくり自治区が既存のコミュニティである集落との関係性が

弱く、コミュニティの要素に乏しい。つまり手づくり自治区自体がアソシエーションであり、そこに下位のアソシエーション(部会)を包含している(第6図)。a地区の手づくり自治区は、コミュニティタイプの校区コミュニティ協議会の下にあるアソシエーションタイプの組織であり、さらにその下に部会というアソシエーションタイプの組織が存置されている。アソシエーションがコミュニティに包含されているという二重構造は他地区と全く同じである。

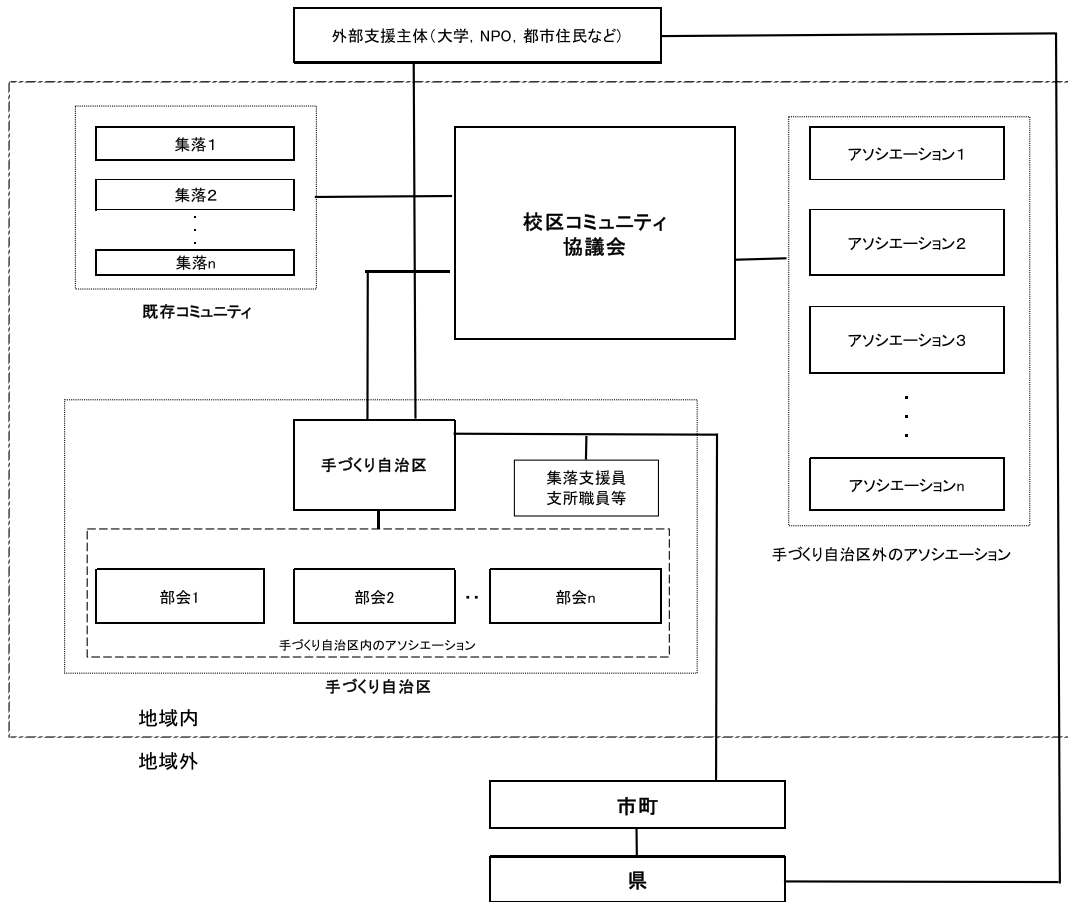
ところで、「守り」の機能のうち、人口減少や高齢化など個別集落だけで取り組むことが困難となりつつある諸活動、または集落が個々に取り組むことが不効率な活動は、今後は手づくり自治区が主体的に担うことが期待されている。しかしその場合、集落が「守り」、手づくり自治区が「攻め」という明確だった両者の役割分担が崩れ、手づくり自治区が集落の「守り」の機能も果たす可能性が出てくる。

そのような集落と手づくり自治区の関係性を規定する大きな要因は、地域の社会的状況と地域組織



第5図 手づくり自治区をめぐる主体間関係の模式図

資料：筆者作成。



第6図 手づくり自治区をめぐる主体間関係の模式図 (a 地区の場合)

資料：筆者作成。

としての性格の違いである。3事例の中では高齢化率が低いa地区の手づくり自治区の活動は、a地区全体を範囲とするイベントなどを中心に据えている。つまり、a地区の手づくり自治区と各集落で「守り」と「攻め」の役割が明確化されており、多くの場合に両者は「並列的」関係にある⁽³¹⁾。これは、a地区の手づくり自治区がアソシエーションタイプの地域組織であることと整合的である。

これに対し、b地区とc地区は地区の高齢化率は高く、小規模集落の一部には集落機能の維持困難なところもすでに顕在化している。そこで手づくり自治区の活動目的は、集落の「守り」の機能の弱体化を補うことがより重視されている。このような点で集落と手づくり自治区は相互補完的な一体的関係にある⁽³²⁾。これは、b地区とc地区の手づくり自治区はコミュニティタイプの地域組織であることと整合的である。

5. 集落連携型地域組織の今後の展開方向と外部支援の課題—おわりにかえて

(1) 集落連携型地域組織の今後の展開方向

中山間地域等のような定住条件不利地域では、今後、さらに高齢化や人口減少が進み、集落機能が低下することは避けがたい状況にある。そのことを前提とすれば、集落連携型地域組織と集落の関係はさらなる一体化に向かう可能性が高い⁽³³⁾。そこで、そのような集落連携型地域組織の発展方向には、現時点で以下の2パターンが想定される。

1) 手づくり自治区の擬制的集落化

第1に、地縁や血縁といった人的結合性によって成立する集落の「守り」の機能を、手づくり自治区にそのまま適用するパターンであり、集落間連携組織としての手づくり自治区が「攻め」と「守

り」の双方の機能を同時に担うことができる場合である。

手づくり自治区にみるように、集落連携型地域組織は地縁や血縁といった人的結合性を基にしつつ人為的に造られた「擬制的」集落の一種である。しかし集落と同程度の人的結合性がある集落連携型地域組織はあったとしても、非常に稀だと考えられるし、そうなるためには組織の設立から相当の時間を要するであろう。集落連携型地域組織の擬制的集落化には時間差や地域差⁽³⁴⁾が生じる余地はあるが、一般的に言えば、集落連携型地域組織が「守り」をそのまま引き継ぐ可能性はかなり低いと考えられる。

福与(2011, 40頁)は、人口減少や高齢化によって機能低下した集落の再編問題を検討し、集落再編による集落機能の再生実現の可能性を示すと同時に、集落同士が連合化したり、統合したりすることの難しさも指摘している。例えば、利害が対立する集落財産の問題などの統合が難しい部分は、無理に統合していないとしている。こうした指摘を考慮すれば、新たに人為的に設立された集落連携型地域組織が、集落機能を部分的に引き継ぐことは比較的容易であっても、それを全面的に継承するのは困難な場合が多いとみてよいだろう。

2) 手づくり自治区の革新

第2に、住民らの連帯精神や集落連携型地域組織の非営利性を組織原理として、集落連携型地域組織の「攻め」の機能に、「守り」の機能を取り込み、これを押し広げていく発展のパターンである。第1のパターンでは、集落の「守り」の機能を集落連携型地域組織がそのまま継承・代替することを想定するのに対し、第2のパターンでは、集落連携型地域組織において、「守り」と「攻め」を融合ないし結合させる、つまり両者を高いレベルで両立することで新たな機能を創出することを想定している。この時、集落連携型地域組織には、地域革新をもたらす新機軸の担い手となることが想定される⁽³⁵⁾。この点において、第2のパターンは第1のパターンとは全く異なる発展パターンである。

第2パターンの場合、b地区の手づくり自治区にその萌芽ともいえる動きが認められる。しかし

第2のパターンが、山口県の中山間地域、引いては今後の我が国の農村社会に広く定着すると断定することは現時点では非常に困難である。例えば、手づくり自治区の法人化は、第2の発展パターンにおいては重要なステップになると思われる。しかし3事例の中では、手づくり自治区または各部会の法人化に向けた動きは現時点で皆無であった⁽³⁶⁾。手づくり自治区などの法人化は、いくつか考えられる発展方向の1つに過ぎないが、手づくり自治区が第2のパターンで発展するためには、現状からの明確な「ステップアップ」が今後必要であることは間違いない。

3) 地域革新のプロセスの解明

ここで指摘した「攻め」と「守り」という異なる機能を融合化すること、すなわち地域革新はどのように発生するのだろうか。「守り」の機能は、地域の伝統や文化、地域の慣習を母体とするが、「攻め」の機能は、そうしたものに囚われすぎず、むしろこれを否定しなければ実現が困難な場合もある。つまり、地域革新は常に逆説的であり、地域の伝統や文化を「肯定的に否定する」ことが必要である。ここで地域革新のプロセスは、内発型発展のプロセスに重なると思われる、それを糸口にして集落連携型地域組織が主体となって担う内発型発展を明らかにすることも期待される。そのような地域革新のプロセスが集落連携型地域組織によって、どのように実現されるかを解明することが今後の研究課題の1つである⁽³⁷⁾。

地域革新の担い手は集落連携型地域組織であるが、それを担うのはやはり人材である。そのような人材に求められるのは、地域の伝統や慣習に精通しており、これを高く尊重することができなければならない。しかし同時に、それらを否定できる資質も求められる。地域革新を担う人材が、集落連携型地域組織においてどのように役割を果たすかを解明することもやはり今後の研究課題である。

(2) 集落連携型地域組織支援の課題

集落連携型地域組織としての手づくり自治区の実態分析から、現段階におけるその成果と課題を明らかにしてきたが、本稿で指摘された手づくり

自治区の抱える課題は、地域が自らの意志と行動によって解決すべきであり、それ以外の有力な方法は特段見いだせない。しかし、行政や民間などの外部主体が、集落連携型地域組織を支援する、あるいは連携する意義は依然として高いことは確かである。ここでは地方自治体をはじめとする外部主体が、集落連携型地域組織を支援する上での課題として、以下の3点を指摘しておく。

1) 直接的支援から間接的支援へ

第1の課題は、行政による支援の質的見直しである。政府による今後の地域支援のあり方を巡っては、2014年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、①自立性（自立を支援する施策）、②将来性（夢を持つ前向きな施策）、③地域性（地域の実情等を踏まえた施策）、④直接性（直接の支援効果のある施策）、⑤結果重視（結果を追求する施策）の「政策5原則」に基づきつつ、関連する施策を展開することが必要であるとしている⁽³⁸⁾。地方自治体の集落連携型地域組織への支援は、この原則や集落連携型地域組織の今後の展開方向に沿って、そのあり方を変質させる必要が今後には生じると見込まれる。

おおまかにいって、これまでの地方自治体による地域支援は人的支援や補助金交付といった「直接的」な支援が中心だった。それは第1段階として、住民あるいは集落の自主的な組織化を目指すために実施される支援である。山口県のケースでは、県と市町の役割分担の明確化させた方針もあり、第1段階では成功を収めたといえる。

山口県の場合、今後、手づくり自治区がさらに設立され、ある程度の数に達すれば、第2段階の課題、すなわち手づくり自治区の自立化に向けた諸活動の本格的な経済事業化や、それに必要な組織の法人化を推進する必要があるだろう。それは政府の示した先の5原則のうち、④直接性と⑤結果重視の原則に関わる。

そうした第2段階での課題への対応としては、現行の法令や規制の見直し、あるいは制度改革を伴う「間接的」な外部支援も検討しなくてはならないだろう。すなわち「特区制度」等に見られるような例外的・限定的な規制緩和政策は、ここで指摘した間接的支援の事例の1つに該当すると考

えられる。具体的には、手づくり自治区の部会活動の事業化に関わる農産加工食品等の販売、あるいは活動施設等の建築物に関わる規制や規則⁽³⁹⁾、特定地域を活動範囲とする地域組織に適合的な法人格の創設などがある。そこに関わる規制・制度は、国が所掌・所管している事項が多く、地域づくりの更なる深化に向けては規制改革、あるいは地方分権化の推進に向けての議論を避けては通れない。

2) 民間による地域支援の促進

第2の課題は、地方自治体以外の外部主体による支援の促進である。そのような支援としては、事業化にあたって必要なノウハウ、販路開拓支援、運転資金等の供給について、農協や地銀、信金・信組といった地域金融機関による起業化支援を促進することなどが考えられる。

山口県の場合、「ビジョン」で都市住民・企業等の役割として、「都市住民の生活や企業等の活動は、中山間地域の持つ多面的な機能によって支えられている」ことから、「都市住民や企業等も自分たちの「くらし」や「事業活動」の関わりの中で、中山間地域に対する理解を深めるとともに、中山間地域の資源保全や地域活動等の取組に対して、積極的に参加する意識と実践が必要」と明記されている⁽⁴⁰⁾。

地域のステークホルダーとしてみた民間企業や都市住民等の果たす役割も明確化した上で、集落連携型地域組織を地域全体が盛りたてていくためには、その協力や支援を促進することも支援の課題である。

3) 集落連携型地域組織と地域農業との連携促進

第3の課題は、集落連携型地域組織と地域農業再生の連携を促す支援である。「攻め」と「守り」との融合において重視される基準は、供給あるいは交換されるサービスや財の性質にも依存するが、基本的には、地域で実践してきた諸活動やサービスの市場化ないし貨幣的価値化の可能性をそこに見出せるか否かにあると思われる。そのような可能性は、人口減少や高齢化の著しい中山間地域に位置するような集落連携型地域組織の場合、主に

福祉関連事業や農産品加工事業等にあり、地域農業がその中核的存在であることは確かである。

本稿で対象とした3地区の実態調査に即せば、3地区のすべてに中山間地域等直接支払制度に基づく活動を実施している集落が存在している。またa地区は、良質米の産地としても知られており、地域農業の活性化に、手づくり自治区の活路を見出せる⁽⁴¹⁾。経済的事業の立ち上げが課題となっている多くの手づくり自治区にとって、地域農業再生の意義は極めて大きいことは論をまたない。しかし、農業部会が存在するc地区を除いた2事例では、地域農業と手づくり自治区との直接的連携はなく、両者はむしろ「分断」されている印象の方が強いとさえいえる状況にある。手づくり自治区と地域農業との連携が進まない理由として、中山間地域の生産条件の不利性から、水田農業中心の地域農業において、規模拡大や組織化といった構造改革がはかどっていない現状が指摘される。こうしたことから、集落連携型地域組織の活動と地域農業の再生が高い連動性⁽⁴²⁾を持ちうるようにするために、どのような施策が効果的かを検討すべきである⁽⁴³⁾。

注(1) 福与(2011, 64~67頁)は、現実の集落再編の形態を「単独型再編」,「移転型再編」,「統合型再編」,「連合型再編」に分類した。ここでいう集落連携型地域組織は福与(2011)の指摘する「連合型」に該当すると考えられる。なお、集落再編研究をサーベイした文献として、江川章「集落活動の現状と広域化の動き」(農林水産政策研究所, 2015, 第Ⅱ部第3章)がある。

(2) 本稿は、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)」の成果の一部である。本研究では、集落連携型地域組織の事例調査として、山口県の他、秋田県、福島県、静岡県、京都府の5府県で現地調査を実施した。その成果は農林水産政策研究所(2015, 第Ⅱ部)にまとめている。

(3) 現地調査は2014年5月に実施した。本稿における「現時点」とは、特に断りなき場合を除き、この時点を目指す。調査対象地の選定にあたっては、山口県中山間地域づくり推進課に助言を依頼した。現地の聞き取り対象者は、手づくり自治区の会長・役員その他、市職員を含む関係者である。

(4) 山口県中山間地域づくり推進課作成資料に基づく。山口県の中山間地域人口の平均減少率(年率)

は、1960年代の約1.9%をピークとし、その後2005年まで1%を下回る水準で推移してきた。しかしその後は再び1%を上回って推移している。

(5) 総務省HP「市町村合併資料集(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>)」の「都道府県別合併の進捗状況」による(2014年4月15日アクセス)。

(6) ビジョンでは、山口県が分散的な都市構造であることを踏まえ、広域生活圏の中心都市への距離(平均23.9km)により、集落を「都市遠隔型」,「都市近郊型」に分類した。さらに集落機能維持と地域活力の継続性等の面から、高齢者のみの世帯の構成割合(平均29.6%)を指標として、「高齢世帯型」,「多世代型」に区分し、集落を計4つの類型に分類した(松本, 2013, 191頁)。なおビジョンは、2013年度にその後の情勢変化等に対応するために改定されたが、その基本の方針等はほぼ変わっていない。新ビジョンの計画期間は2013年度から2016年度の4年間である。

(7) 「手づくり自治区」は「地形的、歴史的社会的条件等を同じくする、複数の集落や自治会で構成される組織で単独集落では解決困難な課題や、広域的に取り組むことが効果的な課題に対応するため、住民合意のもと自主的な取組を進める「地縁型組織」と定義されている(松本, 2013, 191頁)。

(8) ここで取り上げなかった2013年度の中山間地域づくり推進課所管事業として、「やまぐちスロー・ツーリズム推進事業(事業費5,000千円)」,「離島の定住・交流サポート事業(事業費30,000千円)」がある。なお中山間地域づくり推進課の所管事業以外にも、本稿で取り上げた事例(a地区)にもあるように、農林業関係事業を、手づくり自治区が活用している事例もある。

(9) 山口県地域振興部地域づくり推進室(2007, 13頁)。

(10) 「ガイドブック」において「個人アンケート」とは、個別世帯に実施する「戸別アンケート」とは区別される。戸別アンケートには世帯主(その多くは男性)の意見が多いが、それは住民全体の意見と異なり、戸別では住民全体の意見は把握できない。この問題を解消するため、世帯内の全世帯員に対する「個人アンケート」を実施すべきとしている。

(11) C市は集落支援員制度を導入しており、2010年7月にc地区以外の他2地区を担当する集落支援員が着任していた。

(12) 内訳は代表(事務局兼任)1名、代表補佐1名、理事5名、監査2名。役員のうち監査の1名が一般公募である。

(13) 中山間地域支援員とは集落支援員のことである。集落支援員は、地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウや知見を有した人材が、地方自治体からの委嘱を受け、集落の巡回や状況把握等を実施する制度である。同制度は2009年度に導入さ

- れており、導入した自治体には特別交付税による財政支援などを実施している。なお2014年度の専任の集落支援員は858人、自治会長などとの兼務の集落支援員は3,850名、実施自治体数は221となっている。A市では2014年度に集落支援員の名称を中山間地域支援員に変更した。
- (14) 部会員のうち5名（代表、代表補佐、監査、役なし会員2名）は夢ほたる部会とトンネル部会を掛け持ちしている。
- (15) この他、ホテルかごの材料である大麦の栽培や、バザー向けの小物作りなども夢ほたる部会が行っている。
- (16) 地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が地域おこし協力隊員として委嘱する制度である。同制度は2009年度に導入されており、隊員の活動や起業等に要する経費に対しては、特別交付税による財政支援が実施されている。なお2014年度の隊員数は1,511名、実施団体数は444となっている。
- (17) この他、経済部として休耕地を利用したサツマイモ収穫体験オーナー制度やタマネギ生産も行っている。
- (18) この自己負担分約2,400千円のうち、手づくり自治体の事業積立金約2,000千円から500千円を支出し、寄付金等を合わせて現在1,900千円まで用意できており、自己負担分の資金調達にはほぼ目処がたったところである。
- (19) 賃借料は7日以内15千円である。なお8日以降は、1日あたり2千円を追加し、最長2週間まで借りられる。なお2013年度は3組の利用者があった。施設の維持管理は主に里の案内人が行っている。
- (20) 芝桜まつりを主催するのはb地区の1集落（世帯数11戸、うち農家6戸）の農家と非農家22人で構成された有志のクラブである。このクラブは2008年に結成され、初期メンバーは6人であったという。契機となったのは、1995年までに同集落で圃場整備事業が実施されことである。整備事業で圃場に大きな法面ができ、草刈りなどの維持管理作業に大変な労力が生じ、その負担軽減を目的に集落で様々な方法を検討した結果、法面に芝桜を植えることに決まった。芝桜の植栽には県が費用を助成するなどの支援もあった。
- (21) 2013年12月に総務省の「過疎集落と自立再生対策事業補助金」の公募があり、b地区の手づくり自治体はB市を通じてこれに応募し採択された。この結果2014年6月に10,000千円が交付される予定で、主な用途は夢プランに関わる事業（農産物加工・販売事業、高齢者の生活支援事業、交流・移住促進事業、情報発信事業）となっている。
- (22) 手づくり自治体を人為的組織とみなせば、すべてがアソシエーションであり、自然発生的なコミュニティではない。しかし手づくり自治体の設立経緯をみると、手づくり自治体は集落というコミュニティの延長上に存在しており、地縁や血縁といったコミュニティ的な原理が機能している。また対象の地域を限定している事実もコミュニティ的である。
- (23) a地区とc地区の違いとして、手づくり自治体の対象地域の範囲（規模）が異なることにも注意を要する。すなわちc地区は全6集落なのに対し、b地区は全20集落と3倍以上も集落がある。すなわち全集落から役員・会員を選出する「ハードル」は、b地区の方がc地区よりもかなり高いと推察される。
- (24) c地区の場合、現時点では全集落の全住民が会員ではなく、その意味でアソシエーションタイプと見なすこともできる。しかし設立以前の構想では、c地区では全住民が会員となることを目指しており、今後もその実現は課題となっている。a地区の場合、手づくり自治体の役員や会員を全集落あるいは全住民が参加することを現状では目指していない。この点でa地区とc地区には決定的違いがある。もっとも、ここでの分類は現時点の評価に基づくものであり、今後とも不変であるとは想定していない。今後人口減少や高齢化の進展といった社会的状況の変化によって、この分類も変化することは当然である。またすでに指摘したように、手づくり自治体は、本来的にはコミュニティであるが、そこに部会等のアソシエーションを含むと考えられる。つまり、手づくり自治体は、コミュニティとアソシエーションの双方の性質を同時に持つ地域組織である。詳しくは、4.（1）で論じる。
- (25) 我が国の農山村地域開発における問題点を指摘し、内発型発展へと転換することの必要性、あるいはその必然性を説いたのは保母（2013）である。
- (26) 山口県以外の事例については、農林水産政策研究所（2015）の第Ⅱ部を参照。
- (27) 第4図で欠落した「アソシエーションタイプ」の「自生型組織」は、その多くが手づくり自治体の構成組織として存立し、この類型の手づくり自治体はあっても少ないと推測される。
- (28) 逆にいえば、万一、設立にあたって必要な承認手続きをとらず、正当性を得られていない地域組織があるとすれば、そこに住民が積極的に参加する理由は見出せず、その活動も限定的になると予想される。
- (29) 正当性が高くない自生型組織は、アソシエーションタイプが多いと予想される。アソシエーションタイプであれば、組織設立にあたっての地域全体の合意形成は必ずしも必要ではないので、地域組織としての住民の「承認と信任」のプロセスもやはり必要不可欠ではない。
- (30) こうした手づくり自治体の形成過程は、新たな地域組織としての正当性を「合法的」に形成させたといえる。手づくり自治体の立ち上げ後も広報誌で活

- 動状況をPRするなど、手づくり自治区の活動への住民の理解を深めている点もその一環である。
- (31) a地区の場合、「守り」の機能である福祉活動も夢プランには明記されている(第6表を参照)。しかし活動実態はまだない。仮に手づくり自治区に「福祉部会」を新たに立ち上げるとすれば、部員をa地区の全集落から募るなど、コミュニティタイプに近い部会になる可能性はある。あるいは「校区コミュニティ協議会」において、新たに組織を立ち上げ、a地区全体として対応することも考えられる。
- (32) b地区の手づくり自治区は、高齢者福祉などのこれまで集落や家族が対応してきた問題にも取り組んでいる。c地区の手づくり自治区は、手づくり自治区が集落機能を補完するという方針は、地域農業の組織化に向けた検討を行う農業部会や、個別集落の取組を支援する生活部会の活動などにも見出せる。
- (33) 集落を維持するための仕組みづくりの推進方策として、ビジョンでは①広域的な範囲で集落を支え合う仕組みづくり、②地域の担い手の確保、③住民主体の地域づくりの推進を上げている。このうち①では『人口減少・高齢化の進行により、集落が小規模・高齢化し、草刈りや道普請、冠婚葬祭等の共同作業の実施が困難となる集落や、集落自体の存続が懸念される地域も生じています。こうした状況に対応するためには、市町と協働しながら、統合前の小学校区や大字等の広域的な範囲で集落を支え合う新たな「地域コミュニティ組織」づくりを進め、地域住民が主体となって、地域の課題を解決する取組を促進することが必要です(山口県総合企画部中山間地域づくり推進課, 2013, 22頁)』とある。草刈りや道普請、冠婚葬祭といった従前からの共同作業は集落の「守り」の機能に基づく諸活動であり、今後地域コミュニティ組織を通じた集落同士の支え合いで、そうした「守り」の機能を維持していくという基本方針が示されている。
- (34) 現実に手づくり自治区が集落の機能をどの程度まで代替できるかは、手づくり自治区のタイプによっても差が生じると考えられる。自生型組織のコミュニティタイプの手づくり自治区は、集落により近いので、一部の機能であれば引き継ぐことも可能であろう。しかし育成型組織のアソシエーションタイプの手づくり自治区は、集落とは異質なので、集落の機能の一部でも引き継ぐことはかなり困難であろう。
- (35) 革新(イノベーション)とは、シュンペーターによれば、資本主義社会において「企業家」が担い手となって引き起こす「新機軸」であるが、ここでは高齢者福祉や定住化促進など条件不利地域が抱える社会的な問題や課題などへの対応を、これまでとは全く異なる方式で対応するという革新であり、いわゆる「ソーシャルイノベーション」に含まれるといえる。ソーシャルイノベーションについては、野中他(2014, 第2章)を参照のこと。なお同書では、ソーシャルイノベーションを「ある地域や組織において構築されている人々の相互関係を、新たな価値観により革新していく動き」と定義している(野中他, 2014, 20頁)。他方、ソーシャルイノベーションの担い手となる組織や企業等は、社会起業家(Social Entrepreneur)や社会的企業(ソーシャル・エンタープライズ, Social Enterprise)と呼ばれており、我が国では、ソーシャル・ビジネスやコミュニティ・ビジネスというキーワードでも研究がなされている(野中他, 2014, 29~31頁)。現状では、手づくり自治区自体が社会的企業へと直ちに転化するとは考えにくい。部会などの手づくり自治区の内部組織が法人化することによって、社会的企業へと転化することはありえるだろう。
- (36) 手づくり自治区が法人化に向かっていない理由としては、1つには手づくり自治区の組織としての「成熟度」が、法人化を検討するだけの段階にまだ至っていないことがある。いま1つには、我が国には、手づくり自治区に適当な法人格が現時点でないという制度的問題も指摘できる。NPO法人の場合、特定地域を活動範囲とする手づくり自治区には馴染みにくい。また農事組合法人の場合、多様な事業を営むことが想定される地域組織の法人格としては、適当とはいえない。他方、2014年10月に経産省の研究会において、地方交通(鉄道・バス)、小売、介護、ガソリンスタンドなどの地域を支えるサービスを総合的に提供する新たな法人制度(仮称:ローカルマネジメント(LM)法人)の創設が提言された(第6回日本の「稼ぐ力」創出研究会ローカル経済圏の「稼ぐ力」創出, 事務局説明資料, 2014年10月15日)。さらに諸外国の同様の事例として、イギリスでは、コミュニティ・インタレスト・カンパニー(Community Interest Company: CIC)が制度化されており、我が国における社会的企業のモデル事例の1つとして注目されている。CICについては、神野・牧里(2012, 96~99頁)、服部他(2010, 第4章)、山本編(2014, 第8章)を参照のこと。
- (37) そのような矛盾を調和する方策の1つは、地域組織の「2階建て」化、すなわち「攻め」を担う組織と「守り」を担う組織との「分離」である。しかし、両者の安易な分離は地域の一体性を損ない、地域内で分化を促進する恐れもある。実際、規模拡大などによって効率化し農家負担を減らした集落営農組織では、集落営農組織に一切をまかせた地域の農家が農業に対して無関心になってしまい、営農組織の人材確保に支障をきたし、後継者不足に陥る事象(「集落営農のジレンマ」)が発生しているとの報告がある(伊庭, 2012)。地域組織においても両者の分離によって「攻め」を担う組織に参加する人々とそれ以外の人々との間で、地域づくりに対する熱意や姿勢等が二極化してしまう恐れもある。すなわち短期

的にはともかく、中長期的には両者の分離ではなく、高いレベルでの両立ないし融合を目指す必要がある。現時点でその可能性を見いだせるのが、地域組織の協同組合化である。小田切（2007、172～173頁）は、農協法の農協ならば、構成員の平等性が確保されると同時に経済組織の主体となることができるので、少なくとも制度上は、地域自治組織の機能を農協は代替できると指摘しており、構成員の平等性を確保できる事業体たる協同組合であれば、自治組織（守りの組織）と経済組織（攻めの組織）を同時に持ち合わせる事は十分可能だと考えられる。しかし現状では、協同組合になった地域組織の事例は、NPO法人や株式会社化した例に比べてもかなり稀である。地域組織に相応しい法人形態の検討を含め、地域組織の発展方向を明らかにすることは今後の研究課題である。

- (38) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」, 2014年12月27日閣議決定（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou5.pdf>, 2015年8月20日アクセス）。
- (39) 建築基準法が求める建築基準は、阪神大震災などの大規模災害を経て厳しくなってきたという経緯がある。例えば、廃校を宿泊施設に変更するためには、屋根に不燃材を使う、内装に燃えにくい材料を使う、一定の床面積ごとに防火壁で区切るなどの基準を満たす必要がある。しかし校庭があるので、延焼する危険性が低い場合等、市街地の基準と同様の基準を満たさなくとも安全を確保できるとの見方もあるという（『廃校や空きビル、地方創生へ活用 耐火基準など緩和』日本経済新聞電子版2015年2月3日）。
- (40) 山口県総合企画部中山間地域づくり推進課（2013、62頁）。
- (41) a地区に関係する地域農業の革新的取組として、公設された「地域間交流施設」の運営を担う運営会社を、a市との合併前の旧町の住民が出資する株式会社として設立したことがある。この施設では、農家レストランや直売所、温泉施設の他、農業研修施設も併設されており、農業研修をここで受けた研修生がa地区で就農した実績もある。この会社にはa地区の住民を含む旧町の住民約1千人が出資しているが、a地区の手づくり自治区と本株式会社との接点は現時点では特にないとのことであった。
- (42) 手づくり自治区と地域農業との間に高い連携性がある事例として、山口市仁保地区の「仁保開発協議会」をあげておく。仁保開発協議会には農協、自治会、土地改良区、社会福祉協議会などが参加しており、1970年代前半に活動を開始して現在に至っており、同協議会は「コミュニティタイプ」の「自生型地域組織」に分類できる。仁保地区では、地域農業の「少量多品目」という特色を活かした農産加工などの取組を実践している。また圃場整備事業実施

に際しては、地区の話し合いによって、条件不利な場所から整備を進める方針を決定し、平坦で広い団地は最後に整備した。公共事業においては、最も不便な場所から工事に着手する方針を話し合いで決定し、地権者全員から白紙委任を取り付け、行政に陳情しているという特徴もある。こうした仁保地区の独自の方式は「仁保方式」と呼ばれている。仁保地区の取組は高い評価を得ており、農林水産祭（むらづくり部門）の天皇杯（2001年度）を受賞した。詳しくは小田切（2014、92～104頁）を参照。

- (43) 農業関係の地域組織と集落連携型地域組織との連携を促進するには、市町村レベルにおける地域支援体制の見直しや、農協の地域支援体制の再構築も検討課題に含まれるだろう。農業関係の地域組織と集落連携型地域組織が没交渉であっても、補助金事業の申請の関係などで、各地域組織と市町村の担当部課との間には「縦のつながり」はある。他方、市町村の農林担当課と地域支援担当課との間で、「横のつながり」や地域支援を効果的に推進するための「連携」が必ずしも上手く取れていない恐れはある。他方、農協にも地域組織を支援する役割を果たすことは十分に可能である。農協が地域組織の設立や支援に主体的に関与している事例の分析として、若林剛志・福田竜一「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—」（農林水産政策研究所、2015、第Ⅱ部第5章）がある。

付記 山口県での現地調査にあたっては山口県中山間地域づくり推進課、各手づくり自治区の代表者と関係者、ならびに手づくり自治区を支援する各市職員などの関係各位より、多大なるご協力を頂いた。記して謝意を表します。なお、本稿におけるあり得べき誤りはすべて筆者の責任に帰するものである。

【引用文献】

- 伊庭治彦（2012）「集落営農のジレンマ」『農業と経済』、第78巻第5号、pp.46～54。
- 小田切徳美（2007）「農村地域自治組織の性格と農協」、生源寺眞一、農協共済総合研究所編『これからの農協 発展のための複眼的アプローチ』農林統計協会。
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店。
- 神野直彦・牧里毎治（2012）『社会起業入門』ミネルヴァ書房。
- 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）。
- 野中郁次郎・廣瀬文乃・平田透（2014）『実践ソーシャルイノベーション』千倉書房。
- 服部篤子・武藤清・渋谷健（2010）『ソーシャル・イノベーション』日本経済評論社。
- 福与徳文（2011）『地域社会の機能と再生 農村社会計画論』日本経済評論社。
- 保母武彦（2013）『日本の農山村をどう再生するか』岩波書店。
- 松本典久（2013）「山口県における中山間地域づくりの取組」『地方財政』, 2013.10。
- 宮本憲一（2007）『環境経済学 新版』岩波書店。
- 山口県総合企画部中山間地域づくり推進課（2013）『山口県中山間地域づくりビジョン（計画期間：平成25年度～28年度）』。
- 山口県地域振興部地域政策課（2006）『山口県中山間地域づくりビジョン（計画期間：平成18年度～24年度）』。
- 山口県地域振興部地域づくり推進室（2007）『山口中山間地域づくりビジョン 新たな地域コミュニティ組織づくりガイドブック～「手づくり自治区」をつくろう～』。
- 山本隆編（2014）『社会的企業論』法律文化社。

An Analysis of the Current Situation of Rural-Resident Organizations in Yamaguchi Prefecture

Ryuichi FUKUDA

Summary

This article reports an analysis of new resident organizations in Yamaguchi Prefecture established through the cooperation of conventional rural communities. The impacts and future tasks of those organizations are reported mainly based on a field investigation. Since 2006, Yamaguchi local governments have supported residents in rural remote areas who voluntarily make a *Yume-Plan* (Long-term plan for the resident organization's action) and a *Tezukuri-Jichi-Ku* (New rural organization founded by plural rural communities and governed by residents) based on their voluntaries.

Three research sites in all have already set up a *Yume-Plan* and *Tezukuri-Jichi-Ku* program following the prefecture's guidelines. Each *Tezukuri-Jichi-Ku* carries out various activities, such as event programs for interaction with urban people and festivals for the recreation of residents every year. Some of the organizations provide health care or daily-life services for elderly residents. The organizations are also trying to utilize "dormant local resources" for activating the area.

Tezukuri-Jichi-Ku were divided into different types for the analysis. We found that there are some differences among the types in the management and decision-making process of the organizations. It is crucial to obtain the approval of all residents in the process of setting up a new rural organization to ensure its efficient management.

As *Tezukuri-Jichi-Ku* and conventional rural community has been clearly identified, their interrelationship also has been clarified. However, it is assumed that small and aging communities will increase, so *Tezukuri-Jichi-Ku* is expected to play a growing role in those communities. But it is difficult for *Tezukuri-Jichi-Ku* to directly take over all of the positions of a community. One way to address this problem is for *Tezukuri-Jichi-Ku* to develop *Social Innovations* to tackle various tasks as a new rural entrepreneur. To foster such entrepreneurs, it is important how appropriate supports are provided by the local government, agricultural cooperatives and other organizations.

Key words: Rejuvenation of Rural Area, Rural-Resident Organization