

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 23 日現在

機関番号：16401

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2019

課題番号：16K14998

研究課題名(和文)農村政治モデルの変容と展望 - 農業経済学と政治学からの双対アプローチ -

研究課題名(英文)Transition and prospect of political model in rural area: a dual approach from agricultural economics and political science

研究代表者

飯國 芳明 (Iguni, Yoshiaki)

高知大学・教育研究部総合科学系黒潮圏科学部門・教授

研究者番号：40184337

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、分析対象を国でも人口減少が先行して進展してきた高知県大豊町とし、農村の議会自治の現状と課題を明らかにした。同町の人口動態、投票行動、議員の選出母体などに焦点を当てて行った。

分析の結果は以下の通りである。大豊町の人口減少の速度は2010年を境に一気に加速し、集落の消滅も観察され始めている。他方では、移住者の比率が上昇し、人口の構成には劇的な変化が生じている。この人口変動は、議員の支持基盤にも大きな変化をもたらしている。すなわち、かつての公民館のエリアから、隣接するエリアさらには全町へと拡大されつつある。その間、集落自治と議会自治の関係は希薄化し、新たな自治像の構築が求められている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、久しく分析がなされていなかった農山村地域における議会自治の実態に迫る分析を行い、その現状の一局面を明らかにした点である。また、社会的意義は今後さらに続く予想される人口減少の中で地域の自治をどのように再構築すべきかを問いかけ、その基礎的な知見を得たことにある。

研究成果の概要(英文)：This study aims to clarify the current situation and challenges of autonomy based on local legislature in rural area. Otoyoko-cho (a town) in Kochi prefecture is selected as research field. The town is well known for drastic depopulation. Demographic change, voting behavior and support base of town council member are focused in the analysis.

The main results are as follows. First, the speed of depopulation has been accelerated from 2010, and communities began to disappear since the last 5 years accordingly. On the other hand, migrated population has increased especially in young generation. The demographic change causes change of support base area for town council candidates. The support base is expanding from the former community center area (Kominkan) to the neighboring areas and even to the whole town. The relationship between town autonomy and community (Shuraku) autonomy is weakening, and it is necessary to rebuild a new image of autonomy.

研究分野：農業経済学

キーワード：農山村 議会 自治 限界集落 人口減少

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

先進国では、経済発展の段階において都市への移動ができずに農村に滞留した人口に対して保護政策がとられてきた。日本は 1970 年代にこの段階に入り、その後、およそ半世紀に渡って農業構造の調整を目的とした保護政策が維持されてきた。しかし、近年では自由貿易協定の締結等により、農業保護の水準は大幅に低下し、政策は転換期を迎えている。

EU の農業政策では、ポスト保護政策として農業が環境の保全や改善に果たす役割を重視した政策への転換に成功している。日本でも食料・農業・農村基本法の制定(1999)により、政策目標は多面的機能の維持・発展へと転換したものの、そこでは「農業の保護によって多面的機能を保護する」という理念が貫徹されており、政策の実質的な転換は実現されていない。他方、農村ではこれまで農村を牽引してきた昭和一桁生まれの世代の人口が減少し、政治・経済のリーダーや担い手層を欠く事態が生じている。同時に、地域と自治体議会や国会を結ぶ機能にも衰えが見え始めるなど状況は危機的である。にもかかわらず、多くの農村では政治の組織化や議員の選出過程は旧来の枠組みを脱却していない。農村の状況を政治に反映する仕組みづくりはまさに急務であり、農村政治の状況をフィールドレベルから捉えなおす研究はその前提となる作業として欠かせない。

2. 研究の目的

本研究では、これまでの農業・農村政策を支えてきた農村の政治体制の変容を農村の経済構造や人口構造と関連づけながら解明し、今後を展望することにある。農村はいわゆる 55 年体制の下、自由民主党の一党優位支配を支え、その見返りとして、自民党は農村を保護してきた。保護政策は、農村の政治・経済・社会の秩序を形成し、再生産してきた。申請者らはこれを農村政治モデルと呼ぶ。このモデルは、過去 40 年に起きた人口や産業構造の変化から、近年になって綻びが著しい。政策の主軸を担ってきた保護政策はその役割を終えつつある。しかし、農村の自治力は低下し、これに代わる農村政治モデルを見出せないままである。そこで、本研究ではこの隘路に焦点を当て、農村政治モデルの再構築のための糸口を探ることとした。

3. 研究の方法

(1)人口の動態分析

本研究では、分析対象を高知県大豊町とし、同町の社会構造の変容を質的量的に捉える方法をとった。対象地域は、限界集落概念が創出された地域のひとつであり、人口減少問題が先行して顕在化してきた地域である。高知県の北部に位置し、現在人口は 4 千人弱、高齢化率は 56%、林野率は 88% の町である。分析では、同町の人口動態を立体的に捉えるために、全町の人口動態を国勢調査で捉えるほか、町役場の資料を用いて、集落の動向や移住者の動向についても整理した。

(2)町議会議員選挙の分析

農村自治は集落自治と議会自治の 2 つ層に分けて考えることができる。2 つのうち、集落自治については、農業経済学会などで早くから注目され議論も重ねられてきた。しかし、議会自治については関心が低く、しかも、研究が希薄であった。この点は政治学側の研究も同様で、かつて盛んであったフィールド調査を通じた研究はやや傍流に置かれ、中山間地域などを対象にした研究は稀にしか確認できない状況になっている。そこで、農村の議会自治の状況を町村議会議員選挙の投票率を指標として検討した。

(3)集落の類型化

集落自治と議会自治の関係を明らかにするために、大豊町内の 81 集落の性格づけを目的としたクラスター分析を行った。分析の指標は国勢調査から 5 変数を選択し、ワード法によりクラスター分析を行った。この結果は、次のインタビュー調査の基礎資料として利用した。

(4)インタビュー調査(議員、区長、移住者)

インタビュー調査は、上の分析から得た 6 つの集落類型ごとに 1 名の区長を選び、実施した。このほか、4 名の議員及び元議員、さらには 3 名の移住者を対象に行った。

(5)アンケート調査(区長、議員)

アンケート調査は、区長および議員を対象とした悉皆調査で実施した。この調査は、これまでの統計分析やインタビュー調査を基礎として、そこで生まれた仮説を検証するために設計されたものである。集落(地区)と議員の活動の接点やその変化を追跡する内容となっている。

4. 研究成果

(1)人口の動態分析

大豊町の観察から、中山間地域における新しい 4 つの人口動態の局面を見出すことができた。すなわち、人口減少の加速、昭和一桁生まれ世代のピークの消失、集落の消滅および出資者数に占める移住者家族率の増加の 4 つである。かつて、戦後直後は 2 万人近い人口がいたこの町は人口減少が続いている。図 1 にみるように、人口の減少は単調で直線的であり、そのペースに変化はないようにも見える。しかし、当該年の人口で過去 5 年間に減少した人口を割った指標を取ると、その減少のペースの高さがわかる。このハイペース人口減が新局面の第一の特徴である。

第 2 の特徴は、人口の年代別ピークがこれまで中山間地域を牽引してきた最大の世代であり続けた昭和一桁世代層から次世代へと移った点である。2005 年の人口ピラミッドをみる限り、

その世代は最大の年齢層であり、ピークをなしていた。しかし、2015 年になると、男性の年齢層のピークは 60 歳代後半に移り、昭和一桁生まれ世代のピークは大きく後退する。女性のピークは健在であるものの、その数も世代当たり 100 名程度が減少している。こうした昭和一桁生まれ世代の縮小、ピークの消失が第 2 の特徴である。

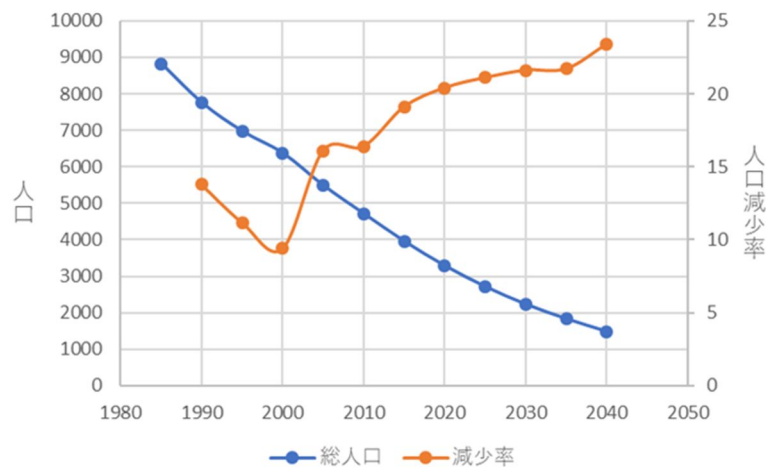


図 1 大豊町の総人口と5年間減少率



図 2 移住者家族の出生者数と対全町比率の増大

第 3 の特徴は、限界集落の消滅である。大野晃氏が 1991 年に限界集落を提唱して以来、限界集落の人口がゼロになることはほとんど観察されなかった。山下真司氏らが、限界集落は消滅しないと主張するほど強固な存在であった。ところが、2015 年のセンサス結果によれば、限界集落の提唱後初めて集落が消滅し、それだけでなく、集落人口が 3 名に満たない集落も現れ始めた。加えて区長（集落の責任者）が集落外にいる集落も複数確認されるに至っている。

第 4 の特徴は、移住者比率の増加である。図 2 は、大豊町の移住者家族の出生者数と全町に占める割合をまとめたものである。毎年 10 名から 10 数名が生まれており、全町比率は 30%前後、多い時には半数を超える水準にある。このことはその親の世代にも共通した特徴になっており、町の人口構成は若い世代を中心に構造変化を起こしつつあることが明らかになった。

以上の人口変化のうち、第 1 から第 3 の人口変動は集落の人口を激減させ、地域の資源の管理の基盤を揺るがしている。とりわけ、所有者不明土地問題は急速にその深刻さを増しており、新しい資源管理のための自治組織の形成が急務であることが示唆された。

(2)町議会議員選挙の分析

分析では、まず、大豊町の各種選挙の投票率の推移を整理した。傾向的には、投票率の水準は町議会議員選挙、町長選挙、衆議院選挙、参議院選挙の順になっている。なかでも、町議会議員選挙の投票率は高く、現在でも 80%近い水準（77.3%）を維持している。人口の激減にも拘わらずこの水準を維持している点は注目される。厚生省「要介護等の高齢者の割合」を基に高齢者の年齢層毎の要介護を推計した結果、高齢者のうち 7%以上は、ほぼ全面的な介護が必要な介護 3 以上の状態にあると推計された。これらの人々の多くは投票も難しいとすれば、町議選の投票率は現在でも実質的には 8 割を優に越えていることが推測される。

この動向を大豊町と状況のよく似た高知県北部の旧嶺北地域の各自治体の動きと比較した。嶺北地域は、平成の大合併以前は、大豊町、本山町、土佐町、大川村、本川村の5つの町村からなっていた。また、広域行政を連携して展開し、消防や観光振興を連携して展開してきた。このうち、本山町と土佐町は大豊町と同様に合併をせずに単独の自治体として残ることを自ら選び、投票行動についても類似性が高い。これに対し、大川村と本川村は小さな規模の自治体であり、その動向は特徴的である。

まず、大川村の動向についてみてみよう。大川村は村議会議員選挙があるときは、投票率は9割近い水準に達する一方で、2000年前から無投票が頻発している。2017年の4月の地方統一選挙では、立候補者が議員定数6名を下回るのではないかと懸念から、役場は議会を諦めて全有権者が議決に参加する「村民会議」の研究に着手した。その後、立候補要件の規制緩和の検討へと議論が展開した。最終的には、2019年3月にはどの兼業が抵触するかを明示する条例が可決され、2019年4月の村議会議員選挙では定員を上回る立候補者を確保するに至っている。

旧本川村の投票行動も特徴的である。伊野町、吾北村と合併した本川村の3つの旧町村を比較すると、本川村が極端に小規模な自治体であり、ほぼ大川村と同等の規模であること、そして、標高は大川村以上に高く、林野率は93%に上っている。人口立地とも平場で高知市に隣接する旧伊野町と著しく対照的である。旧本川村は人口規模からいえば旧伊野町への編入された形態となっている。

合併前後で町議会議員選挙の投票率を比較すると旧本川村と隣接する旧吾北村の投票率が著しく低下していることが判明した。本川村では1990年代に90%越えて推移していた投票率は合併後には70%半ばまで低下し、15%以上の低下をみせている。

このように大豊町近隣の自治体の議会選挙は、大豊町のように投票への関心が大きくは低下しない自治体、大川村のように立候補者数が定員を下回りかねない自治体、そして、旧本川村のように編入されて投票への関心が大幅に低下した自治体と多様である。

(3)集落の類型化

以下の5つの指標を使って、クラスター分析を行った。すなわち、総人口(2015年)、高齢化率(2015年)、後期高齢化率(2015年)、5歳未満人口(2015年)、人口残存率_(2015年と2005年の間の人口変化を2005年のそれで除した比率)の5変数である。また、デンドログラムよりクラスター数は6とすることが適当と判断された。図3はaからfまでの6つのクラスターの地理的分布を表し、表1はクラスター毎に変数の平均値をまとめたものである。

このうち、表1からはグループaは人口の集中するいずれの指標も良好な地域で、持続性の高い集落からなると考えられる。このグループには町の中心地となっている川口南集落のみが属す。それにもっとも近い性格をもつ集落群はグループbである。グループaには及ばないものの、平均人口は145人、高齢化率も45.7%といわゆる統計的な限界集落の基準に達していない。このグループは6つの集落から成っている。これに対して、グループfは人口が少なく(平均人口34名)、高齢化率も高い(77%)。また、後期高齢化率についても高い(60%近い)水準にある。集落の状況は極めて厳しいグループといえる。グループfに近い状況にあるのが、グループeである。このグループは平均人口が38名と小さく、この10年間に急速に人口が減少した点に特徴がある。残るcとdのグループは類似性が高い。また、これらのグループの各指標の水準は大豊町の平均値よりやや良好な水準にあり、その数もグループcが25集落、グループdが23集落と多い。いわば、大豊の標準的な集落群といえる。

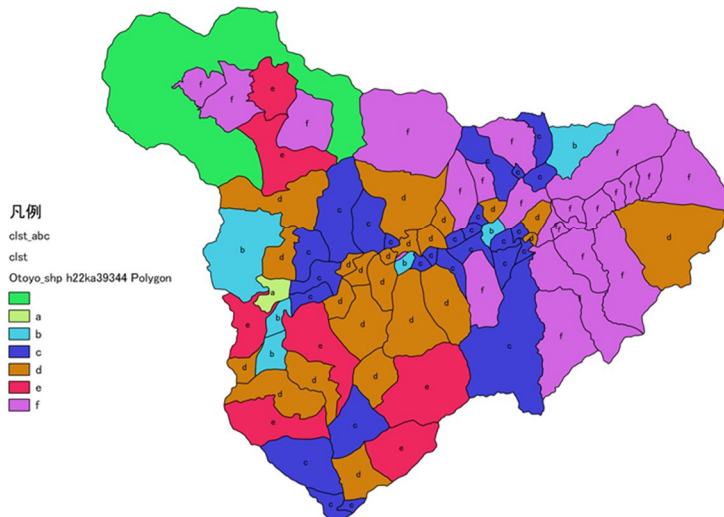


図3 集落クラスターの分布

表1 クラスター毎の平均値

クラスター区分	総人口(人)	高齢化率(%)	後期高齢化率(%)	5歳未満人口(人)	人口残存率(%)
a	323	17.0	8.7	20.0	93.4
b	145	45.7	28.9	2.5	80.9
c	40	55.0	34.5	0.5	83.7
d	43	58.3	36.6	0.3	80.3
e	38	67.1	35.0	0.7	45.3
f	35	77.1	59.0	0.3	76.1
町の平均値	50	61.8	41.0	1	77.47

(4)インタビュー調査(議員、区長、移住者)

一連のインタビュー調査からは以下の点が明らかにされた。要約して述べれば次のようになる。1)かつては集落(地区)から議員を選出する母体として、公民館単位での意思統一や支援関係が構築されてきた。それは集落を基礎とした強固な組織として機能していた。しかし、2)近年では人口減少によりその機能は低下傾向にある。とりわけ、2011年以降は公民館数(12)より議員数(10)が少なくなり、その機能は一層低下しつつある。また、公民館単位の地域の人口の減少速度は一律ではない。大幅に人口が減少しているところでは、全町で集票活動を展開する事例もみられるようになっている。

他方、移住者の視点からはその意見が十分に反映されにくい状況が語られた。移住者の比率が高まる傾向にあるにもかかわらず、意見を議会に繋ぐ議員を欠いている。こうした状況の下で、移住者を中心とした組織「元気おとよ」が結成されている。

(5)アンケート調査(区長、議員)

区長、議員アンケートは悉皆調査とし郵送による調査を実施した。2019年12月4日に発送し、翌年の1月末に回収を完了した。調査を年末に設定したのは、11月24日に実施された高知県知事選挙の影響を避けるためである。区長アンケートでは地区の現状や課題、議会及び行政との関連など32項目を、また、議員アンケートでは、地域や政党、地域団体との関係など22項目を設問した。区長アンケートの発送数は83通、回収数は76通で回収率は91.6%であった。議員アンケートは発送数が10通、回収10通で100%の回収率となった。3月上旬にデータ入力を終了した後はデータスクリーニングなどの作業を継続中であり、本格的な解析は2020年度に実施する計画である。

(6)まとめ

本研究のメインフィールドとした高知県大豊町は、これまで人口減少の先行地域として知られてきた。近年、この傾向はさらに拍車がかかり、総人口に対する過去5年間の人口減少率は2割を超えようとしている。また、従来観察されなかった集落の消滅がみられるようになっている。他方では、若年層を中心に移住者の比率が高い水準になるなどの動向も観察されており、人口構成の劇的な変化が始まりつつある。

こうした社会経済的な状況の激変にもかかわらず、大豊町の町議会議員選挙の投票率は高い。直近の選挙でも80%近い水準(77.3%)を維持している。高齢者の7%以上はほぼ全面的な介護が必要な介護3以上の状態にあると推計される点を考慮すると、町議会議員選挙の投票率は現在でも実質的には8割を優に越えていることが推測される。

しかし、高い投票率はそのまま議会自治への関心や参加度の高さに直結しない。クラスター分析から選定した代表的な集落タイプの区長、現・元議員へのインタビュー調査からは従来町議会議員の選出母体として機能してきた公民館単位の活動は、近年になり人口密度の高い地域を中心に崩壊しつつある点が示唆された。また、周辺地域の一部では、議員定数の減少とともに公民館単位の人口が議員選出に遠く及ばなくなり、全町から集票を行わざるを得ない実態も明らかになった。

これらの仮説を検証するために、最終年度には区長および議員の悉皆アンケート調査を郵送で実施した。この結果は、平行して行っている有権者の悉皆アンケート調査(科学研究費補助金19H03064)の結果とともに解析し、大豊町における集落および議会を介した2層の自治の構造を3層(有権者、区長、議員)の視点から捉える試みとして展開する計画である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 1件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 小川寛貴	4. 巻 34(1)
2. 論文標題 制度間不均一が有権者に与える影響 政党差別化の分析	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 選挙研究	6. 最初と最後の頁 132-145
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 飯國芳明	4. 巻 114
2. 論文標題 ポスト人口転換期の条件不利地域問題	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 高知論叢	6. 最初と最後の頁 31-58
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Willy Jou and Masahisa Endo	4. 巻 8(3)
2. 論文標題 Ideological Understanding and Voting in Japan: A Longitudinal Analysis	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 Asian Politics and Policy	6. 最初と最後の頁 456-473
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1111/aspp.12270	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 該当する

1. 著者名 Willy Jou and Masahisa Endo	4. 巻 2(2)
2. 論文標題 Political Participation in Japan: A Longitudinal Analysis	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 Asian Journal of Comparative Politics	6. 最初と最後の頁 印刷中
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 遠藤晶久	4. 巻 2016年6月号
2. 論文標題 知識はなくてもいい、失敗してもいい 自分自身の関心に基づき、まず投票を	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 Journalism	6. 最初と最後の頁 6-13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計9件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 3件)

1. 発表者名 飯國芳明・小川寛貴・上神貴佳・遠藤晶久
2. 発表標題 中山間地域問題の新局面 - 所有者不明土地と農村自治 -
3. 学会等名 日本農業経済学会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 小川寛貴
2. 発表標題 選挙制度と投票率 投票方式，選挙制度不均一，制度変化
3. 学会等名 日本選挙学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Masahisa Endo, Arata Yamazaki, and Norihiro Mimura
2. 発表標題 How Do Political Knowledge and Partisanship Mediate the Effect of Political Discussion on Opinion Change?: An Experimental Study
3. 学会等名 International Political Science Association (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 三村憲弘・遠藤晶久・山崎新
2. 発表標題 熟議の政治的メカニズム：党派性・知識・イデオロギー
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 遠藤晶久
2. 発表標題 合区をめぐる世論
3. 学会等名 中四国法政学会
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 山崎新・遠藤晶久・三村憲弘
2. 発表標題 熟議の持つ矯正効果？：イデオロギーと政策選好
3. 学会等名 政治経済学会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 遠藤晶久
2. 発表標題 CASI調査がもたらす社会調査の発展：Waseda-CASIプロジェクトの経験
3. 学会等名 社会調査協会シンポジウム（招待講演）
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 Uekami, Takayoshi, and Hidenori Tsutsumi
2. 発表標題 Inverse Relationship between Party and Party System Institutionalization: The Transformation of Postwar Japanese Party Politics
3. 学会等名 ECPR Joint Sessions of Workshops (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 Uekami, Takayoshi
2. 発表標題 Political Parties Online in Japan: An Overview
3. 学会等名 International Workshop on Parties Online: New Party Organizational Strategies in 8 Democracies (国際学会)
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 飯國 芳明、程 明修、金 泰坤、松本 充郎	4. 発行年 2018年
2. 出版社 ナカニシヤ出版	5. 総ページ数 348
3. 書名 土地所有権の空洞化	

1. 著者名 Willy Jou and Masahisa Endo	4. 発行年 2016年
2. 出版社 Palgrave Macmillan	5. 総ページ数 139
3. 書名 Generational Gap in Japanese Politics: A Longitudinal Study of Political Attitudes and Behaviour	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	上神 貴佳 (Uekami Takayoshi) (30376628)	國學院大學・法学部・教授 (32614)	
研究分担者	遠藤 晶久 (Endo Masahisa) (80597815)	早稲田大学・社会科学総合学院・准教授 (32689)	
研究分担者	小川 寛貴 (Ogawa Hiroki) (80825258)	高知大学・教育研究部人文社会科学系人文社会科学部門・講師 (16401)	