

令和 6 年 6 月 7 日現在

機関番号：16401

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2019～2022

課題番号：19H03064

研究課題名(和文) 中山間地域における農村自治の現状と展望 - 集落と議会の学際的比較研究 -

研究課題名(英文) Study on present situation and challenges of self-government in the mountainous areas of Japan

研究代表者

飯國 芳明 (IIGUNI, 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) 13,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、人口減少・高齢化、人口移動の影響に直面してきた日本の地方自治体における持続可能な自治のあり方を示すことにある。

主たる分析結果は次のとおりである。1)人口縮減が先行するような地域では、次世代を担う年齢層では移住者が主流になりつつあり、その統合が急務である。2)行政が集落の現状把握と自治の再構築に努めるとともに、議会に移住者などの新しい利益を集約するべく制限連記式投票制の導入などを検討すべきである。3)今後予想される自治体間で人口を奪い合う事態を回避するために、二重の住民登録は真剣な考慮の対象となる。ただし、その実施には制度的な課題の解消が欠かせない。

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、少子高齢化に直面する地方自治のうちとりわけ住民自治の現状と今後のあり方を検討した点にある。中山間地域を中心としたこれらの自治研究では、もっぱら、集落自治に関心が集中しており、住民自治(自治体全体の自治)についての研究蓄積が乏しい状況にあった。そこで、本研究では、集落自治が脆弱化する状況下での住民自治の現状と今後のあり方を分析対象とした。また、この分析結果から人口構成の変化や移動の動向を踏まえて、集落自治と住民自治をいかに整合的に再編するかを展望し、地域社会で実践しうる提言を示した。ここに社会的意義がある。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to show how sustainable self-government can be established in Japanese local governments facing the effects of population decline, aging, and migration.

The main findings of the analysis are as follows: 1) in areas where population decline has occurred, migrants are becoming the mainstream of the next generation, and their integration is urgently needed; 2) the local government should make efforts to survey the current situation of hamlets and rebuild self-government, and consider introducing limited voting to consolidate new interests such as migrants in the town council; and 3) to avoid the expected population competition among municipalities in the future, double registration of residents should be seriously considered. However, the resolution of institutional issues is essential for their implementation.

研究分野：農業経済学

キーワード：地方自治 中山間地域 少子高齢化 集落自治 住民自治 移住者

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究がフィールドとする中山間地域では、人口の減少が加速し、限界集落問題が提起されるようになると集落の自治の立て直しが重要な研究対象となってきた。大野晃(1991)が提唱した限界集落を皮切りに、集落自治の現状やあり方は繰り返し検討されてきた。例えば、小田切徳美(2009)や藤山浩他(2011)は小さな自治組織、すなわち、集落の連合体を想定し、林・齋藤・江原(2010)や作野(2006)は農村撤退や「むらおさめ」を主張している。徳野(2007)や山下(2014)は他出子を含む集落再生を論じている。なかでも、小さな自治組織論は政策論にも積極的に取り込まれ、実践されてきた。

これに対して、住民と議会・行政を繋ぐ住民自治の分析は極めて手薄な状況にある。この研究は政治学の領域にある。政治学においてこれまでこの住民自治の分析が欠落してきたかといえ、そうではない。例えば、三宅一郎他(1981)では、地域の自治をフィールド調査に基づいて包括的に捉えて、議会政治や行政活動へと繋ぐ研究スタイルを取っている。かつては、このように地域にフィールドを設定した実証分析は政治学の主流ともいえる位置づけにあった。しかし、その後は計量政治学に流れが移るとともに、地域を対象とした分析は大きくその数を減らしたのである。また、農業経済学や社会学がこれを補った経緯もない。その結果、農村自治の分析において住民自治の分析は現在いわば“空白地帯”になっている。

そこで、本研究では中山間地域の自治問題を集落(コミュニティ)自治と住民自治の2つの側面に切り分け、その現状と今後の持続性に迫ることとした。

2. 研究の目的

本研究の目的は、人口減少・高齢化、人口移動の影響に直面してきた、あるいは直面するであろう日本の地方自治体における持続可能な自治のあり方を示すことにある。

3. 研究の方法

研究では、まず、中山間地域の地方自治の実態を明らかにするためのフィールドを高知県大豊町に定めた。大豊町は四国地方のほぼ中央に位置する農山村の町である。1955年には2万人を超えていた人口は3000人余りに減少し、高齢化率はすでに6割近い。この町は人口減少・高齢化、人口移動の影響という点では国内で最も厳しい状況に直面している自治体のひとつであり、日本が直面する問題を先取りする事例と位置づけることができる。この町は、大野晃が「限界集落」という概念を生み出したフィールドのひとつであり(大野1991)、2005年という早い時点で国内で初めての人口の半数が高齢者となった自治体のひとつである。その後、高齢化は減速したものの、現在でもその比率は高く、2020年時点でも全国の市区町村の中で7位の水準にある。大豊町の来し方と現状は、これから急激な人口減少・高齢化に見舞われる日本の自治体の行く末でもある。

本研究の研究方法には3つの特徴がある。その第1は学際性である。中山間地域における集落自治と住民自治の両面を統一的な視点から分析するために、政治学、行政学、農村社会学、農村経済学を束ねた学際的アプローチを採った。

第2の特徴は、3層に渡るアンケート調査である。ここで、3層とは住民(有権者)、区長、町議会議員を指す。また、区長とは地区(集落)の代表者である。この調査は悉皆調査であり、集落自治と住民自治の現状や両者がどのような関係しているかを明らかにするための問いが設けられた。アンケートの質問票は<https://www.yuhikaku.co.jp/books/detail/9784641149502>から参照できる。

この3層のアンケート調査は、2つの自治を包括的に把握できる手法ではあるものの、あくまで一時点(2019年)の町の状況を切り取ったものであり、横断的側面しか観察できないという限界がある。そこで、本研究では集落自治と住民自治がどのように変容してきかを捉えるために時系列的な変化を追跡した。これが第3の特徴である。この時系列分析では、町議会の議事録と陳情書の分析対象とした。議会議事録の分析では1994年以降の議事録を電子化し、地域への言及割合を算出した。また、住民による町議会に対する陳情は、1983年以降のデータを整理して、住民や集落と議会の関係を検討した。

4. 研究成果

研究成果は、飯國芳明・上神貴佳編著(2024)『人口縮減・移動社会の地方自治』有斐閣に集約し、出版した。以下、その概要をまとめる。

まず、集落自治についてである。大豊町では、高度成長期の人口流出が町の自然・社会的な条件さらには国の政策の変更と相俟って著しい人口減少と高齢化を引き起こしてきた。現在、高齢化率が50%を超える集落数は全体の9割弱を占める。また、9歳未満の子どもがいない集落数は既に6割を超え、集落の存亡が問われる状況となっている(図1参照)。

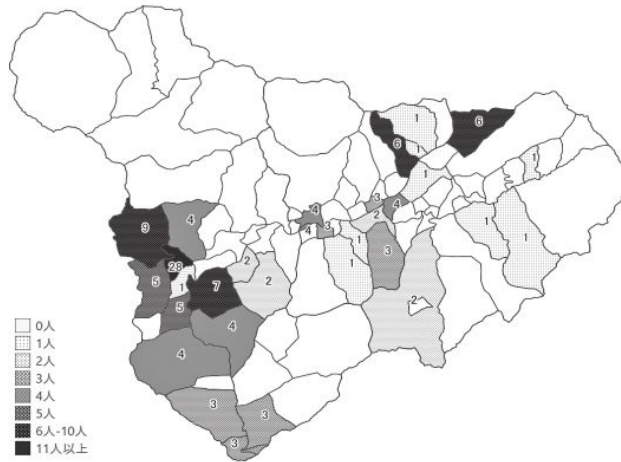


図1 集落別に見た9歳未満の人口

こうした厳しい状況の下で、大豊町の住民、区長に対する悉皆調査からは、住民による集落の共同活動は現在のところ維持されているものの、今後は集落での道路の維持管理作業等が困難となり、将来的には共同活動は持続できなくなる可能性が明らかになった。また、その状況に対して過半数の集落は活動規模を縮小して自分たちだけで続ける意向である。大豊町は集落の共同活動の衰退を防ぐために、集落間の連携を促す事業を導入してきた。しかし、集落の活動水準の低下やその担い手の不足を解消するまでには至っていない。

住民自治については、住民、区長に加えて、議員に対する悉皆調査を実施した。この分析結果から、住民が役場や議会に接触するには多様なルートがあり、区長や議員を介する間接的なものも存在することが確認された。また、大豊町の財政は2000年代までの生活基盤整備のための投資、三位一体改革に伴う地方交付金の大幅な削減によって、2000年代初頭に財政緊縮を迎えた。町の財政危機は全職員の2割に及ぶ幹部職員の勧奨退職や投資的経費の大幅削減、団体補助金の原則廃止など、行政体制に大きく影響した。財政縮減は、人口減少・高齢化により集落自治が困難となるなかで、地区から議会への要望を萎縮させ、陳情活動を低迷させるなど、住民自治に負の影響を及ぼしたと考えられる(図2参照)。

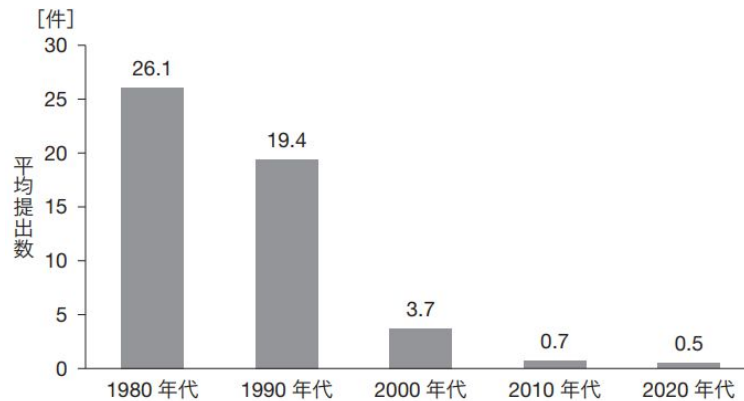


図2 年代別の陳情書平均提出数

町議会と地域の関係については、地域による議員擁立の検証、議会議事録にみる地域に関連した言及割合や議会に提出された陳情書の質的・量的分析といった多角的な接近から、その弱体化の過程が鮮明になった。また、住民、区長、議員の三層調査の分析によると、集落活動の停滞は住民による役場や議会に対する働きかけを低調にする効果とともに、議員の地元活動が住民による働きかけを代替することもわかった。

このほか、移住者(UIJターナー)について、住民調査から、その実態が明らかになった。Uターン移住者は回答者の3割弱を、また、集落(地区)の代表者である区長の5割弱を占めており、集落活動の要となっている。また、Iターン移住者は30歳代から40歳代の回答者の4割前後を占め、40歳代ではその比率が既住者やUターン移住者のそれを超える水準にある(図3参照)。さらに、役場職員では、町外出身者(職員住民)の比率が4割を超え、30歳未満では8割を超す事実が判明した(図4参照)。少子高齢化が極度に進んだ状況で、人口移動は新たな展開を見せているのである。

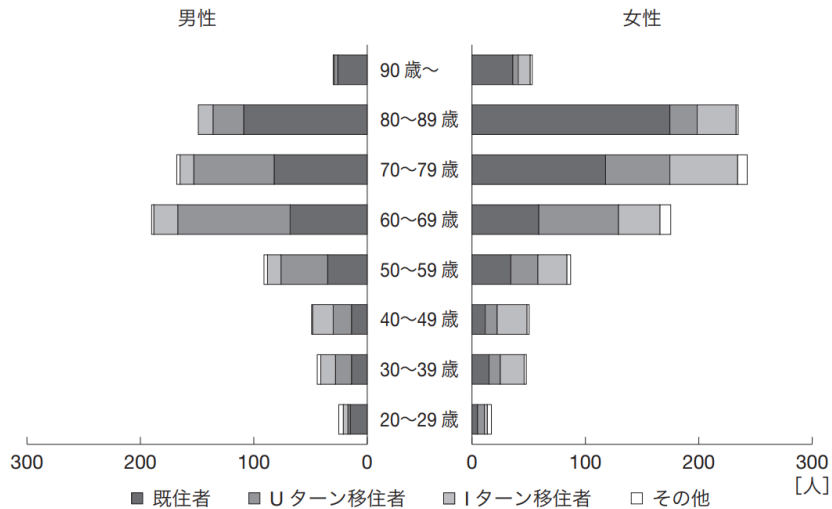


図3 住民調査をもとにした人口ピラミッド

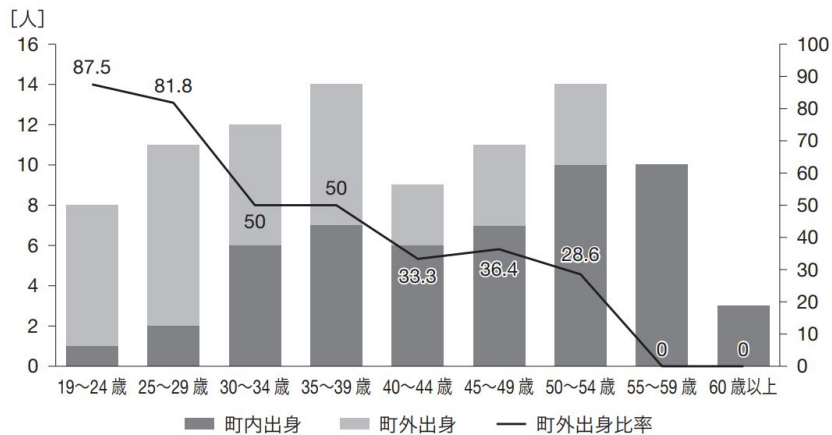


図4 2023年度職員の年齢別・町内外出身者数

こうした移住者の動向を集落自治、住民自治の現状と重ね合わせて考えるとき、これからの大豊町の自治は移住者抜きでは語れないのは明らかであろう。議会でも移住への関心が着実に高まっている。議会で最初に「移住」が言及されたのは2005年であった。その後、言及割合は増加の一途を辿り、現在では議会議事録分析で対象とした21トピックのうち福祉及び林業に次いで3番目に出現頻度の高いトピックになっている。

こうした状況の変化を受けて、大豊町政も新たな自治の形成を促すタイミングにある。しかし、これまで大豊町では産業振興を優先し、職場を確保することで人口を維持する方針を採り、移住政策には慎重な姿勢を示し続けてきた。このため、新たな自治像を描き切れていない。

その自治像を描き出すためには、まず、行政側からコミュニティ(集落)への歩み寄りを強め、現状把握と自治の再構築に努める必要がある。また、議会に移住者などの新しい利益を集約するべく制限連記式投票制の導入や議員のなり手の不足を解消し、多様性を確保するための待遇改善も検討すべきである。このほか、日本の総人口が今後さらに縮小し、自治体間で人口を奪い合う事態を回避するためには、二重の住民登録も真剣な考慮の対象となる。ただし、その実施には、区域、住民、議会・行政を通じた住民自治の一体性をいかに保つのか、制度的に未解決な課題の解消が前提となる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計8件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 小川寛貴	4. 巻 126
2. 論文標題 大豊町議会における集落の語られ方	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 高知論叢	6. 最初と最後の頁 1-20
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 松井望	4. 巻 41
2. 論文標題 これからの自治体に期待される政策形成能力と職場内の研修	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 都市とガバナンス	6. 最初と最後の頁 60-68
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 上神貴佳	4. 巻 52(9)
2. 論文標題 地方議会と有権者を隔てる情報の壁 統一地方選挙有権者調査の分析	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 地方議会人	6. 最初と最後の頁 16-19
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 秋津元輝	4. 巻 夏号
2. 論文標題 重層化する農山村社会のイノベーション - 『脱成長』にむけた社会編成原理の転換	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 季刊 農業と経済	6. 最初と最後の頁 4-11
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 関司 直也	4. 巻 92
2. 論文標題 都市農村対流時代に向けた地方分散シナリオの展望	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 農業経済研究	6. 最初と最後の頁 253-261
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.11472/nokei.92.253	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 上神貴佳	4. 巻 33
2. 論文標題 選挙制度は今のままでよいか 「総体としての制度改革」の構想	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 論究ジュリスト	6. 最初と最後の頁 39-46
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 松井 望	4. 巻 111
2. 論文標題 技術職・専門職の確保・育成のための「広域連携」方策 論議から実践へ -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 57-71
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 遠藤晶久	4. 巻 53
2. 論文標題 若者の投票率を比較の観点から考える	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Voters	6. 最初と最後の頁 9-11
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4件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小川寛貴・飯國芳明
2. 発表標題 人口減少社会における集落と政治 選挙と議会における「代表」の視点から
3. 学会等名 日本政治学会総会・研究大会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 松井望
2. 発表標題 「技術職・専門職の確保・育成の現状とこれから～「広域連携」論議から実践へ～
3. 学会等名 自治体学会
4. 発表年 2021年

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 Willy Jou and Masahisa Endo
2. 発表標題 How Voters Identify (New) Party Positions after Electoral Reform: Comparing Italy and Japan
3. 学会等名 European Consortium for Political Research
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 飯國 芳明、上神 貴佳編著	4. 発行年 2024年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 274
3. 書名 人口縮減・移動社会の地方自治	

1. 著者名 図司直也、筒井一伸	4. 発行年 2019年
2. 出版社 筑波書房	5. 総ページ数 60
3. 書名 就村からなりわい就農へ	

1. 著者名 小田切 徳美、平井 太郎、図司 直也、筒井 一伸、尾原 浩子	4. 発行年 2019年
2. 出版社 筑波書房	5. 総ページ数 79
3. 書名 プロセス重視の地方創生	

〔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	秋津 元輝 (Akitsu Motoki) (00202531)	京都大学・農学研究科・教授 (14301)	

6. 研究組織（つづき）

	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	霜浦 森平 (Shimoura Shinpei) (40372354)	高知大学・教育研究部総合科学系地域協働教育学部門・教授 (16401)	
研究分担者	関司 直也 (Zushi Naoya) (60442563)	法政大学・現代福祉学部・教授 (32675)	
研究分担者	松井 望 (Matsui Nozomi) (70404952)	東京都立大学・都市環境科学研究科・教授 (22604)	
研究分担者	遠藤 晶久 (Endo Masahisa) (80597815)	早稲田大学・社会科学総合学術院・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・准教授 (16401)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関