

平成22年 6月13日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2009

課題番号：19580265

研究課題名（和文） 中山間地域における「小さな自治」に関する研究

研究課題名（英文） “Small Autonomy” in Hilly and Mountainous areas

研究代表者

小田切 徳美 (ODAGIRI TOKUMI)

明治大学・農学部・教授

研究者番号：10201998

研究成果の概要（和文）：

本研究では、中山間地域における「小さな自治」（地域自治組織）の機能と性格の解明を行い、今後の発展条件を明らかにした。事例分析から、「小さな自治」では(1) 特産品開発や店舗経営等の経済活動を含め総合的な活動を行い、(2) 「小さな自治」と集落は補完関係にあり、集落の守りの自治に対して「小さな自治」は攻めの自治を担当する特質を有していた。しかし、多くの組織は任意組織であり、NPO法人の選択も見られるが、それは組織の性格からして必ずしも適格的でない。そのため、このような性格に対応した新たな法人格などの制度政策の整備が求められる。

研究成果の概要（英文）：

In this research, we discussed the function, characters and conditions for development of “small autonomy” (regional autonomy organizations) in rural areas. In detail activities, the characters common to these organization can be arranged as follows: (1) the activities are comprehensive with economical activities, such as managing shops and making local products. (2) those organizations maintain the mutually supplementing relation with the conventional communities of territorial bond. They are conscious that the communities act the part of conventional “defensive autonomous activity” and the Promoting Association acts the part of new “aggressive autonomous activity”.

But these are private organizations or NPO corporations. NPO corporation is not proper by nature as a frame for the organization of territorial bond closed in a region. Therefore we must attack a problem of institutionalization of “small autonomy”.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2008年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,600,000	1,080,000	4,680,000

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学・農業経済学

キーワード：農村政策、中山間地域、コミュニティ、自治

## 1. 研究開始当初の背景

「小さな自治」（行政用語では「地域自治組織」）が各方面から注目されている。ここで言う「小さな自治」とは、町内会や集落、あるいはそれらを越える地域範囲を基盤とするコミュニティ組織であり、住民自治の担い手として期待されているものである。

そして、この「小さな自治」研究は、次の3つの理由で都市のみならず、農村地域、特に中山間地域において研究上・実践上の重要性を持っていると考えるべきである。

- ①事例数や設立時期において、都市よりも中山間地域で先んじているという実態があると思われる。国内の「小さな自治」のあり方や現実の運営実態を論じるならば、むしろ先発する中山間地域の事例を分析する必要がある。
- ②こうした組織設立の必要性は、市町村合併との関係で生じているが、今回の「平成の大合併」は農村地域、とりわけ中山間地域で顕著に進行している。そして、特に都市と合併する中山間地域では、合併の条件として「小さな自治」の設立を主張するケースが少なくなかった。つまり、中山間地域においては、実態としても期待としても、「小さな自治」の意義はより大きいと言えよう。
- ③中山間地域には、地縁組織でかつ自治組織である集落が既に存在しており、こうした中で新たな住民自治の組織を設立するには、集落との関係や調整など、考えるべき要素が少なくない。その点で、「小さな自治」をめぐる議論は、中山間地域でより「難問」である。それ故に、この組織のあり方をめぐる研究成果が、中山間地域でより実践的にも期待されていると言えよう。

こうした状況にもかかわらず、中山間地域における「小さな自治」は、それ自体が中心課題として研究されることはほとんどなかったと言える。このような研究上の空白状況を埋め、また実践的な要請に応える意味でも、「小さな自治」の研究が強く要請されている。

## 2. 研究の目的

本研究では、農業経済学分野では、取り上げられることがほとんどなかった中山間地域における「小さな自治」（行政用語では「地域自治組織」と呼ばれる）の機能と性格の解明を行い、今後の発展条件を明らかにすることを課題とする。

より具体的には、①こうした組織が果たしている機能（様々な事業によって住民や地域に与える意義等）、②組織の構成や機構（全住民の自治組織としての可能性等）を解明し、さらに③こうした側面を強化・促進する制度的課題（法人格や税制）を実証的に提起することを目的とする。

## 3. 研究の方法

研究手法は、地域実態調査を中心として、①事業分析、②組織分析、③制度分析の3方面からアプローチする。

①事業分析では、「小さな自治」が行う具体的な事業とその機能を解明することを課題として。その事業は、地域行事、地域福祉、社会教育、農地保全、特産品開発、生活施設運営等と幅広く、それらをもれなく把握する実態調査をおこなった。

②組織分析では、「小さな自治」が持っている組織原理（メンバーの結合の仕組みや組織構成）や財政状況の分析を行った。特に重要となるのは、その構成単位が「いえ」単位

であるのか否か、住民の多数が参加しうる組織機構となっているのか否か、そして財政的には地方自治体との関係はいかなる状況にあるのかの解明を実態調査によって行った。

③制度分析は、財政や財産所有等において組織が持つ制度上の問題点の析出を課題とした。具体的には、これらの組織の法人化の有無や内容が問題となり、特に法人格を持っていない場合の法人制度のあり方についての考察が行った。

#### 4. 研究成果

本研究では、まず研究分担者、研究協力者を含めて参加する濃密調査地域を設定し、実態調査の機会を利用する相互討論により、中山間地域の「小さな自治」についての実態認識や問題意識の共有化を図ることを企図した。そのため、広島県安芸高田市川根地区を濃密調査地域に設定し、地区内全集落の集約的なヒヤリング、地域住民の地域自治組織である川根振興協議会に対する意識をアンケート調査により接近した。その結果を踏まえ、東日本および西日本の「小さな自治」に関する事例収集と分析を進めることで、その特徴と性格を明らかにした。

##### (1) 「小さな自治」の特徴

第1に、その名称が挙げられる。従来からの地縁組織とは異なり、「夢未来」「きらり」という多彩な名称が見られ、住民の意志を感じさせるものが少なくない。(例：夢未来くま(静岡県浜松市)、きらり水源村(熊本県菊池市)など)

第2は、地理的分布であり、先発事例は静岡以西の西日本に限定される傾向にあり、日本列島に対して「西高東低」型の配置をしている。その背景として、川根振興会を典型事例として、新しいコミュニティの発足は、過疎化高齢化の反作用として生まれるというプロセスのものが多い。また、西日本で進捗

した市町村合併の影響も考えられる。合併が急進した地域では、団体自治(市町村)の広域化の中で、それを埋めるような形で、住民自治の強化が主張され、それはしばしば「小さな自治」と呼ばれている。(例：NPO 法人大名草(兵庫県丹波市)など)

第3に、その範域がある。コミュニティの運営は、お互いが面識を持つ、いわば「面識集団」の範囲で、そして「手触り感」がある中で行われるべきことは容易に理解できる。各地の事例の地域範域は集落から昭和合併時の旧村まで多様であるが、概ね100~400世帯の幅にあり、「手触り感」のあるエリアとしては、この規模が上限であり、それは結果的には概ね昭和合併時の旧村に相当するものとみられる。

##### (2) 「小さな自治」の性格

「小さな自治」に共通する性格をまとめれば、次のように指摘できる。

第1点は、活動内容の総合性である。濃密調査を実施した川根振興協議会の事例では、下記の①から④の活動が段階的に積み重なり、総合的な機能を発揮していた。

①暮らしの「安全」を守る防災

②暮らしの「楽しさ」を作り出す地域行事

③暮らしの「安心」を支える地域福祉活動

④暮らしの「豊かさ」を実現する経済活動

総合性の発揮は必ずしも当初から予定されていたわけではなく、「防災」という全住民に共通する課題からはじめ、その後の地域課題の一つひとつに対応した、身の丈にあった活動の絶え間ない積み重ねであり、その結果がまさに「役場」のような産業振興、福祉、防災、伝統文化保存に及ぶ総合性を発揮していると捉えられる。

第2の特徴は、この組織が自治組織であると同時に、経済活動を行う組織という二面性を持つ点である。経済組織の側面は、川根振

興協議会では店舗やガソリンスタンドの運営として見ることができ、他の組織でも、レストラン、宿泊施設、産品開発・販売等と多彩である。これらの経済活動は、住民の生活維持のためにやむを得ない対応として始まった「生活維持的事業」もある。また、都市農村交流の拠点としての施設運営（廃校跡地の宿泊施設としての経営）や農村レストラン等の地域の雇用や付加価値の確保を目的とした「生活発展的事業」もあり、様々なタイプはあるものの、少なくとも「コミュニティ組織は経済活動を行わない」とう常識は当てはまらない。

第3は、こうした組織が、農村の従来からの地縁組織である集落との間で補完関係を保っている点である。川根地区の事例分析からは、集落は従来からの「守りの自治」を行い、振興協議会は新たな「攻めの自治」を担うという分担関係が見出され、振興協議会が集落レベルの活動を支援し、物心両面で支えている役割も確認された。

そして、このことから第4に、新しいコミュニティと集落の補完関係を強く意識するために、「小さな自治」では、集落とは異なるあり方が模索され、それが組織運営の「革新性」として発現することが確認される。つまり、集落ではできないことを新しいコミュニティで積極的に取り組むために、新たな形での組織運営が意識されているのである。典型的には、地域内の女性や若者の積極的参加の促進である。

このように中山間地域における「小さな自治」の特徴と性格の解明を行った点は、中山間地域再生のひとつの方向性を示すものとして大きな成果と位置付けられる。

その上で、今後の発展条件を検討すると、多くの「小さな自治」組織は、任意組織であり、また法人格を持つ場合にはNPO法人が

選択されているが、それは組織の性格からして必ずしも適合的でない。それゆえに、このような「小さな自治」の設立の促進・安定化が求められている。具体的にそれを促進する政策として、多面的な活動を許容する制度、集落活動との両立を保証する制度、そして特に「小さな自治」の性格に対応した新たな法人格が必要であることが提起できる。その具体化が、諸外国の事例との比較を含めて、今後に残された研究課題である。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計18件）

- ① 小田切徳美、新政策の農山村政策、農業と経済、査読無、76巻2号、2010、76-86
- ② 小田切徳美、日本農政と中山間地域等直接支払制度、生協研究、査読無、411号、2010、41-50
- ③ 小田切徳美、農山村における新たな経済、JA総研レポート、査読無、9号、2009、3-8
- ④ 小田切徳美、「農山村の存続」に何が必要か、地方財政、査読無、48巻10号、2009、4-11
- ⑤ 小田切徳美、「農山村の存続」をめぐる論点、ガバナンス、査読無、95巻、2009、19-21
- ⑥ 小田切徳美、地域再生の戦略と展望、JA総研レポート、査読無、特別号6号、2009、2-14
- ⑦ 小田切徳美、農山村再生への政策デザイン、査読無、689巻、2009、35-47
- ⑧ 小田切徳美、農山村地域支援政策のあり方、JA総研レポート、査読無、6巻、2008、2-7
- ⑨ 小田切徳美、地域農業と農政、都道府県展望、査読無、600巻、2008、39-43
- ⑩ 小田切徳美、過疎・中山間地域再生に行政は何ができるか、自治フォーラム、査読無、588巻、2008、4-11
- ⑪ 小田切徳美、農山村地域振興政策の新展開、ガバナンス、査読無、89巻、2008、22-25
- ⑫ 小田切徳美、農山村再生の課題、世界、査読無、781巻、2008、224-246
- ⑬ 小田切徳美、農山村地域再生のイメージ、農業と経済、査読無、74巻5号、2008、51-62

- ⑭ 小田切徳美、「限界集落」の実態と政策課題、地域政策、査読無、27号、2008、6-14
- ⑮ 小田切徳美、農山村を見捨てるなかれ—ふるさと納税制度は都市と地方の絆を育む—、日本の論点、査読無、2008年号、2007、356-359
- ⑯ 小田切徳美、山村再生の課題、アカデミア、査読無、83号、2007、4-9
- ⑰ 小田切徳美、農村地域再生の課題、JA総研レポート、査読無、2号、2007、8-10
- ⑱ 小田切徳美、農村地域の現局面と国土形成計画の課題、農村計画学会誌、査読無、26巻2号、2007、99-104

[学会発表] (計5件)

- ① 小田切徳美、ポスト市町村合併下の地域づくりの課題、日本地域政策学会、2009年7月4日、武蔵野大学(東京都)
- ② 小田切徳美、中山間地域の現状と再生、日本地域経済学会、2008年11月29日、岡山商科大学
- ③ 小田切徳美、日本における農業・農村発展の特徴とその教訓、江蘇省中日現代農業フォーラム、2007年9月3日、中国・江蘇省鎮江市
- ④ 小田切徳美、農山村地域問題再生の課題—中山間地域問題から農山村問題へ—、日本地域政策学会、2007年7月29日、信州大学
- ⑤ 小田切徳美、農村地域の現局面と国土形成計画の課題、農村計画学会、2007年4月7日、東京大学

[図書] (計8件)

- ① 小田切徳美、岩波書店、『農山村再生—「限界集落」問題を超えて—』、2009、1-63
- ② 小田切徳美、農林統計出版、「農村政策研究の論点と課題」生源寺眞一編『改革時代の農業政策』所収、2009、229-246
- ③ 関司直也、農林統計出版、「農村地域資源管理における管理主体問題」生源寺眞一編『改革時代の農業政策』所収、2009、285-302
- ④ 小田切徳美、農山漁村文化協会、「農政とむら」坪井信広・大内雅利・小田切徳美編『現代のむら』所収、2009、63-77
- ⑤ 小田切徳美、農山漁村文化協会、「現代のむら」坪井信広・大内雅利・小田切徳美編『現代のむら』所収、2009、251-268
- ⑥ 関司直也、農山漁村文化協会、「入会牧野とむら」坪井信広・大内雅利・小田切徳美編『現代のむら』所収、2009、121-131
- ⑦ 小田切徳美(編)、農林統計協会、『日本

の農業—2005年農業センサス分析』、2008、258

- ⑧ 小田切徳美、公職研、『実践まちづくり読本』(大森彌・山下茂・後藤春彦・内海麻利・大杉寛と共著)、2008、310-392

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

小田切 徳美 (ODAGIRI TOKUMI)  
 明治大学・農学部・教授  
 研究者番号：10201998

### (2) 研究分担者

関司 直也 (ZUSHI NAOYA)  
 法政大学・現代福祉学部・准教授  
 研究者番号：60442563