

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 17 日現在

機関番号：15101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23720403

研究課題名(和文) 農山村型エリアマネジメントの実態解明と課題検討に関する地理学的研究

研究課題名(英文) The Geographical Study on Area Management in Rural Japan

研究代表者

筒井 一伸 (TSUTSUI, Kazunobu)

鳥取大学・地域学部・准教授

研究者番号：50379616

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,400,000円、(間接経費) 720,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、「エリアマネジメント」の概念を導入し、農山村の地域運営組織の実態に関して(A)地域運営組織の対象とする適切なエリア(空間領域)、(B)主体形成のためのネットワーク、について検討を行い、農山村型エリアマネジメントの課題を考察した。その結果、小学校区をマネジメントの対象エリアとする地域運営組織が多く、その中にある既存のコミュニティとの役割分担や、近隣の地域運営組織間の連携強化の課題が提示された。さらに「土地の空洞化」に対するマネジメントの必要性が示唆された。

研究成果の概要(英文)：For discussing geographical problems about Area Management in rural Japan, this study aimed to consider (A) appropriateness of areas managed by new rural governing organizations, and (B) ways of networking for establishing independence of new rural governing organizations. This study clarified that many new rural governing organization managed equivalent area with district of elementary school. This result indicated needs for role-sharing arrangement between traditional community organizations in school districts and new rural governing organizations, and enhancing collaboration with neighboring new rural governing organizations. Additionally, new rural governing organizations will be asked to address issues about hollowing of land use.

研究分野：人文学

科研費の分科・細目：人文地理学・人文地理学

キーワード：農山村 エリアマネジメント 地域運営組織 地域政策 まちづくり協議会

### 1. 研究開始当初の背景

2000年代に入って以降、政策的には「地域の自立」がますます強調され、もはや地域運営における必要条件になった感がある。その結果、補助金、交付金といった「最後の護送船団」から解放された、社会経済基盤の弱い農山村地域では「地域の自立」を担うマネジメント主体の形成が急務となり、行政が主導する形で「まちづくり協議会」や「地域振興協議会」などの制度的な地域運営組織が設置されてきた。これらの地域運営組織は「むらの空洞化」と呼ばれる集落機能の脆弱化に対応する地域活動のマネジメント主体の役割が期待され、活動主体たる住民の参画を促し、住民参画による自立的な地域運営が目指されてきた。しかしながら現在の状況を俯瞰してみると、加速度を増しつつある人口減少・高齢化という「人の空洞化」から十分な組織形成を行うことができず、地域運営組織に期待されている「むらの空洞化」に対応する地域活動のマネジメントの役割が十分に担えていない実態がそこにはある。

ところで近年、都市では「エリアマネジメント」の概念が積極的に導入されて、主体的な地域運営の取り組みを統合的に理解し、知見を蓄積する動きがある。元々はアメリカの事例を参考に民間ベースで取り組まれてきたが、近年では国土交通省を中心に積極的な推進が図られている。一方、農山村においては「エリアマネジメント」の概念は未だ導入はなされておらず、知見の蓄積は十分ではない。

### 2. 研究の目的

本研究では、農山村の地域運営組織における実態解明と課題検討のため、「エリアマネジメント」の概念を導入し、エリアマネジメントにおいて重要とされている以下のポイントから、地理学的視点を用いて課題分析を行う。(A)ひとつは地域運営組織の対象とする適切なエリア(空間領域)の設定である。行政主導でうまれてきたまちづくり協議会などの地域運営組織は、公民館や自治会連合会など、既存の地域組織の空間領域を無批判に継承して発足しており、そのエリアがそれぞれの地域運営組織のマネジメントに適しているかについては全く検討がなされていない。(B)もうひとつは主体形成のためのネットワークの編成である。エリア設定によっては地縁などの既存のネットワークの領域を超えた地域運営組織が望ましい場合がある。さらに農山村における地域運営組織と地域外住民とのネットワークも増えており、この点についても合わせて検討する。本研究で導入する「エリアマネジメント」は非常に新しい概念であり、都市計画学や建築学などにおいて研究が進みつつあるものの、地理学において取り扱った研究は管見の限り見当たらない。

### 3. 研究の方法

本研究では、研究目的の(A)および(B)に即して、以下(1)から(3)の内容で研究を進めた。

(1)まず本研究を進めるに当たり、その基本情報に関して「農山村における地域運営組織の設置状況調査」からはじめた。農山村における地域運営組織の設置状況については総務省などの既往の資料からでは全容が把握できないことが判明したため、大規模なアンケート調査の必要性が確認された。その結果、全国町村会やJC総研、島根県中山間地域研究センターなど関係機関の研究者とも連携をしながらアンケート調査を行った。

(2)次に「(A)地域運営組織の対象とする適切なエリア(空間領域)の設定」との関係で地理情報システム(GIS)による地域運営組織のエリア設定に係る基盤地図構築と分析を実施した。地域運営組織の活動エリアに関する地図情報は存在しないため、個別に集める必要があったため(1)のアンケート調査に合わせて収集作業を行うとともに、国土数値情報などGISに利用できる既存のデータも活用して分析を行った。

(3)最後に「(B)主体形成のためのネットワークの編成」との関係で、各地域で活発に活動する地域運営組織の概要を把握する調査(主にインタビュー調査)を実施した。鳥取県日南町、鳥取県倉吉市、熊本県氷川町、宮崎県高千穂町、兵庫県多可町、新潟県長岡市、山口県長門市、鹿児島県瀬戸内町、兵庫県香美町などで調査を実施した。

### 4. 研究成果

#### (1)地域運営組織への着目

2000年代以降の農山村は人口減少・高齢化などに伴う既存の地縁組織(自治会など)の弱体化(むらの空洞化)に加えて、市町村合併に伴う「住民自治」の空洞化が進行した。このような状況を踏まえて、「地域の自立」を担うマネジメント主体の形成が求められ、本研究で対象とする地域運営組織が誕生(設置)が進んだ。

地域運営組織への政策的期待としては、総合性・革新性などの性格をもつ手作り自治区(新しい農山村コミュニティ)としての期待、国交省を中心に議論が進められる「小さな拠点」の担い手としての期待として、本研究を進めている研究期間においても高まってきた。

#### (2)地域運営組織の設置状況

本調査で対象とする「地域運営組織」は、「一定の活動領域(エリア)を対象に設置された、地域課題の解決やまちづくりなどを行うほぼ全世帯を構成員とする組織、ならびに地方自治法もしくは合併特例法に基づいて設置された地域自治区・合併特例区」と定義する。

調査は郵送アンケート方式で行い、2012年

11月1日時点の1742市区町村（788市・747町・184村・23特別区）のコミュニティ政策担当を対象に、2012年11月16日に調査票を発送し、数度の督促を経て2013年3月31日に最終締め切りを行った。回答市区町村は1,290（回収率74.1%）であった。その結果、地域運営組織設置市区町村は290（対回答比22.5%）、地域運営組織数は3,647で、内地域自治区・合併特例区数は225であった。地域的な分布としては、地域運営組織の設置が進んでいるのが中国地方山間部・新潟・岩手・愛知であり、逆に設置が進んでいないのが関東（首都圏）・近畿南部・北海道・沖縄であった（図1）。

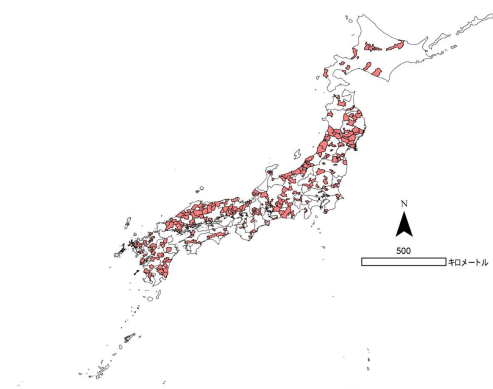


図1 地域運営組織設置市町村の分布

地域運営組織が設置されている市町村と設置されていない市町村を比較した表が表1である。高齢化率などの差異は小さい一方で、面積や農家数などの違いが見て取れる。つまり面積が大きく、農山漁村的性格を有する市町村で地域運営組織の設置が進んでいると言える。

表1 地域運営組織設置市町村の特徴

【平均値の比較】	地域運営組織設置市町村	地域運営組織非設置市町村
人口 (人(2010年))	97,020.21	76,676.50
高齢化率 (%(2010年))	27.57	27.32
面積 (km <sup>2</sup> )	329.90	181.48
可住地面積 (km <sup>2</sup> )	108.35	61.92
農家数 (2009年)	2,659.14	1,200.60
農林漁業者 (人(2009年))	2,519.47	1,226.58

また地域運営組織のエリアの特徴を見ると表2のように小学校区を基本とするものが約半分を占めた。

表2 地域運営組織のエリア

	組織数	構成比(%)
平成合併前の旧市町村	262	7.2
昭和合併前の旧市町村	397	11.0
小学校区	1,706	47.1
公民館区	474	13.1
財産区	9	0.2
その他	792	21.9
有効回答数	3,623	100.0

(注) 複数回答のため有効回答数と合計は一致しない。

設置時期は全体の約42%にあたる1453の地域運営組織が2005年から2009年の5年間に集中しており、平成の市町村合併がひと段落した後の、地域への対応として誕生してきたことが調査結果からも読み取れた。

活動内容は環境保全、防災・交通安全といった身近な日常的活動が多く、またイベントなどの活動も多くなっている。さらに地域づくり計画策定など地域づくりの中核的活動や伝統文化の保存伝承活動、福祉活動なども約半数の地域運営組織が行っていることが分かった（表3）。特筆すべきは、一つの活動ではなく、複数の活動を挙げる地域運営組織が3021（89.6%）にのぼり、地域運営組織の活動志向が総合的であることが分かった。

表3 地域運営組織の活動内容

	組織数	構成比(%)
地域づくり計画の策定	1,695	50.3
行政からの諮問	288	8.5
伝統文化の保存伝承	1,656	49.1
環境保全活動	2,723	80.7
防災・交通安全活動	2,654	78.7
生活支援 (生活店舗の運営・有償運送など)	258	7.6
福祉活動 (見守りサービス・高齢者サロン・子育て支援など)	1,917	56.8
経済活性化 (特産品の加工販売・食堂や宿泊施設の運営など)	383	11.4
農林業支援	310	9.2
都市農村交流	385	11.4
イベントの運営	2,846	84.4
有効回答数	3,373	100.0

(注) 複数回答のため有効回答数と合計は一致しない。

### (3) 地域運営組織のエリアの特徴

前記(2)のアンケート調査とあわせて地域運営組織のエリア（活動領域）に関する調査を実施した。具体的には、1742市区町村のコミュニティ政策担当に、地域運営組織の活動対象エリアの紙ベースの地図作成と送付を依頼した。その結果、農山村（過疎指定地域）を対象に明確化できた地域運営組織のエリアのシェープファイル化を行い、GISによる分析を可能にした。対象は87市町村492エリアとなった。

この地域運営組織の活動エリア情報として国土数値情報を用いて分析をした結果が表4および表5である。まず表4からは地域運営組織の活動エリアの生活インフラ等の状況を把握するために分析行ったものである。まず行政機関の有無であるが、多くの場合は町村役場等の本庁や支所がなく、行政サービスを提供する施設が1つもないエリアが265エリア（53.86%）に及んだ。すなわち行政サービスからの遠隔性がみられる。一方で、公民館や集会施設などがあるエリアは451（91.66%）であり、地域運営組織の拠点となると考えられる施設が存在していることが多い。また地域運営組織のエリアは小学校区を基盤としたものが多いにもかかわらず、小学校が存在しないエリアも28%ほどを占めており、小学校統廃合が進んできているものと

考えられる。

表4 サービス・インフラの状況

サービス・インフラ		エリア数	割合(%)	カテゴリー状況
行政	(1) 行政機関本庁なし	458	93.09	
	(2) 行政機関支所・出張所・連絡所なし	323	65.65	(1-3)なし
	(3) その他行政サービス施設なし	456	92.68	265
拠点	(4) 公立公民館なし	183	37.20	(4-5)なし
	(5) 集会所なし	128	26.02	41
移動	(6) ガソリンスタンドなし	163	33.13	(6-7)なし
	(7) バス停なし	86	17.48	59
				11.99
医療	(8) 病院なし	418	84.96	(8-9)なし
	(9) 診療所なし	219	44.51	66
教育	(10) 公立小学校なし	140	28.46	

表5 土地条件・土地利用の状況

平均面積(km <sup>2</sup> )	78.24	
平均標高(m)	361.11	
平均傾斜角度(度)	8.15	
土地利用(%)	田	11.45
	その他農用地	4.68
	森林	72.56
	荒地	1.12
	住宅地・市街地	3.68
	その他	6.52

また表5からはエリアの土地条件・利用の状況が分かる。標高が比較的高く、また森林の割合が高いことから、中山間地域を中心とする農山村での地域運営組織の広がりが大きいことが読み取れる。

#### (4) 既存のコミュニティとの関係

まちづくり協議会などの地域運営組織と、自治会などの既存のコミュニティ関係については、各地域で活発に活動する地域運営組織の概要を把握する調査(主にインタビュー調査)の結果から検討を行った。

まず小学校区や公民館区、昭和の合併前の旧町村を活動エリアとする地域運営組織では、大きく分けると2つのパターンが読み取れた。1つは自治会単位の活動が持続している地域であり、このような地域では都市農村交流など地域づくり活動は地域運営組織が担う一方で、日常的な生活にかかわる活動は自治会単位で行われる傾向がある。もう一つは自治会活動が弱体化している地域であり、地域運営組織への地域活動の依存が大きくなってきている。前者に比べて後者の方は高齢化が急速に進んでいる山間地での傾向は大きい。

次に平成の合併前の旧町村を単位とする地域運営組織であるが、自主的に立ち上げられた地域運営組織(NPO 法人など)と、市町村の合併の特例等に関する法律(合併特例法)に基づく地域協議会(地域自治区)とに分けられる。前者については自治会が機能しており、どちらかという地域づくり活動に特化するという役割分担の傾向がみられる。後者は法的な規定に則って設置されているため制約が多い。そのため、本来であれば平成の合併に伴う新市町村と、既存のコミュニティとの間をつなぐ役割が期待されていたにもかかわらず、必ずしもその役割を担えていない傾向もみられる。特に、自治会などの既存のコミュニティの弱体化が進む地域で

は、地域協議会そのものの在り方を検討する時期にきている。

#### (5) 農山村型エリアマネジメントの課題

エリアマネジメントとは「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み(国土交通省, 2010)」とされ、本研究の2つのポイントである、(A)対象とするエリア(空間領域)の設定、(B)主体形成と既存の主体との関係性、が重要である。その課題と、農山村型エリアマネジメントが担うべきテーマを提示して、本研究のまとめとしたい。

まず(A)に関連してエリアの設定であるが、最も多かった小学校区などの単位では、比較的活動が活発に行われてきたものが多いものの、山間地を中心として近年の更なる過疎化と高齢化が進行してきたため、活動の担い手不足に直面している地域運営組織も少なくない。また(B)に関連して、既存のコミュニティとの関係でも、自治会などが弱体化していくなかで地域運営組織への期待が大きいが、前述の通り地域運営組織そのものの担い手不足という課題に直面をする。

このような状況の下で、今後、次の2点を進めていく必要があると考えられる。一つは近隣の地域運営組織間の連携の強化であり、活動内容によっては合同で行うことも含めてその連携方法を検討する必要がある。もう1点は外部人材の導入である。総務省の「地域おこし協力隊」をはじめ地域サポート人材は既に市民権を得た感がある。このような外部人材の活用は、単なる担い手の補充という意味ではなく、上記した地域運営組織同士の連携に向けたロードマップ作製など、その時々状況に応じた農山村型エリアマネジメントには、外部人材は必要な資源であると言えよう。

最後に、今後、農山村型エリアマネジメントにおける重要なテーマを提示する。農山村において「ヒトの空洞化」と称される人口減少と高齢化は土地利用の空洞化をもたらすが、農山村はムラ・ノラ・ヤマの複合的な土地利用の空間であり、それを基盤にして生活を行ってきた住民(主体)の消失は、ムラ(集落)では空き家、ノラ(田畑)では耕作放棄地、ヤマ(森林)では放棄林を同時に発生させる。したがって農山村における土地利用の空洞化の影響は空間的には大きく、また相互に関連した課題である。このような農山村の空間的特性を念頭に置いた「土地の空洞化」に対するマネジメントを検討する必要がある。

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2件)

坂本誠・小林元・筒井一伸(2013)「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』No.27, pp.28-33.〔査読無〕

佐久間康富・青山幸一・筒井一伸(2013)「協働の段階」の都市農村交流と「うごめく人々」によるコミュニティモデル」『都市計画』No.302, pp.38-41.〔査読無〕

[学会発表](計2件)

筒井一伸・坂本誠・小林元「農山村における地域運営組織の対象エリアの地域的特徴」2013年度人文地理学会大会(2013年11月10日,大阪市立大学).

坂本誠・筒井一伸・小林元「全市区町村アンケートによる広域的地域マネジメント組織(地域運営組織)の設立・運営状況に関する全国的傾向の把握」第12回地域政策学会全国大会(2013年7月7日,龍谷大学).

[図書](計2件)

筒井一伸(2013)「地域自立の政策」(所収小田切徳美編『農山村再生に挑む 理論から実践まで』岩波書店)pp.55-79.

筒井一伸(2013)「農山漁村振興策」(所収人文地理学会編『人文地理学事典』丸善出版)pp.406-407.

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

筒井一伸(TSUTSUI Kazunobu)

鳥取大学・地域学部・准教授

研究者番号:50379616

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし

(4)研究協力者

坂本 誠(SAKAMOTO Makoto)

全国町村会・総務部・調査室長  
研究者番号:00535304