

# 中山間地域における自立的コミュニティの形成に向けた一考察

## ～岐阜県内の事例をとおして～

堀 智 考\*

- はじめに
- I 県内の中山間地域を取り巻く課題とコミュニティ再生の必要性
  - II 県内コミュニティの変遷及びその特徴
  - III 自治的コミュニティ形成に向けた先進的な取り組み
  - IV 自治的コミュニティから自立的コミュニティへおわりに

### はじめに

人口減少・高齢化、地域経済の衰退、地方自治体の財政危機、市町村合併の進展など、地域社会を取り巻く環境は大きく変化しており、深刻な影響を与えている。今後、これらの課題を解決していくためには、地域社会全体の構造改革が必要となっている。

とりわけ、中山間地域<sup>1)</sup>では、過疎・高齢化の一層進展が見込まれ、持続可能な地域社会を形成していくためには、地域生活や経済活動を支える仕組みとして、身近な地域課題を自ら解決できるコミュニティの形成が重要な課題となっている。

また、地域社会の重要な担い手である地方自治体は、厳しい財政状況のもと、経営資源が制約されるなか、これまでどおりの行政主導の地域づくりは限界にきている。とりわけ、市町村合併の進展は周辺地域における地域力の弱体化に一層の拍車をかけており、住民のセーフティネットや住民自治の充実の観点からも、新たな地域経営主体の形成が求められている。

こうした状況の下、岐阜県の中山間地域において、地域課題の解決に向けたコミュニティ活動が活発化しており、住民が主体的に地域づくりを推進する自治的コミュニティへの転換が進みつつある。しかし、今後求められるコミュニティとしては、過疎・高齢化など多様化する地

域課題を自ら解決できる自治的機能に加えて、地域経済の衰退や地方自治体の財政危機などに対応していくためには、経済的課題を解決しつつ、行政から自立した事業運営を展開できる経済的機能を兼ね備えた自立的コミュニティの形成が求められる。

そこで、県内の中山間地域で進展する先進的な自治的コミュニティの調査分析を進める一方、組織づくりや事業展開など、今後の地域経営のあり方として、その経営主体となる自立的コミュニティの基本的方向性の提示を試みることにする。

なお、岐阜県の中山間地域という地域性を特に考慮したのは、岐阜県は県土の約81.7%を森林が占め、全国でも有数の条件不利地域を抱えるとともに、平成の大合併を通じて、全国一の面積を誇る高山市をはじめ、新たに広大な面積を持つ市町<sup>2)</sup>が多数誕生しており、これらの地域では、過疎・高齢化が進展し、地域経済や行政運営の側面からも地域力が著しく低下しており、住民やコミュニティがこうした地域課題をどう解決するか糸口を探ることが、他の地域における将来展望にもつながるためである。そうした意味でも、今後、新たな地域づくりに取り組む住民やコミュニティに少しでも役立つことを期待したいと考える。

### I 県内の中山間地域を取り巻く課題とコミュニティ再生の必要性

#### 1 過疎・高齢化の進展

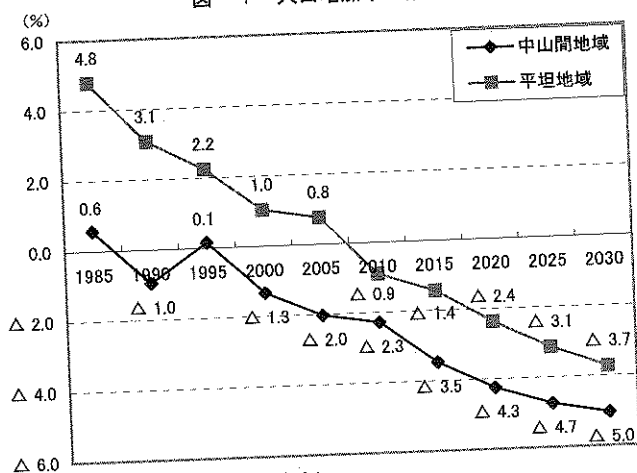
2005年10月の国勢調査結果により、これまで長期にわたり増加してきた岐阜県の人口が減

\*岐阜県情報産業課主査(本学経営学研究科2006年3月修了)

<sup>1)</sup> 「農林統計に用いる地域区分」である都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域のこと。(県内42市町村のうち、19市町村が該当。)

<sup>2)</sup> 合併に広大な面積を持つ市町として、高山市2,178km<sup>2</sup>、郡上市1,030km<sup>2</sup>、下呂市851km<sup>2</sup>、揖斐川町804km<sup>2</sup>、飛騨市792km<sup>2</sup>、中津川市676km<sup>2</sup>、恵那市504km<sup>2</sup>、関市473km<sup>2</sup>などがあるが、いずれも中山間地域に分類される。

図-1 人口増加率の推移



資料：国勢調査（総務省）

2010年以降は、市町村別将来人口推計（社会保障人口問題研究所）

表-1 旧市町村別高齢化率

単位：%

区分		55歳以上人口割合	65歳以上人口割合
市町村名	旧市町村名		
揖斐川町	春日村	57.0	43.9
	久瀬村	52.6	40.4
	坂内村	69.0	57.8
本巢市	根尾村	56.2	38.4
関市	板取村	54.3	41.6
	上之保村	50.2	35.1
郡上市	和良村	50.9	36.5
恵那市	串原村	53.0	38.6
	上矢作町	54.9	40.4
下呂市	小坂町	49.9	33.9
高山市	莊川村	49.9	32.4
飛騨市	宮川村	50.3	38.3
	神岡町	51.2	34.1

資料：国勢調査（総務省）

少に転じたことが判明した。今後、人口減少速度は、さらに加速すると予測され、高齢化率も2030年には3割を超え、県土全体が超高齢社会に突入することとなる。

特に、これまでも過疎・高齢化が進展している中山間地域では、さらに急速な人口減少を続け、2030年には人口規模が現在の7割以下となることが見込まれる。また、旧市町村別に高齢化率（2005年）をみると、中山間地域における62市町村のうち13町村では、10年後に高齢者が50%以上を超えること（＝準限界自治体<sup>3)</sup>）が見込まれ、地域社会の維持が限界に達することも危惧されている。

今後、著しい過疎・高齢化の進展が想定される中山間地域では、地域福祉、保健・医療など生活に最低限必要な公共サービスが提供され、県土保全や食料生産、水源涵養、自然環境保全など公益的機能を保持する仕組みが求められおり、地域課題を自ら解決できる事業創造主体として、コミュニティの再構築が必要となっている。

## 2 グローバル化に伴う地域経済の衰退

経済のグローバル化や長期にわたる景気低迷

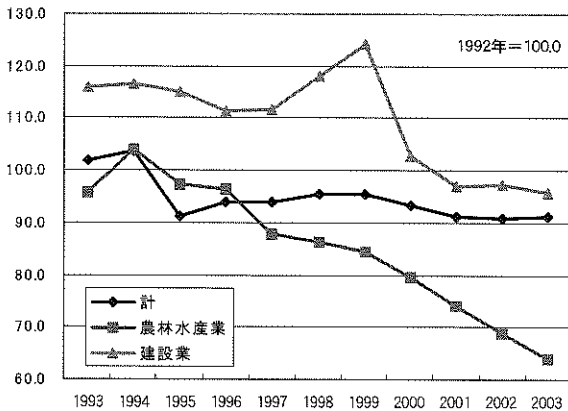
などにより、地域経済は衰退してきており、生活条件の悪化や自然・生活環境の荒廃など、地域社会にも重大な影響を及ぼしている。

特に、中山間地域では、農林水産業や建設業が基幹産業として、地域経済と地域社会を支える重要な役割を果たしてきた。このうち、農林水産業は、1985年のプラザ合意による輸入自由化の拡大とそれに伴う輸入品急増や農産物価格の低迷などにより、長期的な低迷を続けており、耕作放棄地の拡大や荒廃した森林の増大による生活・自然環境の悪化などの社会問題を引き起こしている。また、建設業は、国・地方の厳しい財政状況のもと、近年、大幅な公共投資削減が続く、厳しい経営環境に直面しており、雇用吸収力の急速な低下は人口流出に拍車をかけている。

中山間地域の基幹産業は、経済のグローバル化や補助金・公共事業の大幅な削減など外的な要因により大きな影響を受けてきたが、この背景には企業誘致や補助金、公共投資など、行政主導による外部資源に依存した産業政策が影響している。今後、国・地方ともに厳しい財政状況が続くなか、行政主体・外部資源依存から脱却し、住民主体・地域資源を活用した自立型産

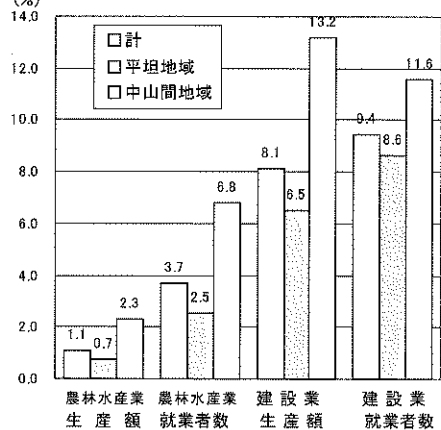
<sup>3)</sup> 長野大学教授大野晃氏が1991年に提唱した概念であり、65歳以上の人口が50%を超え、共同体機能が急速に衰え、地域社会が消滅に向かう集落を「限界集落」とし、55歳以上の人口比率が50%を超え、10年後には限界集落となる集落を「準限界集落」と定義している。ここでは、集落ではなく、自治体に置き換え、55歳以上の人口比率が50%を超える自治体を定義している。

図-2 中山間地域における総生産額の推移



資料：市町村村民経済計算（岐阜県総合企画部）

図-3 生産額及び就業者数の構成割合



資料：市町村村民経済計算（2003）、  
国勢調査（2005）

業構造への転換が求められる。

今後、過疎・高齢化の進展や地域社会全体の崩壊が懸念されるなか、住民の生活領域において、地域社会と地域経済との相互連携を深め、地域内循環構造を構築していくことが必要であり、これらを連携させる融合体として、コミュニティがその機能を果たすことが期待されている。

### 3 地方自治体による地域づくりの限界

これまでの地方自治体においては、多様化する住民ニーズに対応し、財政規模を拡大し、公共サービスを提供してきた。特に、高度経済成長の進展に伴う人口流動化や家族制度の崩壊、生活様式の変化など社会情勢が大きく変化し、コミュニティが持つ相互扶助機能が低下する一方、中山間地域では、過疎化問題などに対応した手厚い保護政策により、行政に対する依存度が増大してきた。しかし、地域社会を支えてきた地方自治体も、バブル崩壊以降、税収が低迷し、地方債が増大するなど、危機的な財政状況となっており、転換期を迎えている。

今後、財政・人員削減など経営資源が制約されるなか、地方自治体では、現行どおりに公共サービスの提供や地域づくりを進めていくこと

は困難であり、まさに行政主体の地域づくりは限界に達している。今後、地域社会における行政の役割が鈍化・重点化する一方で、住民生活領域における地域のセーフティネットの役割として、共助の仕組みの構築が求められており、住民の安全・安心な暮らしを支える基盤として、自立的コミュニティの形成が求められている。

### 4 市町村合併後の地域経営主体の必要性

また、中山間地域を取り巻く大きな環境の変化として、市町村の合併問題がある。市町村合併は、広域的な地域づくりや重点な投資による基盤整備の推進、行財政基盤の強化など「団体自治の強化」につながる一方、中山間地域を抱える編入合併された旧町村部では、役場周辺地域の地盤低下や、首長失職や議員数の激減に伴う政治代表度の低下、地域の伝統文化や歴史等の地域個性の喪失への危機感が増大するなど、「住民自治の弱体化」が重要な課題となっている。また、小規模町村が多数合併した中山間地域の市町では、類似団体<sup>4)</sup>を大きく上回る財政・職員規模となっており、今後、大幅な歳出カットや定数削減など行政改革を推進していく必要がある。特に、人員面では、今後5年間で14.4%削減する予定であり、合併時には総合支所方

<sup>4)</sup> 総務省により、全国の市町村を人口と産業構造を基準に類型化されたグループに属する団体のこと。

表-2 県内市町村の定員管理計画 (2007年11月現在)

単位:人

区分	H11.4.1	H16.4.1	増減数	増減率	H17.4.1	H22.4.1	増減数	増減率
総数	26,554	25,207	▲ 1,347	-5.1%	22,045	20,163	▲ 1,882	-8.5%
合併市町村	20,268	19,151	▲ 1,117	-5.5%	16,136	14,537	▲ 1,599	-9.9%
平坦地域	11,041	10,390	▲ 651	-5.9%	10,305	9,610	▲ 695	-6.7%
中山間地域	6,338	5,988	▲ 350	-5.5%	5,831	4,992	▲ 839	-14.4%
単独市町村	6,286	6,056	▲ 230	-3.7%	5,909	5,626	▲ 283	-4.8%
平坦地域	4,232	4,120	▲ 112	-2.6%	4,014	3,875	▲ 139	-3.5%
中山間地域	2,054	1,936	▲ 118	-5.7%	1,895	1,751	▲ 144	-7.6%

資料: 県内市町村の「集中改革プラン」(岐阜県総合企画部) \*未策定の多治見市、中津川市を除く

式<sup>5)</sup>を導入し、急激な旧役場機能の低下に歯止めをかけてきているが、今後、支所職員の大幅な削減や支所の統廃合も危惧されている。

これまで地域づくりに主体的な役割を果たしてきた旧町村役場の役割や機能が縮小・廃止されていく一方、旧町村役場が変わり、地域社会や地域経済を守り続けていく新たな地域経営主体として、コミュニティの役割が期待されている。

### 5 地方分権改革の進展への対応

2000年4月に地方分権一括法が施行され、2004年～2006年に三位一体改革が進められるなど、仕事面や財源面での国から地方への地方分権改革が推進されてきている。また、市町村合併が推進され、道州制導入に向けた議論が本格化するなど、「補完性の原理」の考え方にに基づく地方自治制度の確立に向けた構造改革が政府の主導によって進められてきた。

地方自治制度の確立には、「団体自治」と「住民自治」が両輪となるが、国から地方への地方分権改革、市町村合併の進展や道州制の導入など広域化に対応した「団体自治」の強化が進展している一方で、狭域化に対応した「住民自治」の充実に向けた取り組みは、地域自治組織が制度化された以外、実態的・制度的にも不十分である。また、「補完性の原理」の考え方で整理す

ると、「基礎自治体優先の原則」に基づく公助の改革は進められている一方、「自己決定・自己責任の原則」に基づく、自助・互助・共助分野の拡大を図る取り組みが不十分である。来るべき分権型社会においては、団体自治ばかりでなく、自己決定と自己責任の原則のもと、住民自治の充実が不可欠であり、その仕組みとして、多様な主体が相互に連携して公共サービスを提供する新しい公共空間を形成する基盤として、自治的コミュニティの構築が強く求められている。

### II 県内コミュニティの変遷及びその特徴

前章では、県内の中山間地域を取り巻く課題とその課題を解決するコミュニティの形成の必要性を述べたが、ここではコミュニティ活動とコミュニティの類型を理論的に整理するとともに、過去2度にわたり実施された県内コミュニティの調査報告書をもとに、中山間地域におけるコミュニティの変遷や実態、コミュニティ組織及び活動の特徴を明らかにしていきたい。

#### 1 コミュニティ活動とコミュニティの類型<sup>6)</sup>

コミュニティ研究の第一人者である倉沢進氏は、コミュニティ活動について、①住民が同じ趣味や関心を持ち、自己欲求を充足させる活動(=「自己充実型活動」)、②活動成果が自己に選

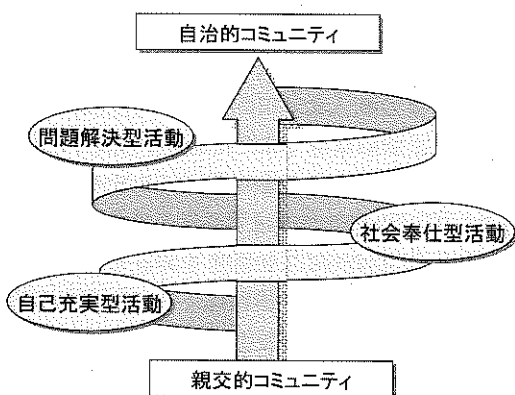
<sup>5)</sup> 旧町村役場機能をできるだけ残す方式。支所長には部長級を配置し、職員数は概ね5～8割を確保。(高山市、関市、中津川市、恵那市、飛騨市、郡上市、下呂市、揖斐川町)

<sup>6)</sup> 詳細については、倉沢進(2002)『コミュニティ論』(財)放送大学教育振興会)を参照。

元されるより地域社会等に還元される活動(=「社会奉仕型活動」)、③地域社会の共通課題を住民が協力して、自主的な解決を目指す活動(=「問題解決型活動」)の3類型化している。また、園部雅久氏は、コミュニティ活動を通じて社会目標となるコミュニティについて、①都市社会における人間関係の欠落の回復を目指すもの(=「親交的コミュニティ」)、②近隣内の住民の市民的連帯を通じて、諸問題の自主的解決や行政へ参加するもの(=「自治的コミュニティ」)に概念化している。

さらに、倉沢氏は、コミュニティ活動とコミュニティとの関係及び発展過程について、コミュニティ活動は自己充実型活動から、次第に社会奉仕型活動を経て、問題解決型活動へと学習過程や成長過程を経て変遷する一方、これらの3類型のコミュニティ活動の発展過程を通して形成される住民同士の人間・信頼関係の構築が、親交的コミュニティから自治的コミュニティへとらせんの発展を遂げると整理している。

図-4 倉沢氏のコミュニティ発展のイメージ



資料：倉沢及び園部両氏の概念をもとに筆者が作成

## 2 1990年代初期における県内コミュニティの状況

次に、上記の分類や概念に基づきながら、過去2回にわたり実施された県内コミュニティに関する調査研究をもとに、中山間地域におけるコミュニティの変遷や実態、コミュニティ組織

及び活動の特徴を明らかにする。

まず最初に、1991年3月に岐阜県がまとめた「ぎふ・コミュニティ研究報告書」によると、1990年代初期におけるコミュニティ活動の実態としては、趣味・レクリエーション活動を中心とした自己充実型活動や、環境問題への関心の高さや取り組みやすさから、ごみ処理や環境保全活動を中心に、町内会や自治会、区など地縁型住民組織(以下「地縁型組織」という)による社会奉仕型活動が活発化していると分析している。しかし、高齢化社会に対応した地域福祉や生活改善を中心とした活動の重要性を指摘しているが、こうした分野における個人の自主性・自発性に依拠した市民活動団体(以下「NPO」という)による社会奉仕型活動はまだ少なく、問題解決型活動にコミュニティが機能している事例は全くみられないと指摘している。また、中山間地域におけるコミュニティ活動の問題点として、コミュニティに対する意識の欠如や若者を中心とした人材不足、地縁型組織による強い拘束力などが指摘されている。

研究会の報告書としては、住民相互の親睦を目的とする親交的コミュニティから住民自治を推進する自治的コミュニティへの発展の必要性を指摘しているが、1990年代初期のコミュニティ活動の実態としては、社会奉仕型活動や問題解決型活動がほとんどみられず、自己充実型活動が中心であり、親交的コミュニティの領域を脱していなかった時期と分析される。

## 3 最近の中山間地域におけるコミュニティの状況

さらに、2005年2月に岐阜県及び岐阜経済大学がまとめた「地域のコミュニティ活性化に向けた県民協働状況調査結果」によると、2000年代の中山間地域<sup>7)</sup>におけるコミュニティの実態を次のとおり分析している。

第1の特徴として、当初、自己充実型活動として歩みはじめたコミュニティ組織が、伝統文化の継承や独居老人へ生活支援など中山間地域

<sup>7)</sup> この調査研究では、中山間地域に分類される高山市、飛騨市、白川村及び郡上市において、「問題解決型活動」に取り組むコミュニティ組織に焦点をあてて、アプローチを試みている。

が抱える諸課題を解決するため、問題解決型活動へと転換し始めていることを指摘している。

第2の特徴として、中山間地域における社会奉仕型活動としては、1990年代初期に主流であった地縁型組織による「動員型活動」が影を潜め、地域福祉を中心としたNPOによる「ボランティア型活動」が活発化し、さらに問題解決型活動へと発展していると分析している。特に、NPO法の施行後、中山間地域においても個人の主体性による参加と特定テーマを持って活動するNPOが多数設立されたが、過疎・高齢化の進展などに伴う厳しい地域課題に直面し、地縁型組織とも協働し、問題解決型活動を展開する「民協働」の進展を指摘している。本来、地縁型組織とNPOとは、目的や活動内容、組織運営などが異なり、対立する関係にあるが、中山間地域におけるNPOは、自立的な活動を展開する一方で、既存の地縁型組織や行政とも密接な関連を持ちながら、住民生活に欠かせない活動主体となっていると分析している。

第3の特徴として、市町村合併を契機として、住民側での自立意識の芽生えとともに、地縁型組織の特性を発展的に活用し、問題解決型活動を展開する新たな組織（＝以下「自治コミュニティ組織」という）が再編されるなど、自治的コミュニティの形成に向けた具体的な動きを指摘している。これまでの地縁型組織では、地域住民の要望を行政に伝える圧力団体機能と、行政に依頼されて下請的活動を行う行政末端機能に特化されてきたが、自治コミュニティ組織では、住民が主体的に地域における課題解決に向けた活動を展開する公共サービス提供機能を発揮していると分析している。

以上のとおり、最近の県内コミュニティの現状としては、活動の成果が自己に還元される自己充実型活動が大多数を占めていた1990年代初期とは異なり、活動の成果が地域社会の課題解決へと還元される社会奉仕型活動や問題解決型活動が活発化してきており、親交的コミュニティから自治的コミュニティへの発展過程を遂げつつあることがわかる。特に、中山間地域では、過疎・高齢化の進展、地域産業の衰退、市

町村合併など、多様な地域課題に直面しながら、地域住民が協力して主体的に問題解決を目指すコミュニティ活動やそれを解決するための自治的コミュニティ組織が形成されるなど、自治的コミュニティ形成に向けた構造転換が始まりつつあると分析される。

### Ⅲ 自治的コミュニティ形成に向けた先進的な取り組み

前章では、中山間地域におけるコミュニティの現状として、自治的コミュニティの形成に向けた動きが顕在化していることを紹介したが、この章では、過疎・高齢化の進展や市町村合併を契機として、自治コミュニティ組織を形成し、住民主体の地域づくりに取り組む先進的な事例を紹介し、その背景や特徴、活動状況などを整理する。

#### 1 「まちづくり山岡」－全戸加入NPO法人の設立、事業展開

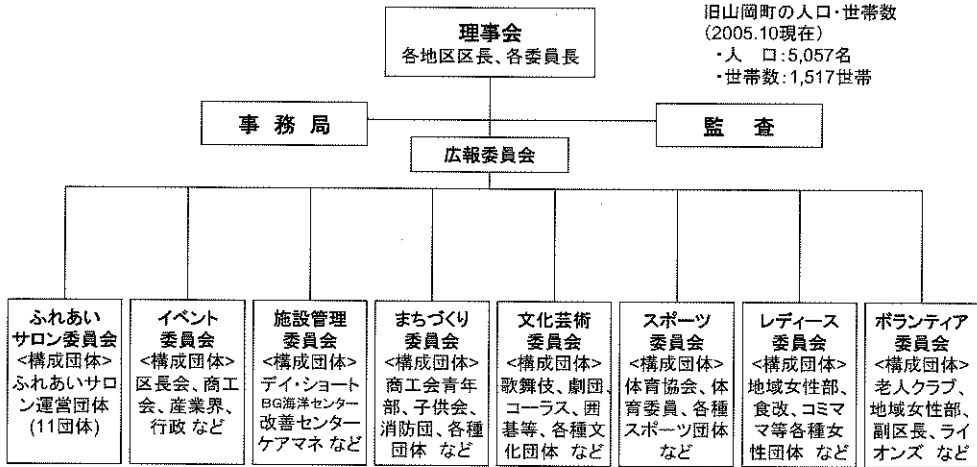
##### 【背景・沿革】

2004年10月に旧恵那市及び旧恵那郡南部5町村が新設合併し、新恵那市が誕生したが、旧山岡町においては、区長会を中心とした全世帯加入のNPO法人として「まちづくり山岡」を設立した。旧山岡町では、結束力が強固であり、地域づくりの中心的役割を担っていた区長会と連携して、合併後の地域づくりの議論を進めるなかで、公共サービスの低下を防止し、住民結束力を維持していくためには、役場が変わり地域づくりを推進する新たな住民組織が必要であるとの結論に至った。このため、2003年3月に旧山岡町の全世帯が加入するNPO法人を設立し、新市に引き継がない町独自事業を存続したり、新市から業務を受託するなど、住民自らが公共サービスを提供する取り組みが始まることになった。

##### 【組織の特徴・活動状況】

組織内容としては、旧山岡町の全世帯が加入する地縁型組織であるとともに、理事会のもとには9委員会が設置され、多分野にわたり特定

図-5 NPO法人まちづくり山岡の組織図



目的の活動が展開されるNPO法人となっており、事業規模は約9,190万円(2006年度予算)、約860人が法人活動に従事する住民主体の自治組織を形成している。また、活動内容としては、ふるさと祭などを行う「イベント事業」や、各種スポーツ大会を開催する「健康づくり事業」、一斉清掃活動を行う「環境美化」、高齢者介護予防活動として、ふれあいサロンの運営などを行う「福祉増進事業」、講演会やボランティア研修を行う「助言・援助事業」など、多分野にわたり活動を展開している。また、指定管理者として、B&G海洋センター、健康増進センター、デイサービス・ショートステイ等の施設管理を受託するなど、旧役場を補完する活動主体となっている。さらに、恵那市山岡地域自治区地域協議会が作成した「山岡町地域づくり計画」(恵那市総合計画における地区計画)に基づく地域振興策を実施する実行組織として、2006年度より

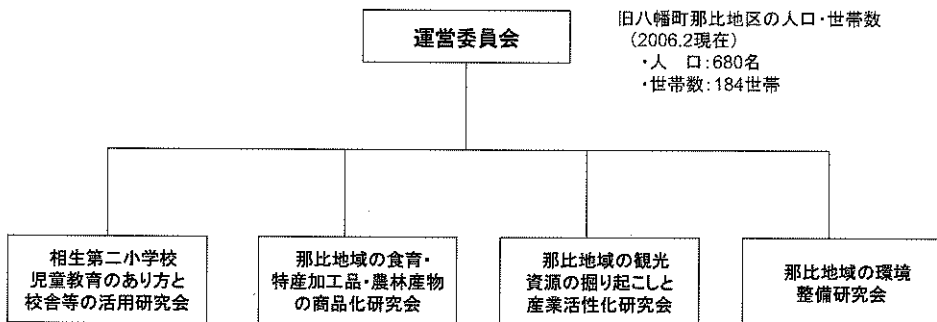
5年間で総額4,020万円の地域づくり事業を展開するなど、法人事業を一層拡大していく予定である。

## 2 「那比地域づくり協議会」-各地区ごとで組織設立、事業展開

### 【背景・沿革】

郡上市は、2004年3月に旧郡上郡7町村が新設合併し、人口約5万人の郡上市として誕生したが、このうち旧八幡町においては、住民主体のまちづくりを推進していくため、各地区(公民館単位)ごとに地域づくり協議会を設け、自治的コミュニティを目指した様々な取り組みを始めている。旧八幡町では、第2次総合計画(1995年)を策定し、「自立型社会の形成を目指したまちづくり」を目標に掲げ、公民館が中心となり、コミュニティ活動の支援事業を展開してきた。2000年からは、自治会や公民館、まち

図-6 那比地域づくり協議会の組織図



づくり活動組織など既存の住民組織を有機的に結びつけ、地域の課題を自ら解決できる問題解決型コミュニティの構築を目指した「地域づくり協議会」を公民館単位ごとに設置しているが、ここでは、特に活発な活動を展開している「那比地域づくり協議会」の取り組みを紹介する。

【組織の特徴・活動状況】

那比地域づくり協議会は、自治会及び関係団体とが密接に連携し、那比地域の自立と発展を図るため、2003年6月に設立された組織であり、運営委員会のもと4研究会を設置し、活動を展開している。協議会では、最初に多数の地域住民が参加し、地域づくり構想を策定したが、この構想では、関市板取地区と郡上市那比地区を結ぶ「タガラトンネル」が2007年に完成し、大幅な交流人口の増加が予想されるため、この機会を那比地区の地域活性化の契機として捉え、観光業や地域産業の振興、教育、環境保全等について、重点的に取り組むこととされている。

具体的な活動内容としては、道路沿いの山に花木を植栽し、季節ごとに花を楽しめる「花咲き山」の整備を推進するとともに、周辺には駐車場やトイレ、物産販売所を完備した道の駅を整備していく予定である。また、道の駅で観光客向けに販売する特産品として、郷土料理を掘り起こし、改良を加えた新商品開発にも取り組むとともに、将来的に農産物加工施設整備を予定するなど、観光業と地域産業の振興による地

域活性化を目指している。

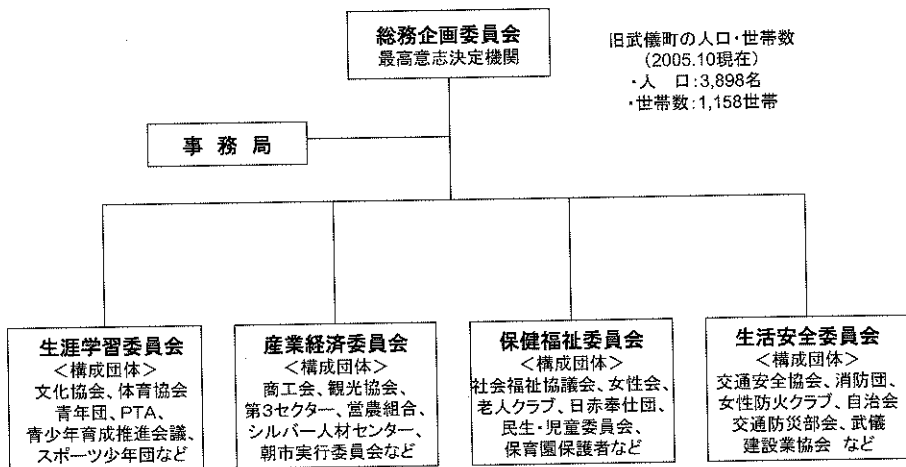
また、統合により廃校となる小学校の校舎等を有効活用し、地域住民や青少年教育（体験学習）研修の交流拠点として再生できるよう、施設改修に向けた実践計画を策定している。さらに、冬場の路上凍結防止や景観整備のために、道路環境を調査し、地権者とも連携して、針葉樹の伐採や落葉樹の植樹を進めている。

3 「日本平成村」の取り組み—全戸加入NPO法人の設立、事業展開

【背景・沿革】

2005年2月に関市及び旧武儀郡5町村が編入合併し、人口約9万人の新関市が誕生したが、旧武儀町においては、ほぼ全戸（96%）が加入するNPO法人「日本平成村」が設立された。もともと、旧武儀町では、市町村合併に伴う役場機能の低下に対応するため、合併以前から住民意識の喚起や合併後の地域づくりの議論を始めたが、合併後に職員数の減少なども起因して、役場主導による取り組みは一旦消えることとなった。しかし、新市の自治会制度により3支部体制となり、旧武儀町の一体性が消滅することや、役場機能の低下に伴う環境保全、地域福祉、防災等の形骸化に対する地域住民の危機感が契機となり、第3セクター、社会福祉協議会、観光協会など民間団体が主体となり、今後の地域づくり活動が再び再会されることとなった。その結果、元号が「平成」となり、旧武儀町が立ち

図-7 NPO法人日本平成村の組織図



旧武儀町の人口・世帯数  
(2005.10現在)  
・人口: 3,898名  
・世帯数: 1,158世帯



上げた「日本平成村構想」(地球でいちばん素敵ないなかまち)を実現するために、3地区横断的な新たな自治組織として、2005年11月にNPO法人を設立し、住民自らの手で武儀地域を持続的に創り上げていく活動を展開している。

#### 【組織の特徴・活動状況】

NPO法人の設立当初は、民間団体の有志で構成されていたが、現在では、旧武儀町の大多数(約96%)が加入する地縁型組織となるとともに、理事会のもとに5分科会が設置され、多分野にわたり地域づくり活動が展開されるNPO法人であり、事業規模は約620万円(2006年度予算)、延べ約750人が法人活動に従事する自治組織を形成している。

具体的な活動内容としては、公共交通機関が利用できない高齢者や障害者等を対象として、医療機関や最寄りのバス停等へ移送するサービス(=福祉有償運送)を始めており、料金が低廉なこともあり、大変な好評を得ている。また、独居老人世帯など要支援家庭を対象として、冬期の雪かきや生活支援サービスを実施していく予定である。

また、「日本平成村」では、2007年4月より指定管理者となり、「道の駅平成」の施設管理を受託していく予定である。さらに、関市が隣接する山林を「自然や森林に触れあえる里山」として整備する予定であり、法人としては指定管理者となり、森林環境教育や体験学習、イベントなど各種ソフト事業の展開を計画している。今後、「日本平成村」では、武儀地域の一大交流拠点として、道の駅と里山の一体的な管理運営ばかりでなく、多数の人々が交流し、賑わいを創出する様々な地域活性化策を展開していくことを目指している。

#### IV 自治的コミュニティから自立的コミュニティへ

前章では、自治的コミュニティ形成に向けた具体事例を紹介したが、本章では、こうした先

進事例を十分に踏まえつつ、住民が主体的にコミュニティを運営するという地域づくりの経営的側面(=地域経営)からアプローチし、組織づくりや事業展開など、今後求められる自立的コミュニティの基本的方向性の提示を試みることとする。

#### 1 自治コミュニティ組織の形成に向けた諸条件

自立的コミュニティとは、住民自身の民主的な運営のもと、主体的な判断に基づき自主的な活動を展開するコミュニティのことである。その実現のためには、地域全体の効用を最大化するため、ビジョンや戦略を組み立て、安定的に財源を確保しながら、地域資源を有効活用した地域づくりを展開するという地域経営が重要であり、その主体的な役割を担う組織として、自治コミュニティ組織が必要となる。前章に紹介したとおり、自治コミュニティ組織による地域経営の実現に向けた取り組みが始まっているが、こうした先進事例を参考にしつつ、まず最初に、自治コミュニティ組織形成につながる諸条件を考察する。

第1として、住民自身による地域づくりへの主体意識の形成と地域衰退に対する危機感の共有が、自治的な活動につながっている。例えば、旧山岡町では、男性中心のまちづくり活動に女性を積極的に登用し、多数の住民が参加する活動へと活性化させたり、旧八幡町では公民館と連携し、住民が学習活動を通じて得られた成果をまちづくりに活かす「生涯学習によるまちづくり」を推進する<sup>8)</sup>など、地域づくりへの住民の参加意欲や自助努力意識を高め、活動力を高めてきている。また、3地域ともに、市町村合併を控えた旧町村役場が合併後の課題等を住民に十分に説明し、問題提起したことにより、多くの住民が危機感を持ち、住民主体の組織づくりや実践活動につながっている。

第2として、住民と行政、住民同士で議論を進め、地域ビジョンを策定し、地域経営の方向性を明確化し、多様な課題解決に向けて、実践

<sup>8)</sup> 詳細は、鈴木誠(2004)『那比地域「自立型コミュニティづくり」推進事業調査報告書』を参照。

可能な分野から着実に実践活動を展開している。例えば、「日本平成村」や「那比地域づくり協議会」では、多数の住民が参加して地域ビジョンを策定するとともに、その策定過程を通じて把握された地域課題の解決に向けて、必要とされるコミュニティ事業を展開している。

第3として、コミュニティの持続的な運営や自立的な発展につなげるため、戦略的な事業展開を目指している。例えば、「まちづくり山岡」では恵那市地域づくり事業を中心とした地域振興事業や「那比地域づくり協議会」ではトンネル開通後の交流人口増加に対応した地域活性化事業、「日本平成村」では「道の駅平成」を中心とした交流拠点事業など、行政と協働して自主財源を確保する事業やコミュニティビジネスとして収益を得る事業への発展・拡大を展望している。さらに、事業運営にあたっては、地元特産品や地域人材の活用など地域内循環の強化につながる取り組みを展開しており、地域経済と地域づくりを融合したコミュニティの自立的な発展を目指している。

第4として、今後の地域経営を担う組織として、連帯意識や人材など既存組織（自治会、婦人会、商工会、NPO・ボランティア団体など）の良さを残しつつ、地域課題を解決できる柔軟かつ機動的な組織づくりを進めている。本来、中山間地域のコミュニティは、地域共同体として、道路や山林等の共同管理、冠婚葬祭など相互扶助機能を維持する一方、保守的・閉鎖的な体質が残り、新たな変革を拒む体質を保持している。このため、既存組織を土台としながら、活動目的を明確化し、構成員が自主性を発揮できる組織を形成したり、組織構成を世帯型から個人型へと変革する必要がある。前者の例として、「まちづくり山岡」や「日本平成村」は、地縁型組織をベースとした全戸加入型のNPO法人を選択し、NPOと地縁組織との相互の特性を活かした組織を形成し、柔軟な事業運営を展開している。また、後者の例として、「まちづくり山岡」では区長会から委員会中心へと役員構

成を変えるとともに、恵那市地域づくり事業には公募により住民が企画段階から参画できる仕組みを導入するなど、個人の自主性を重視した組織へと変革している。<sup>9)</sup>

以上のとおり、今後、過疎・高齢化や地域産業の衰退、市町村合併など中山間地域が抱える地域課題に対応していくためには、住民同士が危機感を共有し、住民自身が地域経営者として、主体意識を形成することが重要となる。また、コミュニティが進むべき明確な地域ビジョンを持ち、それを実現するために、行政との協働事業や収益事業を展開し、地域内循環を強化するなど、戦略的な事業を展開していくことが重要となる。さらに、既存の住民組織とも有機的な連携を図りつつ、地域づくりを戦略的かつ機動的に推進する経営主体として、自治コミュニティ組織の形成が求められる。

## 2 自治コミュニティ組織における事業資金

コミュニティの持続的な運営や自立的な発展に向けて、戦略的な事業展開の重要性を指摘したが、その事業を計画・実行していくためには、地域経営体として、事業資金の確保が重要となる。ここでは、先進事例を参考にしながら、事業資金の側面から、自治コミュニティ組織の目指すべき方向性について明らかにする。

### (1) 会費収入（コミュニティ内での財源確保）

コミュニティ組織が事業展開する基本的な活動資金としては、住民から徴収する会費収入がある。地域住民が活動趣旨を十分に理解して、コミュニティ組織に直接会費を支払うことは、実質的に住民が地域経営を支えることになり、当事者意識や受益者負担意識の向上にもつながる。また、コミュニティ組織としては、構成員や地域に貢献する組織であることが常に求められる一方、地域を支える自治組織として社会的にも認知され、地域づくり活動の推進力を高めていくことにつながる。例えば、「日本平成村」では、法人設立時には武儀地域の約5%の住民

<sup>9)</sup> 詳細は、岡田知弘他（2006）『地域自治組織と住民自治』（自治体研究者）146～147ページを参照。

参加に過ぎない一団体であったが、約半年間にわたり、繰り返し説明会を開催するなど、十分に理解を求めた結果、武儀地域の約96%が賛同し、会費を支払い運営に協力する全住民参加型のコミュニティ組織となった。その結果、安定した事業資金が確保できる一方、行政からも信頼され、指定管理者として公共サービスを提供したり、多数の住民が積極的に地域づくり活動に参画するなど、法人運営を通じて、地域の連帯力を高める大きな効果を生みだしている。

## (2) 行政からの補助・助成

コミュニティ組織に対して、行政が補助・助成する事例には、次の2通りがある。最初に、財政危機や市町村合併、住民ニーズへの対応などを背景として、コミュニティ組織が事業主体となり、公共サービスを提供する事業に対して、行政が補助する場合である。例えば、「まちづくり山岡」では、各種イベントや敬老会の開催、ふれあいサロンの運営など、合併後に役場に替わり、補助事業として旧山岡町の独自事業を継続している。今後、行政との協働や住民自治の側面から、地域福祉や教育、環境など多様な分野において、コミュニティ組織が主体的に展開する事業の必要性が増大する一方で、厳しい財政状況のもと、行政からの補助は大幅な削減が懸念されている。

また、自立したコミュニティ組織を育成するため、組織づくりや計画の作成、実践活動などの立ち上げ・運転資金として、行政が助成金を交付する事例である。例えば「那比地域づくり協議会」では、旧八幡町から3年間限定(2004年～2006年)の活動助成により組織や地域構想づくりを推進し、岐阜県から2年間(2005年～2006年)の活動助成により実践活動につなげている。また、「まちづくり山岡」では、恵那市地域づくり事業として、5年間(2006年～2010年)の活動助成を受け、事業活動を展開している。行政には、経常的な補助を抑制し、

住民の活動意欲を高め、自立した活動へと発展させる地域づくりに有効な手段となるが、企画・提案力や経営力が十分でない活動組織には、助成金以外にも行政として、様々な支援措置が必要となる。

## (3) 行政からの受託収入

コミュニティにおける公共施設の管理運営や公共サービス事業の運営を行政から受託し、事業収入を得るものである。近年、地方自治法の改正に伴い公共施設の管理運営を民間でも可能となる指定管理者制度が導入され、民間活力を活用した行政コスト削減(＝効率性の追求)を目的とした指定管理者の導入が多く見受けられる。しかし、自立的コミュニティの実現に向けては、住民参加・協働による住民満足度の向上(＝効果性の追求)を目的としたコミュニティ組織に対する指定管理者制度の導入が重要となる。

「まちづくり山岡」の事例をもとに、具体的な効果をみると、直接効果としては、利用者の声を反映したきめ細かいサービスの提供<sup>10)</sup>や、ワークシェアリング方式による新たな雇用<sup>11)</sup>を創出している。また、間接効果としては、多くの住民が公共業務に参加し、多様な意見が行政に直接反映されたり、活動に携わる住民にも大きな充足感を生み出している。さらに、行政側の効果として、外部委託することにより、より低コストで満足度の高い公共サービスを提供する体制づくり<sup>12)</sup>を実現している。しかし、コミュニティ組織には、社会的に認知・信頼される組織であるとともに、民間企業と同様に、住民ニーズに対応した専門性や効率性を追求する組織運営が求められる。

## (4) 事業収入

コミュニティ組織の安定した自主財源としては、収益事業を展開することにより、獲得される事業収入がある。収益事業としては、地域資

<sup>10)</sup> 体育館や公民館など公共施設では、利用時間の延長など柔軟な施設管理を実現した。

<sup>11)</sup> デイサービス等の運営では、常勤職員に変わりパートによる3人交替制を導入し、約2倍の新たな雇用創出した。

<sup>12)</sup> 公共施設管理では職員に比べて約1/2、自主バス運行では約1/3の経費で運営を受託している。

源を有効活用し、住民相互の扶助により、地域課題を解決する地域生活支援型収益事業と、経済的課題を解決するため、地域内の余剰資源や十分に活用されていない地域資源を有効活用する地域内発型収益事業の2種類がある。公共サービス提供を主な機能とするコミュニティ組織では、高い事業収入を確保することはかなり困難であるが、継続的に収益事業を展開することにより、女性や高齢者等の就業機会や雇用を創出し、安定的な地域経営にもつなげることが可能となる。

(5) 外部資金（コミュニティファンド、民間からの助成、寄付・募金）

住民や行政、企業などの出資によるファンドや公益信託による助成や低利融資など、住民主導型の資金支援制度や、企業や財団など民間からの助成金、住民や企業からの寄付・募金など外部からの資金調達もある。例えば、「日本平成村」は、住民や企業からの寄付を受け、法人設立時の事業資金として活用したり、公益信託方式によるファンド（ぎふNPOはつらつファンド）から活動助成を受けて、コミュニティ事業を実施している。

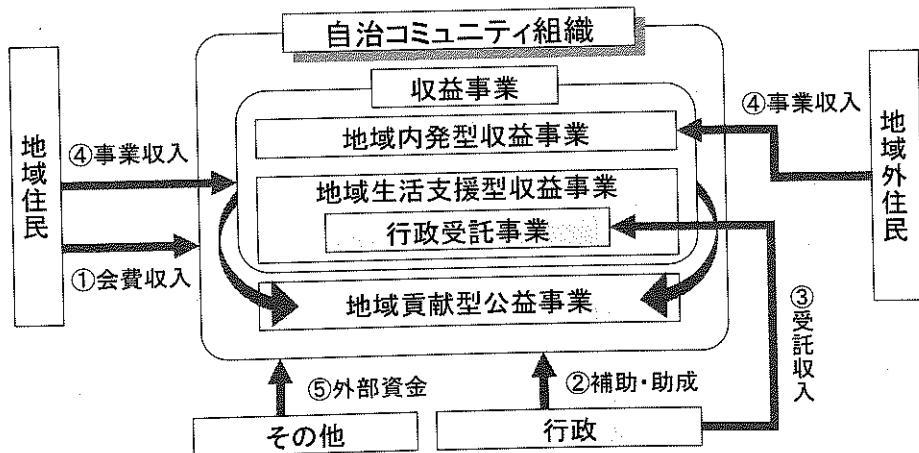
自治コミュニティ組織の目指すべき方向としては、次のとおりとなる。

第1として、初期段階におけるコミュニティ組織の事業資金としては、会費収入や行政による補助・助成や受託収入など安定的な事業資金を確保し、継続的な事業展開につなげることが重要となる。このため、経営主体である地域住民の十分な理解を得て、大多数が参画するコミュニティ組織を形成するとともに、社会的に信頼され、専門的な経営能力を兼ね備えることが求められる。

第2として、厳しい国・地方の財政状況のもと、行政からの補助・助成や受託収入は、今後大幅な削減も懸念され、持続的な事業運営を展開していくためには、事業資金を行政に依存し過ぎることは問題である。また、コミュニティ組織の主体性を発揮していくためには、収益性のあるコミュニティ事業を展開したり、外部資金を獲得するなど、多様な自主財源を確保し、資金面で安定した運営が可能なコミュニティ組織を目指していくことが重要となる。

第3として、コミュニティ組織が、今後さらに増大する地域課題に対応し、活動分野を広げていくためには、事業資金の拡大が必要となる。

図-8 自治コミュニティ組織における事業資金の形態（筆者作成）



以上のとおり、事業資金としては、①会費収入、②行政から補助・助成、③行政からの受託収入、④事業収入、⑤外部資金（寄付金・募金、外部資金）の5種類があるが、事業資金面から

また、会費収入や行政から補助・助成など、住民や行政からの事業資金の拡大には限界があるため、成長が見込めるコミュニティ事業を展開し、その事業収入を還元するなど、事業資金の

拡大及びその循環構造を形成していくことが求められる。

### 3 自治コミュニティ組織の事業展開

事業資金面から自治コミュニティ組織の目指すべき方向性として、事業収益を確保するコミュニティ事業の重要性を指摘したが、こうしたことを踏まえつつ、今後戦略的に取り組むべきコミュニティ事業としては、地域づくり主体と経済活動主体の側面から、次の3種類に分類される。具体的には、活動面から公共性を横軸とし、事業資金面から収益性を縦軸とした場合、①地域における地域資源を有効活用した収益事業(=地域内発型収益事業)、②住民のニーズに対応し、相互扶助による地域生活を支援する収益事業(=地域生活支援型収益事業)、③収益性はないが、地域課題を解決したり、地域の独自性や自律性を維持していく事業(=地域貢献型公益事業)に分類され、その事業の特徴や効果は次のとおりとなる。

#### (1) 地域内発型収益事業

この事業は、経済的課題の解決や事業資金の確保のため、地域内の余剰資源や十分に活用されていない地域資源を有効活用し、地域の内発力を高める収益事業である。「那比地域づくり協議会」で事業化を目指している道の駅での特産

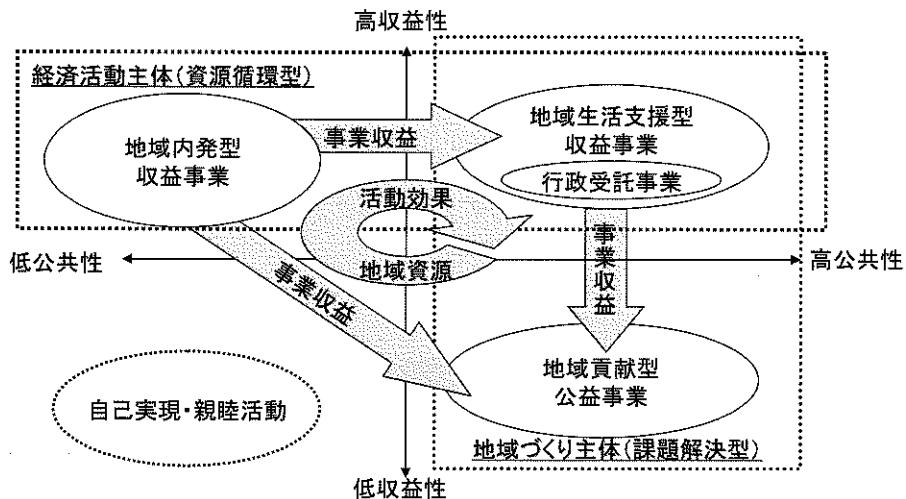
品販売事業や宿泊体験施設の経営がこの典型であり、地産地消や地域人材の活用など地域内循環の仕組みを組み入れている。事業運営としては、十分な経営能力を持った事業化が求められ、地域外における類似した商品・サービスとも競合関係にあるため、顧客獲得や商品差別化、マーケティング等の企業戦略的な展開も必要となる。

しかし、中山間地域という不利な立地条件であるが、市場は地域内だけでなく、交流人口や直販などを通じて、地域外も対象にできるため、付加価値の源泉を拡大する経済循環を形成し、飛躍的な事業の成長も可能となる。事業効果としては、所得の向上や雇用の拡大など経済的課題の解決につながるとともに、その事業収益や活動効果をコミュニティに還元する地域内循環の仕組みを構築することにより、自立したコミュニティの形成に結びつけることができる。

#### (2) 地域生活支援型収益事業

この事業は、地域資源を有効活用し、住民相互の扶助により、地域生活における支援活動を展開する収益事業である。「まちづくり山岡」のデイサービス・ショートステイ事業、「日本平成村」の福祉有償運送事業や雪かき、宅老所等福祉サービス事業が典型的な事例となる。中山間地域という競争性の少ない市場において、生活

図-9 今後求められるコミュニティ事業



資料：「コミュニティ再生と地方自治体再編」P182 を参考に、筆者が作成

支援という必然的な住民ニーズに対応しており、顧客となる地域住民に対する満足度の高いサービスが提供できれば、安定した事業運営が可能となるが、事業の範囲は地域内に限定され、その収益も地域内に再投資されるため、閉鎖的な経済循環を形成し、事業規模の拡大による経済効果はあまり期待できない。しかし、事業効果としては、女性や高齢者等の雇用・就労機会を創出しつつ、地域のセーフティネット機能を果たし、住民の不安解消や満足度の向上などにつながる。また、行政からの受託事業も住民自身による公共サービスの提供という視点から、この事業に分類される。

(3) 地域貢献型公益事業

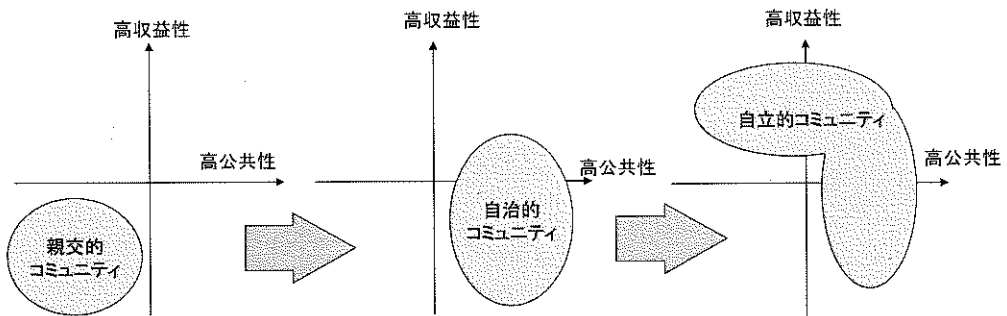
この事業は、収益性はないが、地域生活において共通する地域課題を解決したり、地域の独自性や自律性を維持していくために必要とする公益事業である。会費収入や行政からの補助などを財源とし、既存の地縁型組織で実施されている事業は、この事業に分類される。「まちづくり山岡」や「日本平成村」における具体的な活動として、高齢者向け生活支援・介護予防活動や河川清掃・環境美化活動、防犯パトロール活動、各種イベント・スポーツ大会の開催、伝統文化の継承活動など、幅広い分野において住民主体によるボランティア活動を展開している。事業効果としては、地域課題の解決や生活支援による地域のセーフティネット機能を果たすとともに、地域内の結束力を高め、組織の良好な関係づくりを構築したり、地域特性を残していくことにつながる。

4 自立的コミュニティの形成

コミュニティの持続的な運営と自立的な発展を遂げていくためには、収益性のない地域貢献型公益事業に加え、コミュニティビジネスとして、収益性のある地域内発型収益事業や地域生活支援型収益事業の3事業を展開し、事業資金や活動効果、地域資源などを相互に循環させながら、戦略的な事業展開していくことが重要となる。後者の2種類の収益事業は、所得向上や雇用拡大など経済的課題を解決し、コミュニティ組織の事業資金における自主財源の拡大につながるなど、活動効果や事業収益をコミュニティに還元する役割を果たす。また、地域貢献型公益事業は、コミュニティの結束力を高めたり、生活サービス提供などの地域課題を解決する一方、収益事業より還元された事業収益をもとに、増大する地域課題にも対応し、より活動分野を広げていくことが可能となる。つまり、コミュニティ組織が自ら事業資金を確保する一方、地域課題も解決し、さらに事業を拡大する自立的な経営システムを構築することが可能となる。

中山間地域においては、過疎・高齢化の進展などを背景として、行政や既存の地縁型組織では解決できない課題等が山積しており、問題解決型活動に取り組む自治的コミュニティへの転換が進んでいる。しかし、今後求められるコミュニティの形態としては、多様化する地域課題に対応し、問題解決を図る公益性や公共性を持つ自治的コミュニティをさらに一歩進め、地域経済の衰退や雇用問題など経済的課題を解決する一方、行政依存から脱却し、自主財源を確保し、事業拡大を図る収益性も兼ね備えた自立的コミュ

図-10 コミュニティの発展イメージ (筆者作成)



ニティを形成していくことが求められる。

### おわりに

今回は、中山間地域における急激な構造的変化に対応し、自治的コミュニティが形成さつつあるなかで、今後の地域経営のあるべき側面を重視し、基本的方向性の提案を試みたものである。このため、自立的コミュニティの形成に向けた行政のあり方や、平坦地域のコミュニティのあり方などについては、具体的に描けていないことにお詫び申し上げるが、今後の研究テーマとして是非取り組んでいきたいと考えている。また、県内の中山間地域において、自治的コミュニティの形成に向けた多くの実践活動が展開されて始めているが、さらに一歩進んだ自立的コミュニティの形成に向けた取り組みへと進展していくことを是非期待したい。

最後に、今回の論文作成にあたって、「まちづくり山岡」や「那比地域づくり協議会」、「日本平成村」の関係者をはじめ、多数の市町村職員の皆様にも多大なご協力を賜り、ここに深く感謝とお礼を申し上げます。

### 【参考文献】

NIRA研究報告書(2005)

『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を活かした自治システムの再編—』(財)関西社会経済研究所、(財)東北開発研究センター)

総務省自治行政局(2005)

『地域内発型産業の確立による地域経済の自立促進～「外貨獲得」と「地産地消」による過疎地域の活性化～』

地域経済研究会報告書(2005)

『人口減少下における地域経営について』(経済産業省経済産業政策局)

人口減少自治体の活性化に関する研究会(2006)

『人口減少社会を福となす—健康生活立国宣言—』(総務省自治行政局)

ぎふ・コミュニティ研究会(1991)

『ぎふ・コミュニティ研究報告書—「地縁共

生体」の創生を目指して—』(岐阜県総務部)

鈴木誠、山崎仁朗(2005)

『地域のコミュニティ活性化に向けた県民協働状況調査』(岐阜県県民生活局)

山田晴義、新川達郎(2005)

『コミュニティ再生と地方自治体再編』(ぎょうせい)

山田晴義(2006)

『コミュニティの自立と経営』(ぎょうせい)

鈴木誠(2004)

『那比地域「自立型コミュニティづくり」推進事業調査研究報告書』(岐阜経済大学)

山崎丈夫(2000)

『まちづくり政策論入門』(自治体研究社)

多様な主体による地域づくり戦略研究会(2004)

『地域からの日本再生シナリオ(試論)～市民自治を基礎に置く戦略的地域経営の確立に向けて～』(国土交通省国土計画局)

岡田知弘他(2006)

『地域自治組織と住民自治』(自治体研究社)