

人と農地に関する農村集落問題  
中間報告書

2016 年 3 月

一般社団法人 北海道地域農業研究所

## 中間報告書の公表に当たって

当研究所では、人と農地にかかわる農村集落問題を取り上げ、2013(平成25)年4月に北海道の集落問題の専門家による研究班を設けた。以降、府県の農村集落問題の専門家、実践家を招き、府県の取組みを聴取し意見交換した。府県の集落対策や取組みを、北海道の農村集落の実態にあつた対策へと再構築して北海道の集落問題の解決策の提言を行うためである。また、道内先進地の現地調査を実施して本道の農村集落の調査分析を進めた。この3年間に開催した研究班会議は12回に及ぶ。

北海道農業は明治の本格的な開拓からわずか140年の間に、経営規模が大きく、高い技術力を持つ農業経営が形成された。他方、本道の農村地域では、これ以上仲間を減らしたくない、若い人に残ってほしい、誰かの一人勝ちではなく、各自が等身大の夢を自己実現できる懐の深い地域農業を築きたいとの思いを強くしている。その背景には、生活の場である農村地域が成り立たなければ、農業自体も維持できないという危機感がある。

2014(平成26)年11月、国は「まち・ひと・しごと創生法」を制定し、2060年までに1億人程度の人口確保と将来にわたり活力ある日本社会を維持するために、人口減少の克服と地方創生に本腰をいれることにした。「創生法」は地方自治体に2015(平成27)年度中に地域特性に応じた処方箋作りをするよう求めており、都道府県や全国の市町村は地方版の総合戦略づくりが進んでいる。

北海道や道内の市町村は、これまででも、過疎化に歯止めをかける様々な取り組みを進めてきた。この問題解決のための新たな即効薬は難しい。そうではあるが、北海道において農業は最大の優位性を持つ基幹産業であり、「農業振興による雇用の創出と暮らしやすい農村づくりの取り組み無くして地方創生は無い」という市町村は多いだろう。

こうした情勢を踏まえ、当研究所では人と農地にかかわる農村集落問題について、中間報告書を公表することとした。道内各地の農村集落活性化の取組み事例、漁村活性化の取組み事例のほか、韓国のマチづくり、ムラづくりの事例を掲載した。今後、さらに研究班会議での調査・検討を加えながら、人口減少時代における北海道農業と地域の活性化に向けた処方箋を構築してまいりたい。

中間報告書の取りまとめに当たっては、研究班会議の座長である北海道大学の柳村俊介教授を始め各執筆者、研究者の方々の協力をいただいた。ここに記してお礼申し上げる次第である。

2016年3月

一般社団法人 北海道地域農業研究所

## 目 次

第 1 章 北海道における農村集落の特質と集落対策の課題

第 2 章 北海道の農村漁村集落の現状

- 1、新規参入者の経営形態と地域との関係～余市町登地区を事例に～
- 2、北海道農村における「地域づくり」の可能性
- 3、北海道漁村の現状と新規漁業就業者確保の方向性  
～漁業就業者支援対策調査アンケートの集計結果を中心に～
- 4、北海道の集落の変遷とその福祉的機能について～北海道栗山町富士集落を事例に～
- 5、下川町が目指す「持続可能なまちづくり」に向けて
- 6、拠点集落設計に際する考え方の整理－A町の取り組みを素材に－
- 7、北海道旭川市西神楽における農村地域コミュニティの再編

第 3 章 韓国の「マウルづくり」と農村集落(マウル)の現状～全羅北道鎮安郡を中心に～

第 4 章 人口減少時代における農業と農村地域の活性化

研究班会議の経過

## 第1章 北海道における農村集落の特質と集落対策の課題

### 1. 北海道農村の独自性をめぐって

改めて言うまでも無いことだが、北海道の農村社会は都府県と異なる特質をもつ。農業に関わる自然条件、開発の歴史、農業経営、農家生活、農村諸組織等が相互に関連をもちながら、独自の相貌をもつ農村社会が形成されている。しかし、その特質をどう理解するべきかについて定説が確立するには至っておらず、なお検討の余地が残されている。

都府県農村に対する北海道農村の独自性は外国と比肩するものではないと考える。農業と農村を取り巻く政策や制度は全国共通であり、北海道もそれらの下にあるからである。直系家族制の農家が基本単位をなしていること、その農家を中心とする地縁集団として集落があり、それが農協をはじめとする農村諸組織の基盤となっていること、そこには個よりも集団を重んじる傾向が存在し、公平原則にもとづく運営が行われていること等々、都府県と共通する多くの要素を挙げることができる。

都府県の農村との共通性については、かつて玉城哲が「擬似的むら」「イミテーション」という解釈を示したことがある（注1）。玉城によれば、北海道の農村でもいえ意識がもたれ、地神を祀るが、これは都府県のむらを移転しようとしたためである。玉城は、企業社会における集団主義的な行動様式にみると、「むらの移転」を日本社会に広く共通する傾向と認識し、北海道の農村についても同じ視線でとらえた。ただし北海道農村では、経済条件や自然条件によってむらの移転が実現できないために、イミテーションにとどまるのだという。

だが、イミテーションとするだけでは、北海道の農村社会をどのように理解すべきか、その答えを示すことはできない。北海道には都府県のようなむらがないとすれば、何があるのかを問わなければならない。

この問い合わせに対し、北海道の農村社会の歴史的形成過程を検証するというオーソドックスなアプローチをとったのが田畠保である（注2）。北海道では、大正末から昭和初期にかけて農家の定着化傾向が強まり、農会の農事指導体制および産業組合の末端として農事実行組合が設置され、それが村落形成の基礎となった。自治村落が前提的に存在し、その基盤のうえに産業組合が形成されたというのではない。ともに不安定な状態にあった農業経営と産業組合を結び付けるための体制整備のために農事実行組合が設置されたのである。田畠は、このような歴史的事実に即して北海道の農村社会の特質を「農事組合」型村落として把握する。そして、永続的でタイトな社会構造（都府県）に対する流動的でルースな社会構造、自治的性格の希薄さと官治的性格の強さといった特徴を指摘している。

以下では、このような田畠の「農事組合」村落論を踏まえたうえで、第2次世界大戦後、特に高度経済成長以降における北海道の農村社会を俎上にのせ、上記の特徴がいかに変化したのかを検討する。さらに、その延長線上にある現在の北海道農村が抱える課題について考察する。田畠の議論を踏まえると、戦前期に原型を形成した「農事組合」型村落が高度経済成長期にいかなる変容をとげ、それが現在直面する諸問題にどのようにつながっているのかに关心がもたれる。そこで、次の点を念頭に置きながら、高度経済成長期以降の特徴的動向を整序してみたい。

まず、結論を先取りすると、「農事組合」型村落の体質は農事実行組合の形成期における一時的なものではなく、その後においてむしろ強化された。その背景をなすのは北海道農業の発展である。というのも、農事実行組合（戦後は農事組合）は、農業經營の作目転換・規模拡大と産業組合あるいは戦後農協の事業拡大とを結び付ける媒介的役割を強力に發揮したからである。

北海道における農村組織のダイナミズムは、戦前期以上に、戦後の高度経済成長期に全面化したとみられる（注3）。「農事組合」型村落の体質が強化されたというのはこのような意味であり、高度経済成長期は、北海道独自の農村社会モデルが頂点をなした時期として位置づけられる。だが、かかる農村社会モデルはやがて有効性を喪失することになる。こうした観点から現段階における北海道の農村社会が直面する問題について検討する。

次に、農事実行組合（戦後は農事組合）は、行政や産業組合・農協のサイドからすると政策浸透あるいは事業推進のための組織であり、農家サイドからすると生産者組織に他ならない。ここで注目したいのは、農業生産をめぐる経済的関係を主軸に村落社会が形成されたのだが、それゆえに「農事組合」型村落は対立的なメントを内包していたという点である。村落社会の形成は、住民同士のヨコ系列の関係や住民と行政や産業組合・農協とのタテ系列の関係が次第に強化されていき、同時にそのような系列化が営農にとどまらず生活全般にわたる分野に広がることを意味する。これらの系列関係は次第に制度として定着していく。他方、農事組合は生産者組織のひとつに他ならず、経済的要因によって変動しやすい。つまり、「農事組合」村落の外縁が制度として定着する一方、その中核に位置する部分が変動しやすい性質をもつのである。

2つのメント（外部からの制度化メントと内部に存在する組織変動メント）の対立は時に目に見える形で顕在化する。北海道各地で行われてきた集落再編がそれである（注4）。地域農業の組織化をはかる際に、しばしば農協管内全域にわたる集落再編が実施されてきた。他方、集落の制度化の深化は集落組織を固定し、組織問題を封じ込める。こうして農村社会問題は集落組織問題の蓄積としても把握される。

## 2. 「生産現場」としての性格

高度経済成長期に「農事組合」型村落としての体質が強化されたと述べたが、その背景としてあげられるのは、第1に農業生産の飛躍的拡大であり、第2に農村生活環境の未整備である。この2つはいずれも北海道の農業・農村がもつ新開地的な特質に関わることがらである。新開地的な条件（特に農地拡大の条件）が農業生産にプラスに作用したのが前者であり、劣悪な生活環境が十分に改善されていなかったという新開地農村のマイナス面が後者である。

これらが重なり合うと、農業生産に関しては活気に溢れているが、まだ定住空間といえるまで成熟していない農村、換言すると生産現場としての性格が濃厚な農村の姿が浮かび上がる。

## 1) 農村にみなぎる「前進的空気」

### (1) 農業生産の飛躍的拡大

戦後、北海道の農業生産は飛躍的な拡大をとげた。高度経済成長期における農業生産の拡大は全国的にも言えることであるが、北海道の増産の速度は全国のそれを大きく上回っていた。増産傾向は1980年代まで続き、全国の動向が停滞から縮小局面に入った1990年代に入つて終焉する。

この推移について詳しく触れる余裕はないが、高度経済成長期の動向について簡単なスケッチを示すと次のとくである（注5）。

第1に、農地の外延的拡大が進んだ。「農業センサス」の結果によれば、北海道の農家の経営耕地面積は1955年：796千ha、1960年：826千ha、1965年：813千ha、1970年：846千haと漸増傾向をたどる。その後、耕地拡大の動きには拍車がかかり、1980年：969千ha、1985年：1,014千haと増加し、1990年：1,032千haでピークに達した後に漸減傾向をたどるようになる（注6）。田については、1955年：161千haから1970年：277千haへと増加し、米生産調整の開始前の15年間に1.7倍に拡大した。田の拡大は補助事業に拠らない自力開田を含むが、この時期には補助事業による農用地開発も本格化し、牧草畑の造成等が進められた。入植方式による旧制開拓事業から国・公團・道・団体の直営事業に切り替えられることによって農用地開発が加速し、1971年に造成面積はピーク（27千ha）に達する（注7）。

第2に、土地生産性の向上である。水稻を例にとると、北海道の10アール当たり収量（5カ年平均）は、1953～57年：277kg（全国平均367kg）、1958～62年：414kg（428kg）、1963～67年：364kg（450kg）、1968～72年：447kg（480kg）、1973～77年：488kg（502kg）と推移し、全国平均との差を縮めながら上昇した。こうした土地生産性の向上は、温冷床苗代の普及や耐冷性品種の開発、高度化成肥料・除草剤・病虫害防除等、いわゆる「耕耘機段階」の種々の新技術に裏打ちされていた。

第3に、めざましい展開を示したのは水稻だけではない。酪農振興法にもとづく集約放牧地域の指定を受けて道東地域を中心に乳牛の導入・増頭がすすみ、酪農は北海道農業の基幹部門としての地位を確立した。また、畑作地帯ではてん菜の作付面積が増加した。戦前から、酪農と根菜類の作付けによる寒地農業の確立という課題が掲げられてきたが、ようやくその実現に向けた動きがはじまり、畑作の中心をなす十勝ではそれまでの豆作に偏った土地利用が大きく改善された。

第4に、上のような土地生産性向上や土地利用の高度化は農業の集約化としてくくることができるが、これらは耕耘機から中小型トラクターにいたる初発的な機械化と密接に関連していた。稲作では、動力機械化による春作業の効率化が温冷床苗代の導入による早期移植栽培を可能にしたし、畑作では、畜耕から動力耕への切り替えによって深耕・多肥栽培が実現したことが根菜作拡大の条件になった。もっともこの時期は、田植えや稻刈りが人力作業に依存していたことにみられるように、機械化は部分的な範囲にとどまり、「畜耕・手刈」の作業体系が根本的に改変されるにはいたらなかった。したがって1970年代に形成される一貫機械化体系への過渡期として位置づけられるが、動力機械化によって省力化と

増収が並進する生産力展開が果たされた点で、前進的な空気に溢れる時期であった（注8）。

## （2）農家所得の高さ

「前進的な空気」を支える別の要素として、この時期の農家経済があげられる。所得格差の是正がクローズアップされた農業基本法の制定当時、北海道で大きく取り上げられたのは、農家所得の低位性よりもむしろ道内の地帯別格差、具体的には水田地帯に対する畑作地帯・畜産（酪農）地帯における所得の低位性であった。『北海道農業の基本問題と基本対策』では、1958年度の1戸当たり農業所得が、水田経営を100とすると田畠経営84、畑作経営76、混同経営66、畜産経営51であることを指摘し、「畑作物および畜産物価格の安定と行財政融資が畑作畜産部門へ重点的に投下されることが望ましい、…（中略）…北海道の農業基本問題を所得政策として考究する際には、まず農業内部の、とくに経営形態間の所得格差を解消する方向に進むべきであろう」（注9）としている。

こうした認識の背後には比較的堅調な農家経済があった。この時期の北海道では、農業所得のみならず農家所得、農家世帯員1人当たり可処分所得・家計費のいずれもが冷害年を除くと全国平均を上回っていた。これが農業経営の規模拡大投資をささえ、その結果としての農地価格の上昇が農地担保金融をつうじて規模拡大資金の供給を拡大するという相乗的なメカニズムが働いたのである。そして、酪農と根菜類の振興が軌道に乗ると、1970年代には経営形態の間の所得格差も縮小していった。

勤労者世帯との対比でも同様の傾向がうかがえる。農業基本法の制定当時、総所得は勤労者世帯とほぼ同等だったが、世帯員1人当たり可処分所得・家計費は20%以上低かった。しかしその後、対勤労者世帯の比率は上昇していく、1970年代末には逆に勤労者世帯を20%上回る水準に達した。

なお、このような農家経済が変調をきたすのは1980年代以降である。1戸当たり農家所得、農家世帯員1人当たり可処分所得・家計費は恒常に全国平均を下回るようになった。農業所得については1980年代に全国との差を広げたが、全国の農外所得の伸びに追いつくことはできなかつたのである。勤労者世帯との対比でみても北海道の農家の優位性は失われ、世帯員1人当たり可処分所得が勤労者平均を下回るようになった。

## 2) 農村生活環境の未整備

高度経済成長期には農家の生活も大きく変貌した。電気製品をはじめとする耐久消費財の購入がすすみ、農村に都市的生活様式が浸透した（注10）。北海道の農村も例外ではなく、家電製品については全国動向の後を追いかけるペースで、電話や自動車については全国動向を先取りする形で農家に普及していった（表1-1）（注11）。

表 1・1 耐久消費財の所有状況(農家 100 戸当たり)

	1964年		1970年	
	全国	北海道	全国	北海道
電気掃除機	8.0	6.6	56.4	57.5
電気洗濯機	50.6	40.0	98.1	97.9
電気冷蔵庫	17.1	4.7	89.4	75.6
電気がま	32.9	15.5	83.5	64.5
ガスレンジ			53.7	73.2
テレビ受信機	85.0	94.0		
白黒テレビ			90.8	89.5
カラーテレビ			36.1	31.9
有線電話			47.6	35.2
普通電話			43.4	52.4
オートバイ(スクーター含む)	44.7	51.8	61.4	37.1
三輪自動車(軽三輪を含む)			14.6	3.6
四輪自動車	4.3	8.7		
普通乗用車(軽自動車を含む)			19.8	38.8
トラック(軽四輪トラックを含む)			23.2	40.3
その他の自動車(ライトバン等)			10.5	15.1

資料) 農林水産省「農家生計費調査」による

ところで、都市的生活様式はそれを支える社会資本を必要とするという一般的な意味に加え、北海道の農村は生活関連社会資本について次のような問題を抱えていた。

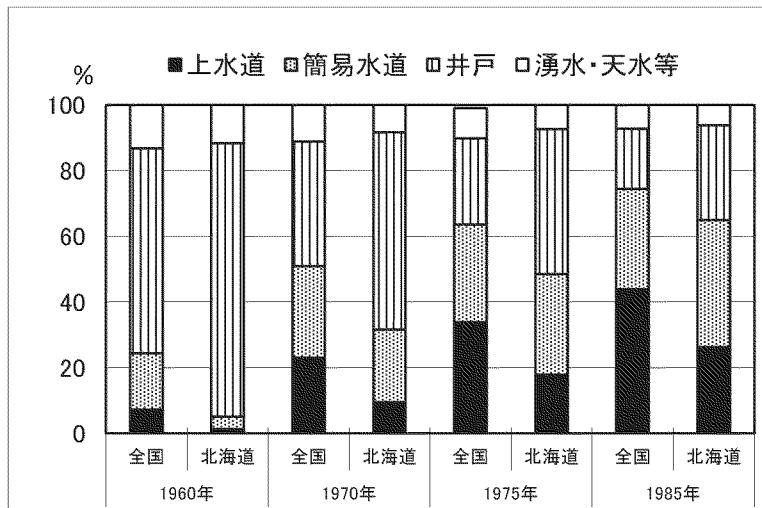
第 1 に新開地なるがゆえの社会資本ストックの乏しさがあげられる。しかるに第 2 として、北海道農業は商品生産としての性格が強く（逆に自給的な生活基盤が弱く）、商品消費への依存度が高い。さらに除雪などの寒冷地特有の公共サービスの必要が加わることによって、社会資本整備に対する潜在的需要が強い地域といえる。

こうした地域に都市的生活様式が浸透すると、社会資本ストックの欠乏がクローズアップされるが、第 3 として、都府県に比べて規模が大きい団地的農地所有の上に散居制村落が形成されているので、社会資本投資の効率が著しく低い。当初は社会資本ストックの低位性に対応して散居制がとられたのだが、都市的生活様式の浸透によって散居制のもとでの社会資本投資という難問に直面するのである。

これを解決したのが農業生産基盤整備である。農地開発に付随して農道整備が行われ、農山漁村電気導入事業等によって未点灯世帯が解消されるなど、農業生産基盤整備を軸として農村の社会資本投資が進んだのである（注 12）。この動きは 1970 年代以降に引き継がれるが、農業生産の拡大が各種の公共事業を引き込み、それが生活関連領域に波及的な効果を及ぼすというパターンは、それが意図されたものかどうかは別として、散居制農村の整備という難問への対処法として非常に有効であった。

とはいって、北海道農村における生活環境の不利を解消するまでにはいたらない。飲料水源に関するデータが時系列でとらえられるので図 1-1 に示したが、これによると簡易水道を含めて飲料用の水道の敷設は全国に比べてかなり遅れ、1970 年では全集落の 3 割強にとどまっていた。半数以上の集落で水道を利用するようになったのは 1980 年代以降である。生活環境整備の遅れが現実の問題として存在したと言わなければならない。

図 1-1 主な飲料水源別にみた集落の構成割合

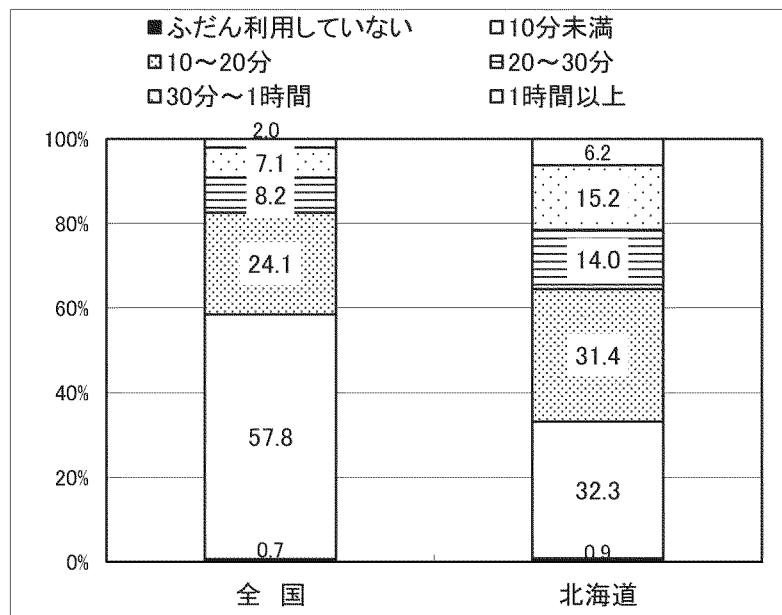


資料) 農業センサスによる

モータリゼーションについても触れておこう。モータリゼーションの発達は散居制の不利を克服し、農家の定住性を高める条件になると考えられる。表1でみたように、北海道の自動車の普及率は全国的に見ても高く、自動車の利便性が早い時期から認識されていた。しかし、1970年センサス農業集落調査の結果によると、「積雪のため集落内主要道路が自動車の交通途絶になる日数」が10日以上の集落は北海道で34%を占めており、青森(16%)、岩手(11%)、宮城(7%)、秋田(25%)の東北各県に比べて高かった。しかも自宅から自動車を運転するためには、集落内主要道路に限らず全ての道路の除雪が行われる必要がある。こうしたレベルでの除雪が実現したのは後のことであり、それ以前は除雪がなされる幹線道路沿いに駐車場を確保するといった対応がなされていた。

また、1970年頃は、自動車が普及し始めたといつても、軽四輪トラック等を含めて「一家に1台」である。複数台所有が一般化し「成人1人に1台」の今日の状況に比べれば、公共交通機関への依存度は現在よりもはるかに高かった。1970年センサスで「最寄り駅・バス停までの徒歩所要時間」をみると(図1-2)、全国では10分以内の集落が半数以上を占めるのに対し、北海道では所要時間が長く、差は歴然としている。しかも密居村落と異なり、北海道の散居村落では、同じ集落の中でもある程度の移動距離がある。子供や老人等へはモータリゼーションの影響が及びにくかったので、通学困難な高校生が下宿生活を余儀なくされる、長期通院の老人が病院近くの賃貸アパートに入居するといった状況がみられた。

図 1-2 最寄り駅・バス停までの徒歩所要時間別の集落割合



資料)「1970年センサス農業集落調査結果」による

### 3. 農家の変動と存立構造

#### 1) 離農離村にみる農家の流動性

北海道の農家数は1950～55年頃にピークに達した後、1960年代および1970年代に急激な減少をたどる。1950年代は比較的安定的に推移するが、それは開拓入植や分家による農家の創設が離農による減少を相殺していたためで、決して農家が安定的な存在であったからではない。

1958年における入地年次別農家割合をみても、戦後に入地した農家が2割から4割を占めていた（注13）。この「入地」の中には移転による転入も含まれており、同じ市町村あるいは同じ集落の中で移転する農家も例外的ではなかった。昭和戦前期の入地を含め、これら入地後の経過年数が少ない農家の定着性は高くはなかった。世代交代を経過し、住宅の建て替えが行われるまでは、本格的に定着したと見なしにくい状況であった（注14）。

さて、やむなく離農を決断した農家は離村する場合多かった。例えば1963年および64年に行われた湯沢誠らの調査結果（注15）によれば、離農農家のうち離農在村のケースを数えると、東旭川町（稲作地帯）では52戸のうち13戸、美幌町（畑作地帯）では63戸のうち37戸、美瑛町（畑作地帯）では203戸のうち96戸、興部町では30戸のうち7戸であった。

湯沢の整理によると、当時の離農のタイプは専業貧農型（窮屈的専業型）・中農型・第2種兼業型の3つに分けられる（注16）。最後の第2種兼業型は炭鉱労働者や林業労働者・漁家等が営む兼業農業が中止されるケースであり、北海道農業の中では大きなウェイトを占めない。注目すべきは前2タイプとなるが、中農型は農業經營に見切りをつけての離農であり、公衆浴場・賃貸アパート・商店等の自営業に転業するケースが少なくなかった。

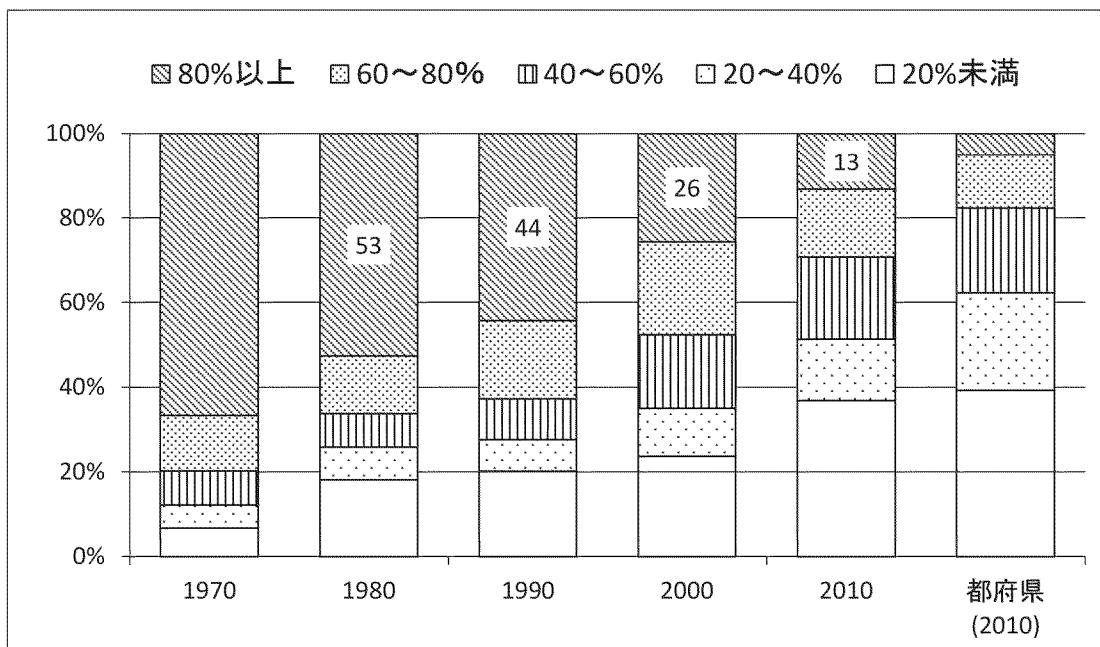
いずれにしても、負債整理や起業準備、さらに転居資金の必要から、農地等の資産は売却することになる。

このように、少なくとも 1960 年代までは離農離村が大勢を占めていたとみてよい。離農在村に区分される場合でも、同じ市町村の市街地に転居するケースや、離農して数年後に集落を離れるケースが含まれることを考えると、離農の多くが集落からの移動を伴っていた（注 17）。

この結果、集落の世帯構成は農家の割合（農家率）が高くなる。1960 年センサスでは農家率 90%以上の集落の割合は全国 40%、北海道 63%、1970 年センサスでは農家率 80%の集落の割合は全国 51%、北海道 67%であった。北海道の農家率の高さが確認できる。

ところで、1970 年以降、北海道農業会議は離農農家の動向を調査しているが、これによると 1970 年代後半以降に離農在村の割合が高まっている（注 18）。この傾向は集落の農家率の低下としても現れており、農家率 80%以上の集落の割合をみると、1980 年：53%→1990 年：44%→2000 年：26%と推移している（図 1-3）。このような離農形態の変化は、離農原因（後継者不在および老齢の増加）、農地市場（地価高騰と賃貸借の増加）、農村生活環境（農村整備の進展）といった要素と関連しながら、農家の定着性が格段に高まったことを示す。

図 1-3 農家率別に見た農業集落の構成比の推移



資料) 農業センサスによる

## 2) 農業への専業化と作目専門化

ところで、北海道の専兼別農家数の動向をみると、専業農家率は 1970 年まで 50%前後で安定的に推移していたが、その後 1990 年まで低下（43%）、1995 年から再び上昇する。一方、第 2 種兼業農家の割合は 1950 年：33%、1960 年：27%、1970 年：25%と低下した。

この傾向はさらに続き、1990年代に入ってからは15%前後の水準で推移している。

高度経済成長期については第2種兼業農家の割合が低下した点に特徴があるといえるが、当時の北海道の農家兼業は、出稼ぎ・人夫日雇の他に漁業や林業の自営が多数を占めていた。しかし、漁業・林業の衰退や薪炭製造等の副業の廃止によって、農業以外の第1次産業部門との結びつきは途切れていき、これが第2種兼業農家割合の低下につながったのである。つまり、就業と所得源が農業に専門化する方向に向かったといえる。

専門化は農業の内部でも進行した。特定の作目への専門化である。稲作地帯では造田化が顕著に進んだ結果、石狩・空知・上川盆地といった道央地域で水田率が90%前後に達する市町村が多数現れ、東北や北陸と並ぶ水稻単作地帯が形成された。また、道東では酪農への専業化が進行し、畑作地帯でも作付け作物の数が絞り込まれる方向に向かった。畑作地帯では1960年代に乳牛飼養農家が増加し、混同経営（畑作酪農経営）が多数を占めたが、その後、一貫機械化体系への移行に伴う機械投資やバルククーラーの導入等の施設投資を迫られたことから、1970年代前半に酪農専業経営と畑作専業経営への分化が進行し、混同経営は減少した。

1950年代にはじまる農業への専業化傾向、1960年代における稲作や酪農の単一経営の形成、さらに1970年代の畑作と酪農の専門分化の動きは、地域農業における農業経営の同質性を高めた。農家率の高い北海道の農村において、農業経営の同質性は集落構成員の同質性につながる。

ただし、上のような動きは地域差を伴っていた。地域経済の中心に農業が位置づいていた空知・十勝・根釧等の平地農村と、林業・漁業・鉱山が地域経済の中心であり農業がそれに付随する地位に置かれていた山村や漁村では、専兼別農家の構成も大きく異なっていた。

表1-2は、専業農家と第1種兼業農家が占める割合を農業地帯別に示している。地帯区分がセンサスの年次によって異なるので、1950年～60年（1960年センサス）と1960年～70年（1970年センサス）の動きを分割して示した。地域差は1960年センサスの方が明瞭に現れている。平地農村（平地村）では1950年時点で80%を超えていたのに対し、農山村（B）と山村はいずれも30%台にとどまっていた。1970年センサスでは漁村を除くと顕著な地域差は存在しないようにみえるが、1960年→1970年に大きな変化がみられないことを考慮すると、1960年センサスで表されていた地域差は1970年時点でも維持されているとみるべきであろう。

表1-2 農業地帯別にみた専業農家と第1種兼業農家の占める割合

(1) 1950-1960年 (%)		(2) 1960-1970年 (%)		
	1950年	1960年		
都市近郊	57.8	65.3	平地村	87.3
平地農村	82.8	87.3	山地村	71.9
農山村(A)	68.0	75.1	漁村	7.8
農山村(B)	35.5	43.6	開拓村	91.0
山村	37.6	41.8	合計	75.6
合計	67.2	72.6		76.4

資料 (1)は「1960年センサス経済地帯別報告書」、(2)は「1970年センサス農業集落別報告書」による。

(1)の農山村(B)は漁村の性格が強い農山村である。

こうした地域差は専兼別農家構成だけではなく、農業経営形態別の構成についても確認できる。経営規模別の農家構成についても、平地農村ではモード層に集中しているのに対し、山村等では経営規模の分布が分散している。山村等における異質的な農家構成をイメージすると、稲作主体の零細兼業農家と酪農部門をもつ大規模専業農家が併存する地域農業といった姿を描くことができよう。

#### 4. 「農事組合」型村落の強化と再編

##### 1) 多面的な農事組合の機能

村落の組織に目を移そう。まずコアをなす農事組合である。

農事組合の基本的な機能は、営農に関わる分野では、農協・役場・共済組合といった外部の団体との連絡やとりまとめが主である。具体的には、営農計画書の配付、種苗・肥料・農薬などの生産資材の共同購入、各種文書の回覧・配付である。これに次のような各作目に固有の活動分野が加わる。

稲作では、米の予約売渡契約・出荷確認・作況調査が農事組合で行われてきた。1970年代以降には水田転作目標の配分・調整が加わる。畑作では、澱粉原料用馬鈴薯やてん菜の出荷調整が農事組合単位に行われる。工場の操業や貯蔵庫の収容力との関係から出荷調整が必要になるのである。酪農ではいくつかの農事組合が集って酪農振興会を設立し、集乳所を運営していた。酪農振興会は生乳共販の推進と運賃などの料金精算業務を行い、乳業メーカーからも助成金を受けていた。ただし、酪農振興会がこうした役割を果たしたのは、不足払い制度の開始からバルククーラーが設置されるまでの1960年代後半から1970年代初頭の短い期間である。

農事組合はいわゆる「集団産出機能」も発揮した。農業構造改善事業などを通じて農事組合を単位に機械利用組合が多数設立され、とくに稲作地帯では地域内の全ての農事組合を網羅する形で水稻の共同防除組合がつくられた。北海道の農事組合は農地売買に際しても農業委員会の斡旋事業と並行して調整機能を発揮したが、これは1960年代というよりも農地価格の高騰が著しかった1970年代のトピックというべきであろう。

ところで、1956年に北海道農務部が編集した「農事組合活動育成の手引」という冊子が出ている。これは農事組合活動の指導書として編まれたもので、組織づくりや運営方法の解説、事例紹介、レクリエーションの指導、視察案内などが記されている。このなかに、全道8,859の農事組合を対象とする実態調査（1956年実施）の結果が掲載されている。興味深い調査項目があるので、そのいくつかを拾い出してみよう。

「生産活動」に関しては、「農家簿記計算組合または研究会がありますか」（8.9%）、「展示圃や研究圃がありますか」（22.2%）、「農事組合内に品種更新の目的で設置した増殖圃（除、農協、村委託）がありますか」（19.2%）、「農事組合主催の品評会を開いていますか」（7.8%）、「農事組合主催の共励会を開いていますか」（16.8%）といった項目がある。また、「生活改善活動」について、「生活改善の目的で申し合せた事項がありますか」（時間厳守44.5%、葬式23.8%など）、「経済活動」について、「商店、事業所、工場等との間に農事組合が団体協約（例えば蹄鉄賃を安くさせる約束）をしていますか」

(1.4%)、「資金または器具、資材の共同借入をしていますか」(33.6%)、「共有の資金を組合員に融資していますか」(4.6%)などの項目が並んでいる。

括弧内に示したのは「ある」「開いている」「している」の回答率である。必ずしも回答率は高くないが、当時の農事組合活動に何が期待されていたかがうかがえる。注目されるのは、展示圃・増殖圃・品評会・共励会といった農業技術に関わる項目である。都府県の稲作地帯における栽培協定と類似した、総ぐるみの農業技術改善の推進組織としての役割が期待されていたのである。また、「団体協約」「共有資金の融資」といった経済的機能への期待もうかがえる。これらは、村落というよりも農業生産共同体としての機能といふべきであろう。いずれにせよ生産と経済に関わる機能が高いレベルで期待されていたのだが、これには農業技術の革新と増産が続くもとでの「前進的な空気」が反映していることは疑いない。

## 2) 農事組合をコアとする集落組織の制度化

農事組合は農業生産者の地縁組織だが、農事組合の地縁性は、当初、歴史的な背景をもたない希薄なものであって、農家を組織化する際のさしあたりの根拠であるにすぎなかつた。しかし、産業組合・農協と農業経営の経済的関係は不安定で、何らかの社会関係による補強が必要であった。農事組合はそのような地縁的な社会関係の形成を用意するものでもあった。その端的な例として、資金の借り入れに際して農事組合で連帯保証が行われていた事実をあげることができる。つまり、農業生産者組織としての活動の蓄積が地縁関係の内実を形成していくとともに、その地縁関係が農事組合の経済活動を支えたのであり、農家同士の結合を相乗的に強める場が農事組合であったといえる。

地縁関係を強めたもう1つの要因は、生活環境整備・社会福祉・社会教育など、農村生活全般に関わる住民と行政の関係である。集落組織の側からみると、営農活動に対応して産業係や防除係を置くのと同様に、衛生係・水道委員・河川愛護組合長などの係や役職を置くことによって、体制づくりがなされた。これに婦人会・青年会・老人会・子供会といった年序組織が加わって、集落組織の全体が形成されていった。その結果、北海道の集落は多面的な領域をカバーするようになり、一見、府県の農村と同様の相貌を示すにいたつた。

しかし、集落組織のコアに位置づくのは農業生産者組織としての農事組合であった。それは非農家の位置付けの低さと表裏をなしている。非農家は単に数の上で少数派であるにとどまらず、集落組織への関わり方も弱い。なぜなら、集落で行われている寄り合いの大半は営農に関わる話題によって占められ、非農家にとってはこれに出席する義務や必要性が見出しづらい状況があった。そして、非農家を除外した日常の運営が積み重なるなかで、営農関係以外の分野を含め、集落の活動全般に対する非農家の関与が希薄化した。また、そのような状況の下では、たとえ農事組合とは別に部落会を置いていても、部落会と農事組合は実質的に一体のものとして運営され、同一人物が部落会長と農事組合長を兼任する体制をとる場合が多くなる。こうした集落組織の役員体制に非農家が加わることは稀である。非農家は準構成員の扱いであり、部落会費も農家とは別に徴収するのが一般的であった。

「農事組合」型集落の主役をなすのは農業者、特に現役農業経営主であった。集落およびそれを組織基盤としている各種農業団体の役職を農業経営主の間で分担するのが一般的な農村社会の姿である。農業経営者以外の住民は、婦人会・農協青年部・老人会等の年序組織に加入するか、非農家の場合は年数回の自治会行事や総会に参加するにとどまり、集落活動の脇役にとどまる。

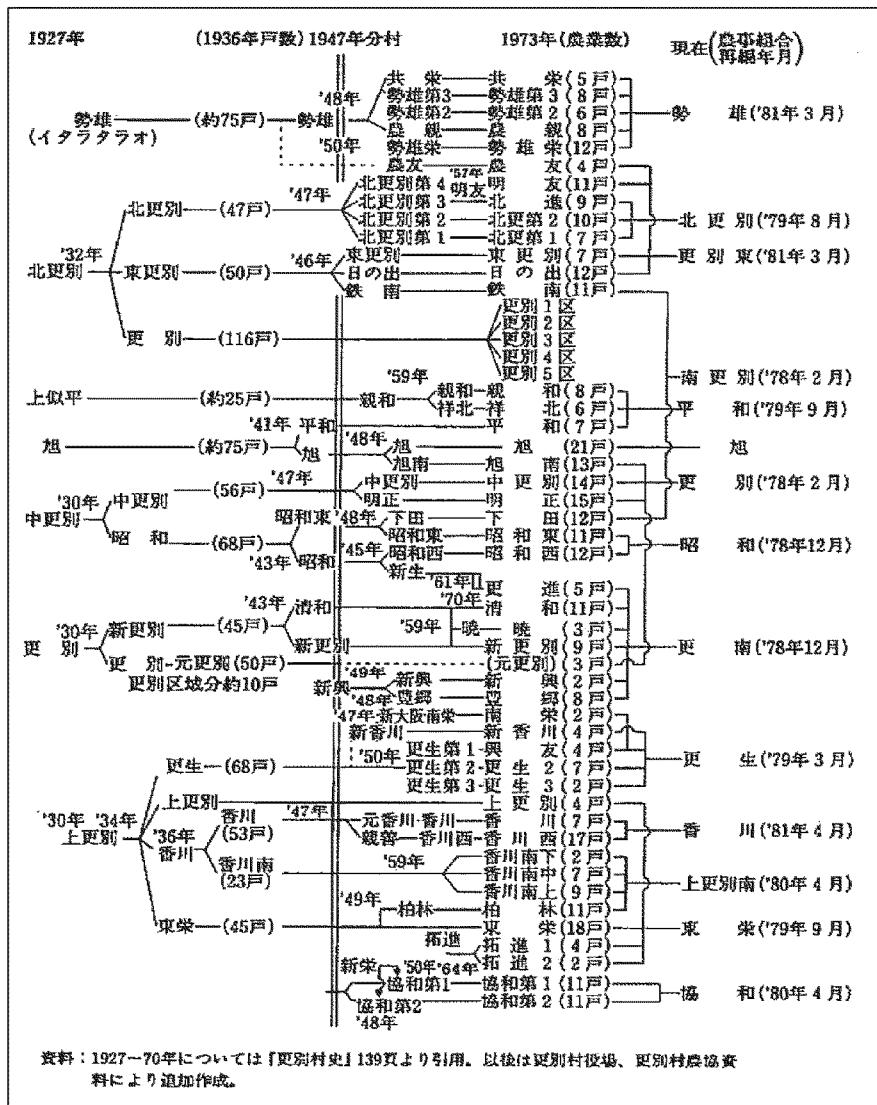
### 3) 地域農業の展開にともなう集落の変動

さて、農業生産者組織としての性格の強さゆえに「農事組合」型村落は流動的な存在である。

1つに、「生産現場」としての体質が強く、定住社会として成熟していないために、農家戸数の増減とそれによる集落の変動が生じやすい点があげられる。

図1-4に十勝の更別村における集落の変遷を示したが、戦前・戦後の入植農家の増加に対応して、頻繁に集落の分割が行われていることがわかる。更別村では農家戸数の減少に対応して1978～81年にかけて全村的な集落再編を実施したが、分割と合併の違いがあるものの集落の区域の変更という点では過去の繰り返しとみることができる。

図 1-4 更別村における集落の動向



このような状況は更別村に限らず全道的にみられることであり、個々の集落に即して言えば合併・分割は決して新たな対応ではない。

もう1つとして、農業生産者組織としての性格ゆえに、構成員の農業経営の変化や相互の経済的利害に対して集落組織が敏感に反応しやすい点があげられる。例えば、過去に頻発した集落の分割は、集落の平均単収を基準とした農産物供出制度や納税制度の下での、単収差にもとづく経済的な利害対立が契機となった。

だが、個別的な集落の合併・分割にとどまらず、自治体や農協の管内全域にまたがって集落再編が実施されることがある。すなわち地域農業システムの再編の一環として集落再編が実施されるケースである（注19）。

具体的には、1960年代から1970年代初頭にかけて中札内村や深川市で実施された「農業法人化運動」、あるいは旧南網走農協や北竜町農協で実施された「営農集団化」があげられる。これらは集落組織をトラクタ一段階における新たな農業生産組織に改変することを意図していた。先に述べた農業生産共同体の理想を実現し、さらにそれを基礎として地域農業システムを構築しようとしたのである。

今日の中札内村等の地域農業システムは周囲のそれと比べて非常に特徴的である。しかし、その形成プロセスの起点となった高度経済成長期までさかのぼると、農業生産共同体を基礎とする地域農業システムという考えは、当時の多くの人々が共通に抱いていたものであった。それを実行に移した点にこそ中札内村等の独自性があるといえよう。

## 5. 成熟期にふさわしい北海道農村に向けて

### 1) モノカルチャー的農村整備の意義と限界

かつての北海道の農村は、営農と生活の基礎的条件を欠如しており、それを整えるための農村整備が緊急の課題であった。その重要な柱となったのが、農業生産基盤整備による農村社会資本整備と農事組合を通じた農村組織の確立であった。視点を変えると、この2つの柱からなる北海道の農村整備は、営農から生活にいたる多面的な内容をもった農村問題を、農業振興対策とくに稻作や酪農といった特定作目の振興対策の枠組みのなかで処理してきたのである。いわばモノカルチャー的農村整備である。

こうした農村整備の手法は、散居制村落という条件の下で農業生産力や社会資本ストックの低位性を緊急に改善するのには有効であったが、今日、その有効性はすでに失われている。

第1に、農村整備の進展とともに定住空間としての条件が整い、離農在村が一般化したことである。さらに、北海道の一部では都市部から移住する世帯も増えており、農業者中心の村落社会から混住社会へ移行しつつある。

第2に、従来の農村整備の推進力となった農業生産の拡大や専門化傾向が、大きく変化したことである。とくに稻作地帯では、生産調整政策も作用して、野菜作や花きなどの作付けが増加した。その結果、作目別の生産組合や部会の比重が高まっている。他方、農家戸数の減少、高齢化、兼業化と相まって、農業経営の同質性に立脚していた農事組合活動の空洞化が進んでいる。

第3に、散居制村落における農業生産基盤整備は生活環境に波及的な効果を及ぼしたが、それは道路・除雪・水道設置といった基礎的な分野に限られており、今日求められている、より高度な生活環境整備の要請にはこたえられない。もはや農業生産基盤整備に付随させ取り組むことができず、独自の対策を必要とする課題が増えている。北海道農村はすでに開発途上の段階から成熟期に入った。新しい段階にふさわしい農村整備が求められる。

## 2) 「農事組合」型村落の再編に向けて

さて、これ以上農家が減ったら北海道の農村は無くなってしまう——このような声は以前から聞かれていたが、2000年代に入って「限界集落」への関心が全国的に高まるに伴い、北海道でも農村の消滅に対する危機感が一層強まったように思われる。

「限界集落」論が関心を呼んだ背景には当時の政治状況もあげられるが、戦後の地方および農村の経済社会を支えてきた昭和1ケタ世代が70代となり、担い手喪失状態の出現が眼前に迫ったことが大きい。そのインパクトは地方の経済社会全般に及ぶものの、危機的状態が予想されるのが農村集落、特に中山間地域のそれであり、「限界集落」と呼ばれるのもそのためである。農村集落は今日でも共同体としての内実をもち、地域資源の保全、地域産業の維持・発展、住民の福祉等に重要な役割を果たしているが、人口の減少と高齢化が集落機能を低下させることによって地域社会の衰退に拍車がかかると見られている。

ところで、限界集落問題は中国や四国地方の中山間地域を中心に論じられてきたが、北海道はこれらの地域よりも集落の戸数規模の零細化がより顕著に進行した。2010年農業センサス農業集落調査の結果によると、北海道では総世帯数9戸以下の農業集落が占める割合は29.4%で、都府県の5.4%に比べて著しく高い。北海道に次ぐのは農業地域別では山陰の9.5%、都道府県別では高知県の11.6%なので、北海道の数値は突出している。農家数規模について見ても、5戸以下の農業集落が北海道では50.7%を占める。これも都府県平均は18.6%で、2位に位置する山陰(27.5%)、佐賀県(34.5%)を大きく引き離している。戸数規模の零細化という点では、北海道は限界集落問題が最も懸念される地域なのである。

だが、世帯戸数と人口の減少、高齢化によって集落活動の担い手がいなくなり、集落機能が低下するというように、都府県と同じ論理で北海道の限界集落を論じるのは妥当だろうか。これまで論じてきたように、北海道の農村集落は都府県のそれとは成り立ちが大きく異なる。北海道の限界集落問題もまた都府県とは異なると考えるべきであろう。

北海道では、過疎化・高齢化による集落運営の困難は、まず集落活動の主役となる現役農業経営主の負担感として現れている。集落戸数が減少する中で現役農業経営者を主役とする集落運営がなされているのであるから、人材不足に陥るのは必然である。負担を軽減するために、農業経営主が持ち回りで均等に役職を担うようにしている場合が多い。しかし、これでは意欲と能力をもつリーダーによって集落機能が高いレベルで発揮されることは期待しづらい。また、当然のこととして、農業以外の多面的な課題に十分対応できるわけではない。そこで多くの集落は、行政や農業団体、福祉団体等と住民とをつなぐ窓口の機能を果たしてきた。集落が主体的に問題に対処するのではなく、それを行政や農協のサービスの利用に委ねるのである。

したがって、過疎化・高齢化による集落機能の低下が懸念されるといつても、都府県では自治的機能をもつ共同体の維持に関わる問題であるのに対し、北海道では窓口機能の維持という次元で問題が生じているのである。

今後の集落対策としてしばしば話題になるのは集落合併である。しかし、図 1-4 で更別村の例を示したように、北海道では集落合併はこれまでも行われてきており、ことさら強調すべき課題ではない。成熟した定住社会にふさわしい農村集落を形成するには、多様な住民を集落活動の主役として位置づけて集落活動の人材を掘り起こすとともに、窓口機能のみならず自治的機能を発揮できるような集落を目指すべきである。そのためには「農事組合」型村落の再編を課題にしなければならない。

ただしそれは容易ではない。行政・農協等と密接に結びついた地域社会システムに集落が組み込まれており、「農事組合」型村落は北海道の農村社会の体質と化しているからである。集落再編の重点は集落の合併よりもその組織体質の改善に置かれるべきであり、地域社会システム全体のあり方を問うべきである。

## 【注】

- 1) 玉城哲『日本の社会システム』、農山漁村文化協会、1982年、序章。なお、北海道農村における祭祀に関する実証的研究として鷹田和喜三『北海道の村落祭祀研究』、人間の科学社、1986年がある。
- 2) 田畠保「北海道農村社会構造論」湯沢誠編『北海道農業論』、日本経済評論社、1984年、pp.95-112 および田畠保『北海道の農村社会』、日本経済評論社、1986年を参照。
- 3) 戦前期における農業経営・産業組合・農会・農事実行組合の発展プロセスについては坂下明彦『中農層形成の論理と形態—北海道型産業組合の形成基盤—』、御茶の水書房、1992年が詳しい分析を行っている。
- 4) 北海道農村の集落再編については、柳村俊介『農村集落再編の研究』、日本経済評論社、1992年、長谷山俊郎編著『北の国型村落の形成—定住化に向けた環境整備—』、農林統計協会、1995年を参照されたい。
- 5) 高度経済成長期の北海道農業の動向については多数の文献があるが、前後の時期を含めて全体の動向を把握するには、七戸長生・大沼盛男・吉田英雄『日本のフロンティアのゆくえ』（講座 日本の社会と農業①）、日本経済評論社、1985年が参考になる。
- 6) 1965年と1970年センサスで耕地面積の規定が変化したが、ここでは1965年以前のセンサス以前の規定（播種後7年以上経過した牧草地は耕地以外の永年牧草地として扱う）による。
- 7) この点については、北倉公彦『北海道酪農の発展と公的投資』、筑波書房、2000年、第3章が詳しい。
- 8) 当時の農業経営の積極的展開に注目した代表的文献として七戸長生「選択的拡大への農民的解答—北海道米作展開の意義—」、『米作 新しい波』（日本農業年報XVI）、1967年があげられる。七戸は、耕境拡大がすすむ道央・新開稲作地帯において水田拡大・機械化・年雇導入・並進的生産力展開・企業的志向といった特色を示す農家群を「新しい波」とし認識した。
- 9) 北海道農林漁業基本問題審議会事務局『北海道農業の基本問題と基本対策（解説版）』、1961年、p.13
- 10) 宮本憲一によれば、都市的生活様式は集住・商品消費・社会的共同消費の3点セットとして理解できる（『都市経済論』（改訂版）筑摩書房、1980年）。農村、特に北海道の散居村落では、商品消費が浸透する一方、社会的共同消費を条件付ける空間条件（集住）を欠く点に生活関連社会資本の基本問題が存在する。
- 11) 電話に関しては「農家生計費調査」の他に農業センサスのデータがある。1960年センサスの「電話を利用している農家がいる集落」の割合をみると、都府県の70.4%に対し北海道は48.1%と低い。1970年センサスの「電話のある農家」の割合は、都府県の71.4%、北海道の69.4%と、ほぼ同水準である。
- 12) 1960年センサスによると、北海道において電灯がある農家が全くない集落の割合は10%、電灯がない農家数は15%を占めていた。
- 13) 坂下明彦「農業」、大沼盛男編『北海道産業史』、北海道大学図書刊行会、2002年、p.52による。
- 14) 1960年センサスと1970年センサスでは、耐寒住宅の構造になっている農家数の程度別

集落数が示されている。10年間の変化を示すと、全くない：53%→26%、わずかある：43%→57%、半分位ある：3%→11%、ほとんどである：1%→6%となる。農家住宅の建て替えが進み耐寒住宅が一般化したのは1970年代後半以降と言われている。

15)湯沢誠・岩元典一・七戸長生・大沼盛男・太田原高昭「北海道における離農動向」、北海道農業会議編『北海道農業の現段階と展望』、pp.121-181。同書所収の川村琢・太田原高昭「北海道における農業労働力流出の性格」、1966年、pp.83-115も参照のこと。また、離農後の追跡調査を行った興味深い文献として、天間征編著『離農—その後、かれらはどうなったか』(NHKブックス381)、日本放送協会、1980年がある。

16)前掲・湯沢他「北海道における離農動向」pp.122-123

17)当時は、次三男の就職のような「単独流出」に対する「挙家離農」が北海道の離農の特徴として注目されていた。離農後の転出先については、市町村内・道内・道外に区分され、移動距離の遠近だけが問題にされていた。まず転居の有無を問うべきだったと思うが、それだけ離農後の転居は当然と受け止められていたのであろう。

ところで、北海道で離農離村が多い理由として農村労働市場の狭隘性があげられる。しかし、転職・転業の意思をもたない後継者不在の高齢引退者も転居するケースが多かった。つまり離農離村の根底には農家の定住意識の希薄さがあり、それは入地後の経過年数が少ないとや生活環境整備の遅れによって規定されていたとみるべきであろう。事実、農村労働市場が大きく変化したわけではないが、注17に示すように1970年代後半以降、離農離村のケースは少なくなった。

18)北海道農業会議の調査は、市町村内の転居を含めて同一市町村内にとどまるものを「離農在村」としているが、その割合は1972年：54.7%、1975年：62.2%、1980年：72.0%、1985：79.0%、1990年：86.7%、1993年：90.9%と推移している。なお、転居しないケースの数は明確ではないが、1987年の調査では、離農戸数合計1,116戸、そのうち同一市町村にとどまる「離農在村」に該当するのが924戸、さらにそのうち転居しないケースが746戸という結果が出ている。

19)こうした地域農業システム再編としての集落再編については、前掲・柳村『農村集落再編の研究』を参照されたい。なお、中札内村の「全村農業法人化」の直後の分析として矢島武・桃野作次郎・七戸長生・工藤賢資・久保嘉治『農業法人と協同組合』(日本の農業14)、農政調査委員会、1962年がある。その後、中札内村の地域農業システムは大きく変貌を遂げ、全国農業協同組合中央会『農業生産組織を核とした農協の運営—北海道中札内村農協の事例を中心として—』(農協理論・事例研究シリーズ・5)、1975年「全村農業法人化」をはじめ、多くの注目を集めた。

## 第2章 北海道の農村漁村集落の現状

### 1. 新規参入者の経営形態と地域との関係～余市町登地区を事例に～

#### 1) 問題意識～北海道の農村集落問題をどうとらえるのか

##### (1) 集落機能と地域づくり

北海道における集落機能をどのように捉えるのか。内地とは異なる歴史的背景を有する北海道の集落機能を捉えるためには、方法論としては、内地を事例に展開されてきたイエ・ムラ論を援用しながら、北海道との共通性と差異をとらえるという分析視角では、議論はいつまでも「イエ・ムラ論」を超えることは困難である。現実問題として、集落（地域）存続の危機が現実問題として現れているもとでは、そうした議論ではなく、地域住民が営農、生活していくために必要な諸条件がどのように限界をむかえ、またそれに対してどのような主体（公的（制度）、市場（サービス事業体）、共同、協同など）がそれを担おうとしているのか、という実態把握を議論の出発点としていく必要がある。

人口が減少していく地域の中で、営農、生活に必要な条件がどのように維持されていくのか。またはどのような機能が維持されるのか。維持されなかつた機能は、どのように担われているのか。つまり市場や、制度（公的な負担）、あらたな組織体が担うのか。こうした点を具体的な地域のレベルから見てみたいというのが、本節における集落問題の分析枠組みである。

上記の分析枠組みを用いる際に、いくつかの既存研究を参考にしたい。まずは、小田切（2014）が展開している集落機能のとらえ方と地域づくりについてである。小田切は集落機能についてその強靭性と臨界点を指摘しており（注<sup>1</sup>）、集落機能が低下して臨界点をむかえる前に、地域づくりをする必要性を指摘している。小田切は集落機能については、大きくまもりの集落機能と攻めの集落機能に分けて考えており、前者は地域性を持っており、後者については広域的コミュニティも視野に入れた議論をおこなっている。

そのうえで、地域づくりの三つの要素として、「くらしのものさしづくり」、「くらしのしくみづくり」、「くらしの持続性の仕組み・金と循環」が必要だとしている。「ものさし」とは地域づくりの目標、価値観の共有であり、「しくみ」とは、ものさしを元にして活動をする主体（コミュニティ）およびハード面ということである。そして、地域の持続性を確保するために、金を循環させるしくみを地域内に作っていく。このように地域づくりを把握している。

ついで、地域活性化論と村落との関係について、ムラ論の研究蓄積からみてみよう。松岡（2011）では、「地域の再生、地域の活性化（地域の中で安心して暮らせる生活の取り戻し…引用者註）にとっては、特定の組織やグループの活動には限界があり、地域が全体として動くことが望ましいことは言うまでも無い。しかも村落が動かないと地域全体が動かないことが良く指摘される。そして地域が動くと言うとき、組織的協同的対応が不可欠である。

---

（注<sup>1</sup>）小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波新書（P8）

従って農村における地域の再生は村落の組織的再編を伴う」(注<sup>2</sup>)

「現代のムラは、このような歴史的な変容を伴いながら新たに生じた種々の地域の課題に對して地域住民組織の協力・連携・協働による住民の意欲の結集と合意形成を行いつつ、地域再生の取り組みを見せてている。」(注<sup>3</sup>)

こうした議論は、前述の小田切の議論との関係でいえば、まもりの集落機能をベースとした地域が、攻めの集落機能を担う際に、村としての変容を迫られることになる、という理解ができるよう。

ついで、地域社会と機能について、福与(2011)の論考を見てみよう。福与は地域社会を集落という空間を前提とした議論としてとらえている。「地域社会とは、システムの境界と空間的境界(領域の境界)とが相互に強く規定し合っている社会システムのこと」(注<sup>4</sup>)として、「農村の地域社会は…領域には居住空間だけではなく、農地や林地といった生産空間や採取空間が含まれる」「デフォルトの社会」(注<sup>4</sup>)だと指摘する。

そうしたうえで地域社会にこそ必要とされる機能として、「地域社会の領域を管理する機能」「農村の地域社会であれば、その農村空間を構成する農地や林地、水路や道路などの地域資源を管理する機能こそが地域社会でこそ担うべき機能ということになる」とする。そしてその機能は国などのためではなく、地域住民のための機能ということだという(注<sup>5</sup>)。

地域社会の機能として具体的には次の六つをあげている。①資源管理機能、②地域振興機能、③自治機能、④生活互助機能、⑤価値・文化維持機能、⑥災害対応機能である。(注<sup>6</sup>) それと小田切の前述の議論を組み合わせると、①、③、④、⑤、⑥が「まもりの集落機能」であり、②が「攻めの集落機能」ということができよう。

## (2) 新規参入者と集落をつなぐ視点～社会的ネットワーク分析と「集落問題」との関係

本節では、新規参入者が入ることによって、地域の集落機能がどのように維持され、また新たな機能が担われているのか、という点について焦点を当てて分析を行う。その際に有効になると考えられるのが秋津(1995)によって提唱されている一連の社会的ネットワーク分析の方法を農業、農村に適用するという分析視角である。秋津は社会的ネットワーク分析の意義としては「個人が中心で、選択的で、個人の自由度の大きな関係」をすくい取ることができる点をあげている。つまり、個人が自らの意思で選択することで関係性を構築するということである。その視点は、外部から地域に入り込んだ新規参入者と地域との関わりを見る際に有効な視点であろう。

集落・村という慣習的関係にたいして、主体的、機能的に関係を構築するという新規参入者が、既存の関係を壊すのか、既存の人の関係性に影響を与えるのか。地域になじむということは、地域において慣習の中に組み込まれ、地域のなかで独自の役割を担うようになる。

---

(注<sup>2</sup>) 松岡昌則(2011)「近代基本農村の構造変動と村落」『現代社会学研究』第24巻、63-69。(P67)

(注<sup>3</sup>) 同上(P68)

(注<sup>4</sup>) 福与徳文(2011)『地域社会の機能と再生』日本経済評論社(P3)

(注<sup>5</sup>) 同上(P9)

(注<sup>6</sup>) 同上(P8)

その役割は、地域の「新しい役割」であってもいい。秋津はその新しい機能を、目標を何にするのかという点で、事業型と生活型という区分をしている。

農業社会学的視点からの課題として「農業者が農村に住まい農業で生活するとき、いかなる人間関係がそこにひろがるのか。それを、農業者の主体性を重視した経営 manage の観点と（つまり、関係性を自ら構築、経営するという主体性に注目してということ、農業経営と言ふことではなく…引用者注）、その主体性を規定する地域の個性的秩序の緊張関係のなかで明らかにすること」(注<sup>7</sup>) をあげている。こうした視点も踏まえながら、余市町の事例を見ていくたい。

### (3) 分析視角と課題

本研究の分析視角は、集落機能それ自体を捉える、つまり集落がありそれが機能を果たしているとみるのではなく、地域住民の生活がどのようにおこなわれているのか、それがどのようにつながりの中で担われているのか、という視点から分析を行う。地域住民（主として農業者、最近は高齢者が増加）が生きていく（営農・生活）上で必要な機能を誰がどのように担うのか、という視点である。そして機能の担い手が地縁的なつながりの中でその役割を果たしている場合に、それが地縁的集団機能として、いわゆる「集落機能」として現れる。

課題としては次の点である。集落機能のなかで、人口減少に伴って、それぞれの機能のどの部分が集落による共同から、市場や公的サービスに担われ、その仕組みをつくっていくのか、ということを具体的に明らかにする。

そのうえで、地域のつながりの中で、主体的に関係を切り結ぶことが出来る新規参入者が、地域の中でどのような役割を果たし、また期待されるようになるのか。

また、新規参入者による「攻めの集落機能」が具体的にどのような条件で集落機能として定着していくのか。

新規参入者の「攻めの集落機能」が中心となる中で、それが「まもりの集落機能」にも影響を与える可能性はあるのか。あるとすればそれはどのようなプロセスを辿るのか。

以上の課題について余市町登地区を対象として分析、検討してみよう。

## 2) 余市町登地区の概要と農業展開

### (1) 登地区的概要

まずは、事例となる余市町登地区的概要を見てみよう。登地区は、余市町の東部の丘陵部に位置する果樹地帯である。表 1-1 にあるように、2010 年で経営耕地面積約 261ha のほとんど (252ha) が樹園地となっている。果樹の中心は、後述するようなぶどう（生食および醸造用）、りんご、さくらんぼである。農家戸数は 2010 年で 75 戸となっているが（表 1-2）、近年では新規参入者が多く入っている地域として道内でも注目されている。経営規模と

---

(注<sup>7</sup>) 秋津元輝（1995）『農業の展開と農業者の人間関係に関する研究—農業社会学の視点から—』（P10）

しては 5ha 未満の経営で 59 戸（表 1・3）と大半を占めている点は北海道の中でも特徴であり、こうした小規模な経営が多いという点も新規参入の障壁の低さとなっている。経済規模で見ても農産物の販売額が 1,000 万円未満の経営が大半である（表 1・4）。

表 1-1 余市町登地区的経営耕地面積

		経 営 耕 地 面 積 計 (a)			耕作放棄地面積計(a)	
		田		畠		
		うち 水稻作付				
1970	39,960	5,450	5,455	3,670	30,840	0
1975	38,585	1,999	1,349	3,246	33,640	1,174
1980	43,707	1,689	1,046	2,145	39,873	610
1985	44,935	1,109	815	2,964	40,862	502
1990	39,782	631	602	2,949	36,202	904
1995	36,163	415	390	1,311	34,437	5,359
2000	32,681	220	120	1,630	30,831	3,434
2005	27,533	260	220	695	26,578	4,475
2010	26,092	390	350	492	25,230	5,064

資料) 農業センサス集落カードより作成。1985 年までは総農家の値であり、1990 年以降は販売農家の値である。

表 1-2 余市町登地区的農家戸数の推移

	総農家 (戸)	販売農家 (戸)	専業農家(戸)  男子生産年齢人口 あり	第一種兼業農家 (戸)	第二種兼業農家 (戸)	農業労働力保有状況別農家数(戸)							
						65歳未満農業専従者がいる		60歳未満 男子専従者あり	60歳未満 女子専従者あり	男女の専従者あり	男子専従者のみ	女子専従者のみ	
						65歳未満農業専従者あり	60歳未満農業専従者あり						
1970	128		95 0	28	5								
1975	122		97 95	21	4								
1980	122		94 86	17	11				96				
1985	114		77 70	24	13				87				
1990	106	105	66 55	26	13	78	69						
1995		100	59 40	34	7	79	63						
2000		88	45 25	33	10	67	44						
2005		79	41 20	28	10	56	38	36	62	9	5	2	
2010		75	50 27	15	10	48	36	31	59	9	5	1	

注) 農業センサス集落カードより作成。

専業農家、第一種兼業農家、第二種兼業農家、農業労働力保有状況別農家の 1990 年以降の戸数は販売農家の値である

表 1-3 余市町登地区の経営耕地面積別の経営体数の推移 (経営体)

	1ha未満	1～3ha	3～5ha	5～10ha	10～20ha	20～30ha	30ha～
1970	3	68	40	17	0	0	0
1975	3	61	42	16	0	0	0
1980	7	47	38	29	1	0	0
1985	5	37	38	32	2	0	0
1990	9	30	38	26	2	0	0
1995	12	28	36	23	1	0	0
2000	7	29	30	21	1	0	0
2005	11	22	22	11	8	1	0
2010	10	24	25	14	2	1	0

注) 農業センサス集落カードより作成。

1985 年までは総農家の値であり、1990 年以降は販売農家の値である。

表 1-4 余市町登地区の販売金額別経営体数(2010 年)

合 計	77
販売のない経営体	0
販売額100万円未満の経営体	8
販売額100～500万円の経営体	24
販売額500～1,000万円の経営体	28
販売額1,000万円以上の経営体	17

注) 2010 年農業センサス集落カードより作成。

## (2) 農業展開と醸造用ぶどうへの転換

リンゴが 80 年代に 4～5 年相次いで暴落した。それ以前からの規模拡大路線も相まって、負債農家が続出し農協が負債整理農協に指定された。その後 7 年かけて再建をしたが、その影響は現在でも引き続いている。規模の大きな人は醸造用ぶどうへ、規模の小さな人は施設野菜へと分化していった。

登地区でいち早く醸造用ぶどうに取り組んだいわゆる「七人の侍」は当時すでに規模が大きかった人たちであり、施設園芸には行かずに規模が大きくてもできる醸造用ぶどうへ進んだ。

このときの影響で、農家の後継者が相次いで農外に流出（または農家が後を継がせないというような状況）になり、その人達が現在後継者不在の高齢農家となっている。

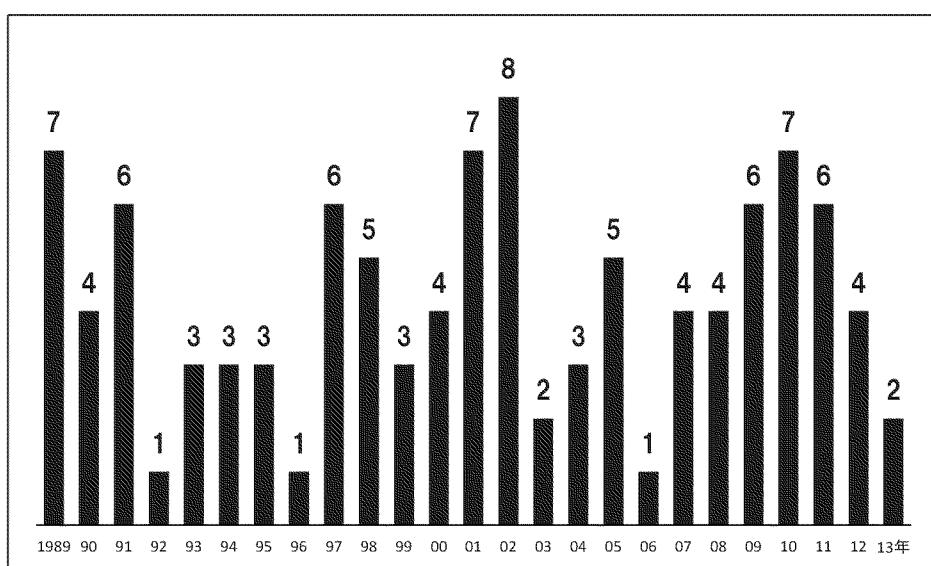
登地区では、以前から田舎暮らしにあこがれて農村に入ってくる人はいたが、そうした人々は農地の面積が 1ha もいらない、という人も多く残りの農地を荒らしていた。そこで、余市町としては農地取得の下限面積を 30a にしてこうした人たちも農地をかえるようにした。しかし、実際に下限面積で買った人は一人ぐらいしかいない。売る方としてもそんなに少ない面積だけほしいといわれても困るという事情があった。

### 3) 新規参入者の参入動機と経営形態

#### (1) 余市町における新規参入者動向

図 1-1 のように過去 24 年間で余市町には 105 世帯が農業を目的として参入しており、さらにここ 5 年間の間で、参入希望者の相談件数が 85 件に達するほどその数は極めて多い。85 名の内、余市町にて確実に営農開始・継続していると思われるのが 14 名、2014 年 1 月 15 日現在研修中の人（または研修中の可能性がある人）が 8 名、余市町以外の地域で参入または研修している人が 8 名、参入していない（参入辞退した）人が残りの 55 名である。

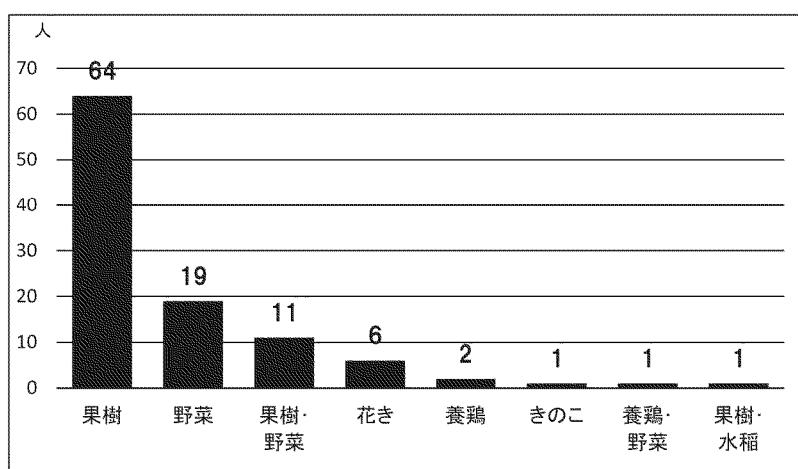
図 1-1 余市町の年度別新規参入者数(1989~2013 年)



資料) 余市町農業委員会資料より筆者作成

作目別参入者を示したのが図 1-2 である。これで分かるように過去 24 年間余市町における新規参入者は果樹栽培が圧倒的に多い。

図 1-2 余市町の作目別新規参入者数(過去 24 年間)



資料) 余市町農業委員会資料より筆者作成

ここ5年間の新規参入者の参入前の希望作目と参入後の選択作目を比較した表1-5を見てみると、近年においては施設野菜の栽培が増加する中で果樹栽培特にワインブドウの栽培が多いことが分かる。もう一点注目できるのは参入前の作目と参入後の作目がほとんど一致していることである。これによって余市町は他の地域に比べて自由な経営ができるといえる。

このように余市町には新規参入者が多く集まっており、特にワインブドウに関する関心が高まっていることが分かる。また、新規参入者が選択した作目を栽培することが出来る点で参入者にとって魅力的である。

表1-5 余市町の新規参入者の作目（参入前の希望と参入後の対比）

氏名	参入前の希望	参入後の選択
No. 1	施設栽培・イチゴ	施設野菜
No. 2	未確認	果樹
No. 3	ワイン用ぶどう	果樹・ワイン主
No. 4	野菜果樹複合	施設野菜
No. 5	施設栽培・トマト等	施設野菜
No. 6	ワイン用ぶどう	果樹・ワイン主
No. 7	未確認	果樹・ワイン主
No. 8	養豚	果樹・ワイン主
No. 9	トマト及びミニトマト等	露地・施設野菜
No. 10	未確認	果樹
No. 11	さくらんぼ・ブルーベリー	果樹
No. 12	未確認	果樹
No. 13	ブルーベリー	小果樹
No. 14	かぼちゃ・トマト等の野菜	施設野菜

資料) 余市町農業委員会資料より筆者作成

## (2) 余市町における新規参入者の特徴

余市町における新規参入者の特徴を見るため聞き取り調査を行った。調査対象は余市町の新規参入者であり、2013年から2014年にかけて25世帯の農家を訪問し聞き取り調査を行った。表1-6に調査事例の基本概況をしめした。まず、20~30歳代が9名、40~50歳代が11名、60歳代が5名である。主な栽培作目としては果樹・野菜があり、2009年以降の参入者はワインブドウの栽培が多い。経営規模は4ha未満が23件と多く、雇用労働力は利用せず零細的家族経営が中心であることが分かる。

表1-6 調査した新規参入者の基本概況及び労働力状況

農家番号	年齢	性別	参入年次	居住地	営農地	主作物	経営面積(ha)	家族構成及び経営従事者		地出	本入	當農以外の活動	家族	雇用(名)
								同居	長男(31)、次男(29)					
1	63	男	1984	栄町	栄町、仁木 養鶏、野菜		1.5(520羽)	本人(63)、妻(53)		長男(27)、長男	無し	次男一養蜂(仁木)	無し	
2	55	男	1987	梅川町	梅川町 養鶏、野菜		0.9(850羽)	本人(55)、妻(55)		長女(27)	無し	無し	無し	
3	56	男	1990	登町	登町 果樹		2.0	本人(56)、妻(51)		長女、次女	建設会社(冬)	妻・加工場(冬)	無し	
4	51	男	1992	登町	登町 果樹、野菜		4.0	本人(51)、妻(48)		長男、長女	農民協同組合	妻・薬剤師	無し	
5	43	男	1995	登町	登町 養鶏		1.7(800羽)	本人(43)、妻(38)、長女(11)、長男(8)		子2人	JR除雪(冬)	妻・WPP反対活動	無し	
6	62	男	1996	栄町	栄町 花き、野菜		2.0	本人(62)、妻(59)			ハソコン関係会社	パート	無し	
7	65	男	2003	松幌町	松幌町 果樹		1.8	本人(65)、妻(67)		長男、次男	未了	未了	未了	
8	34	男	2005	登町	登町 施設園芸		5.7	本人(34)、母(59)			無し	無し	8	
9	43	男	2008	沢町	沢町 施設園芸		1.8	本人(43)、妻(子2人)			無し	無し	無し	
10	38	男	2008	沢町	沢町 果樹、野菜		3.0	本人(38)、妻(37)、長女(4)			無し	無し	無し	
11	47	男	2008	栄町	栄町 野菜		1.3	本人(47)、妻(48)、子(20、18、12)			郵便局(冬)	無し	無し	
12	43	男	2009	登町	登町 ワニブドウ		4.0	本人(43)、妻(39)			JR除雪(冬)	未了	無し	
13	51	男	2009	黒川町	黒川町 施設園芸		1.1	本人(51)、母			無し	無し	無し	
14	59	男	2009	小樽市	小樽市 野菜		1.1	本人(59)、母(86)、弟			年金	四年金、第一年金	無し	
15	31	男	2009	美園町	美園町 ワニブドウ		4.4	本人(31)、妻(31)、妻(31)			JR除雪(冬)	ママ介	無し	
16	43	男	2009	黒川町	黒川町 ワニブドウ		3.0	本人(43)、妻(43)、子(9、7、3)			無し		2	
17	41	男	2010	登町	登町 ワニブドウ		2.3	本人(41)、妻(37)、長男(3)、長男(0)			無し	無し	無し	
18	54	男	2010	登町	登町 ワニブドウ、果樹		6.0	本人(54)		妻(51)、長男、次男	無し	無し	4	
19	39	男	2011	登町	登町 ワニブドウ		3.5	本人(39)、妻(37)、長女(10)、長男(8)			未了	未了	無し	
20	27	女	2012	登町	登町 ワニブドウ、果樹、野菜		2.0	本人(27)			農民協同組合	該当無し	2	
21	37	男	2012	登町	登町 研修中		3.0	本人(37)、妻(38)、子(8、5、2)			未了	未了	無し	
22	65	男	2012	大川町	大川町 ワニブドウ		2.3	本人(65)、妻(45)			レストラン経営	12		
23	26	男	2013	黒川町	黒川町 果樹		4.5	本人(26)、母(60)、友人(25)			無し		1	
24	38	男	2013	登町	登町 野菜		2.2	本人(38)、妻(39)、子2人			未了	妊娠中	無し	
25	32	男	2014	未了	登町 ワニブドウ、生食ブドウ		4.0	本人(32)、妻(32)			無し	無し	無し	

註) ●は農業従事者を示す。

資料) 聞き取り調査より筆者作成

次に調査事例の参入過程を示したのが表 1-7 である。新規参入者らがどのような経緯で参入してきたのかを見ると、まず 50 歳未満で参入した者が 21 名で、若い世代から参入した者がほとんどであることが分かる。出身地としては北海道出身が 14 名で最も多く、本州から九州まで様々な地域から参入している。半数以上が 4 年制大学卒で高学歴であり、特に北海道大学卒業者が多く、農業生産だけではない様々な知識を活用したうごきが期待される。前職としては会社員がもっとも多く、自由な生活と仕事が不可能であったことが考えられる。参入前の研修過程を経ていない農家が半分以上であり、余市町への新規参入の障壁は低いことが分かる。

表 1-7 新規参入者の就農過程

農家番号	参入年次	参入当時年齢	出身	最終学歴	前職	研修
1	1984	34	東京	不明	会社員	無し
2	1987	29	札幌	帯広畜産大学	会社員	無し
3	1990	33	三笠市	酪農学園大学	会社員	無し
4	1992	30	山梨県	北大農学部	会社員	無し
5	1995	25	石狩町	静岡の大学	会社員	無し
6	1996	45	静岡	不明	会社員	無し
7	2003	55	札幌	北海学園大学	会社員	余市町
8	2005	25	埼玉	宇都宮大学	会社員	余市町(1年)
9	2008	38	滋賀県	北大法学部博士中退	会社員	十勝
10	2008	34	余市	中央大学中退	運転手	無し
11	2008	45	小樽	東海大学	会社員	余市町
12	2009	38	秋田県	北大	会社員	余市町(2年)
13	2009	46	北見	不明	公務員	余市町(2年)
14	2009	55	小樽	不明	農文協	無し
15	2009	27	札幌	北海道文教大学	不動産会社	無し
16	2009	38	札幌	不明	会社員	無し
17	2010	36	長野県	東京農業大学	会社員	余市町(1年)
18	2010	51	千歳	江別の大学	自営業	無し
19	2011	37	東京	北大	会社員	余市町
20	2012	26	札幌	北大農学修士	会社員	無し
21	2012	36	余市	不明	会社員	余市町
22	2012	64	鹿児島	東京外国語大学中退 ドイツワイン学校	ワイン事業	無し
23	2013	26	千葉	北大経済学修士	学生	無し
24	2013	38	埼玉	埼玉大学経済学科	会社員	無し
25	2014	32	札幌	専門学校	会社員	余市町(2年)

資料) 聞き取り調査より筆著作成

次に、調査事例 25 件の参入動機（表 1-8）を見ると、大きく 5 つの動機に分けることができる。まず①農業への興味を持っているパターンで、食を作る仕事がしたい、自分で農産物を生産したいという人々がいる。また②特定作目への関心があるパターンで、余市町の場合特にワインや果樹が好きで入ってくる人々が多い。次は③田舎暮らしを志向するパターンであり、家族の健康のために農村生活をしたい、自然の中で住みたいという人々、④自己実現パターンで、都市部ではできない自由な仕事がしたい、自分が生産した物を使って自分で販売したい人々、⑤環境的理由で参入したパターンで、環境・自然に優しい生

活をしたい、原発の問題で北海道に来た人々など、新規参入者らはそれぞれ多様な動機を持って参入している。

表 1-8 新規参入者の参入動機と理想的営農生活

農家番号	参入動機及び理想的営農形態
1	子供を生んでから田舎に暮らそうと思い、余市に参入。お金は考えなく、自分でやりたいことをやりたい。6次産業化を志向している。
2	山の近くに住みたいと思い余市に入ってきた。生活ができる営農をしたく、養鶏を選択した。現状維持を思っており、環境にやさしい生活をしたい。
3	農業をやりたいと思い、友人の紹介で余市に入ってきた。地域にやさしいもので生きていけばいい。果樹以外にやりたいことをやるか現状維持したい。
4	農業特に北海道での果樹農業に興味を持っていた。環境にやさしい農業をやりたい。
5	食を直接さわる仕事、体を動かす仕事がやりたい。
6	親の看護で余市に来て、土地があつたため農業を始めた。やることがなく、楽しいので続けている。先のことは考えていない。
7	まったく新しい生活をしたいと思い農業を始めた。もっとやりたいけど家族の心配で2~3年で辞めると思う。
8	農業をやりたいと思い参入した。近代的経営(ビジネス的経営)、技術・経済的に新たな農業をやりたい。規模拡大を考えている。北海道に合う栽培をしたい。
9	自分で責任を持って経営をしたいと思い農業を始めた。
10	自分でやりたいことができる仕事がやりたいと思い農業を始めた。
11	自分で食べるのを自分で作りたいと思った。
12	農業をやりたく、ワインが好きであるためワイン農家を始めた。自分のワイナリーを作りたい。
13	新しい生活がしたく、農村に住みたいと思い農業を始めた。1品目で効率性を高め、収益を上げている。
14	仕事で農業に興味を持ち、自分でやってみたいと思った。
15	自然の中でお金に左右されない生活がやりたい。農業をやるのは新しい町作りだと思っている。新しいことがやりたい。自分のブランドを作りたい。ワイン=余市というイメージを作りたい。
16	奥さんの出身が余市であり、ブドウ作りが夢であったため果樹栽培の最適の余市を選択した。余市に訪問した人々が泊まれるようなホテルを作ろうとしている。
17	実家がワインを造っており、ワイン会社であるココファームで働きながら畠のことも勉強したいと思い参入した。小面積で高品質のブドウを栽培し、自分のワインを作りたい。付加価値を高めたい。
18	50歳から違う業種で第2の生活をやりたいと思い農業を始めた。農業法人として大きくいけるようになりたい。
19	北海道の田舎で住みたいと思った。観光農園を作りたい。
20	環境と自然にやさしい生活をしたい。NPO活動であるエコビレッジの形成、消費者と生産者のつながりを作りたい。
21	自然の近くに住みたいと思った。顧客の顔が見える農業をやりたい。消費者と生産者をつなぐ農業をやりたい。
22	余市に多くのワイナリーを作りたい。顧客を余市に呼ぶ必要がある。高級ワインを造りたい。先進国のようなファーマーになりたい。公園・農園を作りたい。
23	物を作るプロセスを知らないと思い、自ら生産をしてみたいと思った。生産から販売まで行う日本第一の法人を作りたい。
24	子供への原発の影響が心配で余市に入ってきた。経済的に収益性が高い作物を栽培したい。
25	都市生活(人、競争社会)に飽き、農業をしようと思った。野菜農家をするつもりだったが経済的に儲からないと思い、生産的に安定していた余市でのブドウ農業を始めた。ワインが好きだったのでワインを作ろうとした。

資料) 聞き取り調査より筆者作成

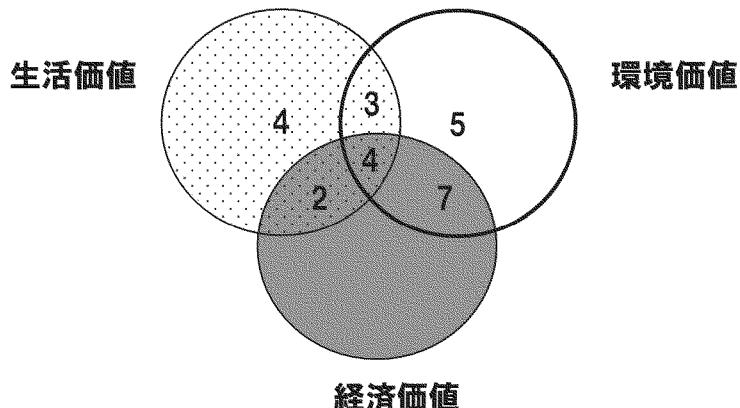
### (3) 新規参入者の価値観

本研究では、このような多様な形態と考え方を持っている新規参入者らを参入動機・志向する営農形態を基に三つの価値観に分類して分析を行う。分類の基準は祖田修他 (1996) が用いた価値観を参考に、生活面を重視する『生活価値』、環境を重視する『環境価値』、経済的面を重視する『経済価値』に分類した。調査の結果、各価値の特徴を見ると、まず『生

『生活価値』は、田舎暮らしがもっとも大きい参入動機である。お金に頼らず自分なりの生活をしており、農村を自己実現の場として考えている。次に『環境価値』は、資源の節約、食材の自給など環境にやさしい生活をしており、循環型農業を志向する特徴を持っている。最後に『経済価値』は、経済面をもっとも重視し、参入動機としては自分の経営の実現が挙げられる。高収益作物の栽培、個人的販路の確保などの経営努力をしている。

調査では、アンケート項目として、各価値に関する指標を設定し、それについてどの程度重視するのかを五段階評価してもらった。紙幅の関係でその結果について詳述はできないが、結果をとりまとめとめて各事例がどの価値観に属しているのかを示したのが図1-3である。図でも分かるように、経済価値だけを重視する事例もいくつか見えるが、ほとんどが生活価値や複数の価値観に属していることが分かる。特に三つの価値観をすべて重視する事例も4件あるなど多様な価値観を持った新規参入者が余市町に集まっていることが分かる。また大半が生活価値に属しており、自分の生活の実現を重視する参入者が多いことが分かる。

図1-3 価値観別にみた新規参入者の分布



資料) 聞き取り調査より作成

#### (4) 代表事例の紹介

ここでは25件の調査事例の内、経済面を重視する新規参入者とは違う価値観を持つている二つの事例を紹介する。

##### ①事例番号17-Sさん

Sさんは42歳の男性で、2009年に参入した。現在奥さんと子供2人と一緒に暮らしており、農地面積は2.3haでワインブドウだけを栽培している。ワイナリーを立てて栽培したワインブドウを全量自分のワイナリーで醸造しており、委託醸造も行っている。Sさんの実家はワイナリーであり、大学で醸造学を学んだ後、実家とはべつの会社でワインづくりに従事していた。ワインの味は畑でほぼ決まると思い自分でワインブドウを栽培したいと思った。余市なら日本、世界でも通用するワインを作ることができると思い余市を選択した。

畠のワイン醸造体験などで毎年 100 名以上のボランティアが訪問しており、ワイナリーを立てようとする農家が学びに来るなど、余市のワイン栽培農家の中で大きい役割を担っている。S さんの追求する価値観を見ると地域価値をもっとも重視する。実際 S さんは、新規参入者にとって最も重要な点は地域になじむことであると考えている。また、余市内に小規模ワイナリーができることで地域発展につなげることができると思っているなど、自分も地域に貢献したいと考えている。

#### ②事例番号 20 番 - R さん

R さんは 28 歳の女性で、2012 年一人で余市町に参入してきた。経営面積は 3ha であり、ワインブドウと果樹全般、野菜を栽培している。参入の契機は余市を拠点に活動している地域づくり NPO 活動の一環として農業生産に取り組んだことである。NPO とは別に農業は独立して経営しており、農産物の販売は会員制を中心とした直売である。農家と消費者をつなげたいと思っているため、SNS やホームページを運営し農産物の生産から消費までの過程を紹介している。また、新規参入者婦人会に参加し、札幌での直売所も開いているなど、消費者とのつながりを広げている。このように R さんは地域価値と環境価値をもっとも重視している。

このように余市町にはただ農業生産するだけでなく多様な価値観を求めて参入し、その実現方法として農業を選択した、新たな形態の新規参入が見られる。

### 4) 新規参入者と地域

前述のように、登地区には多様な価値感を持った新規参入者が多数移住して地域住民として、営農、生活をおこなっている。これから地域づくりの担い手として位置づけられる新規参入者が、既存の集落のなかで、どのように関わりを持っているのであろうか。新規参入者は、「よそもの」として地域づくりの担い手として重要な役割を期待されている。その一方で、彼らが地域に定着し、地域の担い手となっていくためには、既存の農家との関係性について明らかにすることが必要である。これらの人たちが既存の農家とどのような関係性を結んでいるのか、という点について実態調査から見てみよう。これらのつながりのあり方をみると、集落機能についても把握できるであろう。

#### (1) 地域との関わりと日常的なつながり

2000 年代以前に入ってきた新規参入者はそれ以降の新規参入者と比べて地域の組織に参加する割合が多かった（2013 年の調査）。表 1-9 は登地区への聞き取り調査をもとに、新規参入者と地域との関わりについて整理したものである。近年の新規参入者は自分の農業で忙しい場合もあり地域組織に参加していない人もいるが、ほとんどが地域組織に所属している。組織的にも個人的にもいろいろ交流が行われているが、中には周りとあまり交流していない、する必要がないと考えている人もいる。

区会、神社組合、道路組合、農事実行組合など地域の基本的な組織には全員が加入している。これらの組織は地域環境の整備に関する割り当てなどがおこなわれており、加入するこ

と自分がいわば義務的な組織といえよう。

今回の調査ではこれら組織とのより具体的に関係については聞き取りできなかった。たとえば、神社組合や区会においては、具体的にどのような役に就いているのか、という点についての検討も必要になる。神社組合での協賛金の集め方や金額、地域の顔役的役割を担っているのかどうか、という点についての検討が今後必要である。

ついで日常的なつながりについて、営農と生活に分けてみてみよう。営農についてみると、農業に関しては新規参入者と既存農家とのつながりは様々な形態で見られたれ。ハウスぶどうの被覆作業を手間替えなどもみられた。

最近の新規参入者は新規参入者同士のグループを作ったり、新規参入者だけのグループ以外にも、同じ作物を栽培している農家の集まりにも出るなど、地域交流が活発に行われている。特に、ワインブドウを生産している既存・新規の若い世代のグループが2014年に作られ情報交流などを行っている。

生活面での日常的なつながりについては十分な実態把握をおこなうことができなかった。そのなかでも、区会への参加について既存農家のなかには新規参入者はあまり参加していないと認識している農家がいる一方で、新規参入者自身の多くは区会などには積極的に参加していると認識している。こうした認識の違いがどのような実態から生じているのかについても今後の調査が必要であろう。

表1-9 登地区新規参入者の地域との関わり

	地域との関わり 地域活動への参加	日常的な関わり		地域について
		営農面	生活面	
A	区会、道路組合、農事組合、PTA。 最近は地域のつながりがなくともお金があれば何でも出来る時代。就農当時は多くの人と仲良くなるため、特定の人と深いつきあいはしなかった。	後志百姓クラブ、農協組合員	全体的に少しずつ仲良く。	
B	区会(新年会、草刈り)神社組合、道路組合、消防団、農事組合	地元新規参入者との交流、ハウスの被覆手間替え(交流のため)、のぼりんぐ(妻)	もと研修先農家を2週間に1回札幌の病院につれていく。	土地購入関連の制度が必要。
C	区会にはあまり参加していない	ワインブドウ若手の会。同じ考え方を持つ人とは交流する。		黒川小学校では登小学校のような地域ぐるみの活動はない
D	区会、農事組合(年寄りの農家も来る)で地域情報がもらえる。瓶詰を手伝ってもらう。喜んでくれる。)。当番がある組織はできるだけ出るよう	ワインブドウ若手の会。ワインナーリー希望の人が相談で来る。ハウスの被覆手間替え。	周りの農家からりんごや野菜をもらっている。困るぐらい多い量をもらうときもある。	小さいワイナリーがたくさんできてくれればいい。そのような活動があれば。
E	区会、神社組合、農事組合。草刈り、祭り準備など新規就農のため、積極的に参加。	向いの農家が見ていて指導をうける。間違っていると思って聞く。先輩の農家(販路に困っている農家にアドバイスすることをいやがるひとも)	全国の農村に比べて余市は生活的交流がすくない(ドライ)。	三沢地区の人の集まりには全農村は閉鎖的だと思う。余市でているが、それより大きな相談してくれるが自ら教えて地区的な集まりには行きたくなれない。だから余市は好きでいい。当初嫌がらせを受けたではない。ただ農業を行う場所として。
F	区会、消防団、神社組合、道路組合、農事組合、PTA、水利用組合(現在水は使えないが集まりはある)	のぼりんぐ(妻:代表)、後志百姓クラブ、大学時代の知り合い(販路確保などの情報)、研修先農家(技術的)	学校による交流が多い。	後志全体がつながるようになつたら。小樽のガラス工芸を使つたワイングラスの製造など。
G	区会、神社組合、道路組合、農業用水組合	のぼりんぐ(もんがく作戦会)、後志百姓クラブ、農民管弦楽団、自治基本条例停会、ワインブドウ若手の会	買い物をほとんどしないぐらい食料品をもらっている。	土地購入関連の制度が必要。地域資源を使って何か活動をしたい。
H	区会	新規就農者との個人的な交流はある。	親方から野菜もらっている。	研修生も使える資金制度必要(現在の制度は保証人などで貰いにくい)。観光客のための宿泊施設必要。

資料) 2014年11月実施調査より作成

### (3) 新規参入者に対する既存農家の見方

今回の調査では、登地区の既存農家 8 戸にも経営実態及び新規参入者との関わりなどについての調査をおこなった。そのなかから、新規参入者の対する意見や関わり方について特徴的な点を整理してみよう。

①つかず離れず。来るものは拒まず、去る者は追わず。

新規参入者への意識については、「つかず離れず」、「来るものは拒まず、去る者は追わず」という意識が見られた。農家の聞き取りをいくつか羅列してみよう。「近年の若い新規参入者はワインブドウ農家が多くため交流はあまりない。新規参入者はがばって成功してほしい。失敗すると地域の人としても悲しい」

「良い仕事を辞めてわざわざ余市に来たのだから成功してほしい。周りの人といろいろ交流しながら勉強してほしい。勉強しにくる人は大歓迎。息子を教えているため研修生は受け入れていない。地域に子供が減っているのは寂しいが、若者が入ってくることは地域にとっても良いと思う。」「余市は比較的仲が良く、相互扶助が行われる地域である。新規参入者は見守ってあげたい。販売先、ワイナリーを作るのも良いが、まずは生産に集中して良い生産物を作りたい。助言してもポリシー持っている人は聞かない。しっかりと準備して成功している事例もあるので、ほかの新規の人にも勉強になるだろう。」などである。

②新規参入への前向きな考え方

そうしたなかでも、農家によっては新規参入者の出現を前向きに捉え、いわば「攻めの集落機能」のきっかけとして感じている農家も見られた。新規参入者の研修受入を積極的におこなっている農家は「自分の目標の実現で周辺農家に迷惑はかけないでほしい。経営が成り立つために頑張ってほしい。新規参入者が行ういろいろな活動に刺激を受ける」、「一人でできないことをみんなでやろうと思い、若いワインブドウ農家 10 戸が集まり組織を作り始めた」という若手農業者もいる。その組織には新規参入者も入っているおり、当該農家は同じ世代の新規参入者の相談役にもなっている。

## 5) 攻めの集落機能

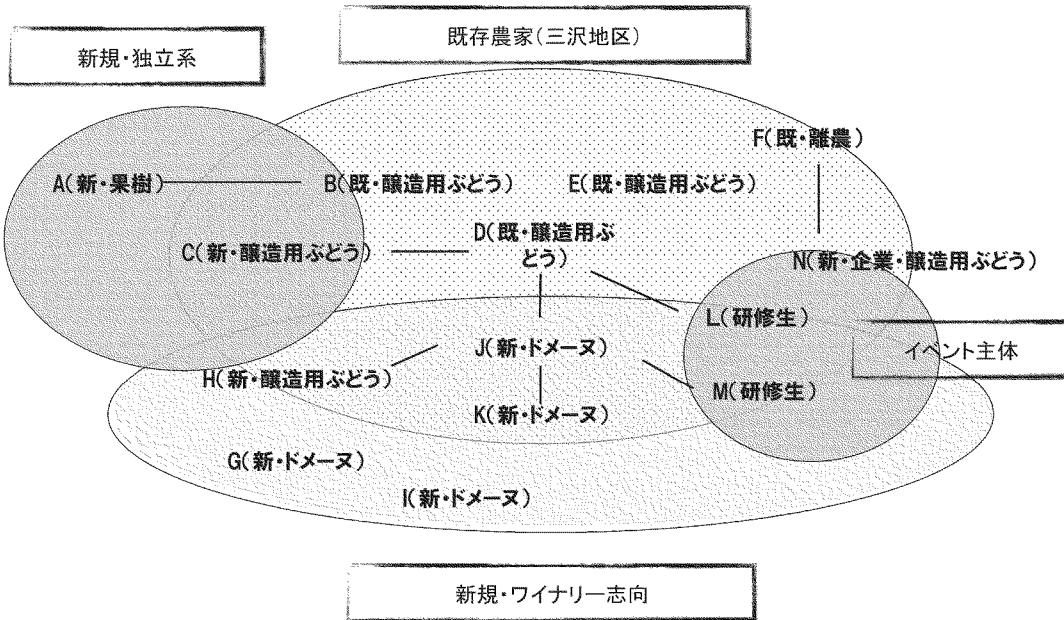
### (1) 余市の若手ワイン生産者の会による新規イベント

新規参入者のネットワークは新規参入者のみの閉じたものになりやすいが、新規参入者と既存農家が交わった「ハイブリッドなネットワーク」が期せずして浮かび上がったのが 2015 年 7 月に開催された余市登地区的ヴィンヤード（醸造用ぶどう栽培果樹園）およびワイナリーをめぐる企画である。登地区的既存農家、新規参入者合わせて 10 のヴィンヤード、ワイナリーが参加した。参加者は全国から 300 名程度が参加し、普段立ち入ることのできないぶどう畠やワイナリーを歩いてめぐり（ある人はタクシーで）、生産者との会話、風景を楽しむというこのイベントは、新規参入を目指して登地区で研修をしている人物を中心として開催された。

図 1-4 は、このイベント参加者の相関図を筆者なりに整理したものである。このイベントの発端はワインづくりを目指してこの地で研修をしている L、M、そして醸造用ぶどう生産

を既存農家から引き継いだ企業参入 N の社員達であった。直接の主体は彼らではあるが、その運営には、地域のサポートが見られた。こうした取り組みは「よそ者」によって地域とは遊離した形で進められることが多いが、新規、既存の若手農業者がこの取り組みに参加してハイブリッドネットワークとして進められているという特徴がある。その核となるのが D と J である。この二人のつながりが新規・既存の農家を「ワイン」をキーワードとして結びつける役割を果たしているのである。J は D のもとで研修をして新規参入を果たした。そして D は地元で 4 代続く農家でいわば地域の顔役ともなっている。地元の顔役である D と、新規参入者のリーダーの J。この二人のつながりの中で、いわば D による地域での「承認」機能（成員認知保証システム）をもとにしたハイブリッドネットワークが構築されているのである。

図 1-4 ワイン交流イベントにおける関係者の相関図



注) 筆者作成

## 6) 集落の機能の変化と新規参入者の役割

### (1) 集落の機能の変化～公・共・市場～

以下では、実態調査からわかった範囲で集落の機能の実態について、福与の集落の機能の分類を元にして箇条書き的に整理してみよう

生活互助機能についてであるが、冠婚葬祭については、それまで集落で担っていたものが、現在ではほぼ全て市場化していることがわかった。その一方で、高齢者世帯への除雪のボランティア組織等、共的なつながりが見られていることも明らかになった。

資源管理機能については、道路組合などによる草刈りなどはそのまま新規参入者も巻き

込んだかたちで継承、維持されている。

価値・文化維持機能は外見上、維持されているといえよう。神社組合、社日祭など新規参入者もこれに参加している。そうしたなかで、実際の機能を担っていく中での役割分担（集落構成員から祭りの負担金を集める際の金額の決め方や、集める方法など）についての詳細な研究は今後の課題である。むしろ、元々あったのかという点は議論の余地がある。

農村の共同作業関係については、手間替えは維持されているが、その関係性は互助的関係というよりもむしろ、金銭を媒介とした市場的関係へと変化している。

地域振興機能については、新規参入者と既存農家が混ざり合うことで新たな機能が付加されてきている。

自治機能について、区会は本来そうした機能を期待されていたが、今回の調査ではその点については十分に調査できなかった。

## (2) 新規参入者の役割

前述した地域振興機能にみられたように、新規参入者が入ることで、新たな機能の発揮が見られている。その際に重要なのが、既存農家のネットワークと結びつけることができるゲートキーパーの存在である。

## (3) 今後の課題

最後に今後の研究課題について整理をしておこう。

今回の調査からは集落のつながりは薄くなったと全員が認識している。それは、例えば昔はソフトボールなど日常的なつながりが頻繁に見られていた。それが失われてきている、ということが北海道の農村においてどういう意味を持つのかという点についての検討が必要であろう。

ついで法人の新規参入と地域との関係である。地域の視点から見ると、家族経営が入ってくることに関しては、地域の「つながり」に大きな変化はない。一方で、企業が入ることで、地域へのインパクトは異なる。従業員が必ずしも地域に住んでいない点や資本力が違う等が要因である。法人経営は今後地域農業の重要な担い手として期待されているが、それらが地域で定着するためにも地域との結びつきの有り様についての実証的研究が必要である。

最後に、新規参入者が担う「攻めの集落機能」が「まもりの集落機能」の引き上げ効果があるのか、という点である。後継者世代に対しては、新規の人たちが大きな刺激を与える。そのことが、「まもりの集落機能」にたいしても影響を与えるのかという点については、今後も調査が必要であろう。新規参入者が入ることによって、集落の機能のそれぞれに、どのような変化が現れているのかを見ることで、その評価が可能となる。

### 【参考文献】

- 秋津元輝（1995）『農業の展開と農業者の人間関係に関する研究－農業社会学の視点から－』  
京都大学学位請求論文、京都大学学術情報リポジトリより入手。  
<http://dx.doi.org/10.11501/3080997>
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波新書
- 祖田修・大原興太郎・加古敏之（1996）『持続的農村の形成－その理念と可能性－』、富民協会
- 福与徳文（2011）『地域社会の機能と再生』日本経済評論社
- 松岡昌則（2011）「近代基本農村の構造変動と村落」『現代社会学研究』第24巻、63-69。

## 2. 北海道農村における「地域づくり」の可能性

### 1) 「地方消滅論」をどう受け止めるか

私たちが今、「地域づくり」を考えるに際しては、いわゆる「増田レポート＝地方消滅論」(単行書としては2014年8月刊)と向き合うことから始めざるを得ない。増田レポートは、最初は「消滅する市町村」であったのだが、それがエスカレートして「地方消滅論」というふたちで振りかざされている。

問題は、なぜ、今、このようなものが出てくるのか、ということである。私見であるが、大きくはふたつの意図があり、①「グローバル国家」型構造改革の延長線上に出てきたもので、端的に言えば「地方に使う無駄なお金はない」ということであろう。そのことは、②「道州制」の受容基盤を創出する、という狙いにも重なってくる。「道州制」は、府県を廃止して10程度の州に再編し、国の出先機関も廃止すれば「10兆円が浮く」というところに発想の原点があった。その時に、基礎自治体も人口30万人規模の300程度に統合され、その結果として、人口1億・10州・300自治体の「国」へ再編されることになる。

しかし、増田レポートの根本的欠陥は「農村に人が住んでもらいたい」という発想がゼロである、という点である。例の「消滅本」ではわざわざ「北海道章（五十嵐稿、第5章）」を設けて、「地域拠点都市（地域圏）」の「人口ダム機能」を記述している（記述しているだけであり、原因分析や対策は欠落しているが）。その中で、帯広圏は「流入超過」、旭川及び北見圏は「流出超過」、釧路圏は「大幅な流出超過」という「良い子・悪い子・普通の子」を羅列しているが（札幌圏は「大幅な流入超過」）、「拠点都市」とされている旭川・北見・帯広はそれ自体が大きな農村部を含み、ここに（仮に）人口が集積したからといつても、積極的な意味を見出すことはできないだろう。

地域の現実はどうなのであろうか。例えば、「悪い子」とされている釧路市（18万人）の地域経済の衰退は、基幹産業（北洋漁業、炭鉱、紙パルプ）の落ち込みが背景であり、生活保護の受給者（被保護人員）が2012年に1万人を超えた、という象徴的な数字がある。素朴な疑問は「こういう地域に人が集まるのか」「集めてどうするのか」ということであり、このレベルで議論しても不毛なだけであろう。

今や、この地域の基幹産業は酪農しかない、という現実から出発すべきであり、農業だけが新たな産業と雇用を生み出せる可能性があると認識している。そうしたことの背景に、釧路振興局を中心となって「根釧酪農ビジョン」も策定されているのである（2014年度）。

そして、そのことにチャレンジできる主体は、地域の中では経済団体たる「農協」だけである。良く知られるようになった浜中町農協は、2009年に農協出資法人たる「酪農王国」を設立した。それ自体は300頭規模の大規模牧場であるが、農協以外に内外の9社（うち地元6社）が出資している。その出発点にある事情は「地元に建設業がなくなると困る」であり、地域にとっては切実である。実態としても町内の建設3社（従来からコントラクター事業に関与）から従業員が出向し、酪農の担い手として従事している。やや偶然的だが、このうち1社が2013年に大規模離農牧場を継承し、独立営農を開始するケースも生まれた。また、釧路経済界の重鎮企業（M社）も出資しているが、この企業は別に町内で養豚法人を起ち上げ、将来は6次産業化のプランも構想している。つまり、地域づくりのベ

クトルは明らかに「農業・農村へ」であり、増田レポートとは真逆の方向を向いているのである。

地方全体からの主張も、こうした動きに呼応している。全国町村会の提言「都市・農村共生社会の創造～田園回帰の時代を迎えて～」(2014年9月)は「田園回帰」を主張し、農水省も「27年白書」で「田園回帰」を特集した。全国町村会の提言は「農村の新たな可能性」として4点を指摘している。①少子化に抗する砦、②再生可能エネルギーの蓄積、③災害時のバックアップ、④新たなライフスタイル・ビジネスモデルの提案の場、であり、ここでは明確に<地方消滅論 v s 田園回帰論>という構図が描かれている。

## 2) 「地域づくり」論の隆盛をどう見るか

他方、研究者の側からは、岡田知弘(地域経済学)『「自治体消滅」論を越えて』(自治体研究社、2014.12)、小田切徳美(農業経済学)『農山村は消滅しない』(岩波新書、2014.12)、山下祐介(地域社会学)『地方消滅の罠』(ちくま新書、2014.12)、稻垣文彦ほか(中越防災安全推進機構)『震災復興が語る農山村再生—地域づくりの本質—』(コモンズ、2014.10)などがほぼ同時期に、一斉に出された。もちろん、これらに少し先立って刊行された「地方消滅論」を意識したことである。

この他の関連著作も含めて、リードしているのは小田切グループであり、共同作業として「農山村再生論」の体系化を目指している。そして、稻垣らが取り組んでいる中越地震の被災地における「地域づくり」の実践を見出したのも小田切氏であり、この面では「小田切=稻垣」理論が主導している、という見方をすることもできるかもしれない。

小田切氏らの主張点のひとつは「補助金よりも補助人」であり、この「補助人」は「地域サポート人材」とネーミングされている。実際にも、政策支援(地方交付税=特別交付税措置/総務省)により、①集落支援員(平成20年度~)、②地域おこし協力隊(平成21年度~)、③復興支援員(平成26年度~)の制度が創設してきた。これらは従来の財政原則(=人件費は出さない)の壁を崩した画期的な仕組み、とされている。そして、この「補助人」の原点が、中越地震(2004年10月)の復興過程で導入された「地域復興支援員」(2007年度創設)だったのである。

研究面でのひとつの焦点は、「補助人」の役割解明に向かっていくが、ここに稻垣氏らの功績がある。それを端的にまとめると、①「足し算の支援」と「掛け算の支援」、②「足し算の支援」の役割は「当事者意識」の醸成、③「足し算の支援」=「寄り添い型」支援は「素人」が適任、ということになるだろう。特に①が強調しているのは「地域づくりにはプロセスがある」ということである。

もうひとつ、藤山浩『田園回帰1%戦略』(農文協、2015年6月)がある。藤山氏は「ワシシート人口分析&予測プログラム」というツールを島根県の地域に当てはめ、現在と5年前の男女5歳刻み人口データを用いて、コーホート変化率法による予測をおこなっている。そこでの人口維持のポイントは、①「子育て世代の取り戻し」と②「定年帰郷」がラストチャンス、というものであり、具体的な定住目標を設定することが肝要であると説かれている。

例えば、ある地域においては「3世代・各1組(夫婦)増加」で20代男女、30代夫婦+

子1人、60代夫婦の計7名=人口の1%が増加（転入）することにより、十分な人口維持が可能であることを具体的に提示している。日本全体で見れば、長らく過疎に悩んできた西日本は成果を上げつつある段階にあるが、そうした経験が乏しかった東日本は「増田レポート」の登場に慌てている対照的な状況にあるのかもしれない。

しかし、この場合でも、単なる「転入」では不十分であり、「移住から定住へ」というプロセスが展望されている。「移住」とは転入してからおおむね3年程度を指し、これは先述した「地域おこし協力隊」がその段階にあたるだろう。次に、「定住」は3~10年ぐらいのレベル、その先の「永住」はおおむね10年以上のスパンで考えることが適当である。小田切氏の表現を借りれば「移住の長期化」が課題だということになる。

その際、最大の課題は「仕事」（雇用）である。ひとつのビジョンとしては、若者にみられる「ナリワイ」という選択肢が注目されている。このような「小さな経済」を起点にして、その「小さな経済」が集積すれば、例えば $<50\text{万円} \times 6 = 300\text{万円}>$ となり、その先の若者の就業を実現する「中ぐらいの経済」を展望することもできるかもしれない。

こうした考え方をもとより否定するものではないが、北海道の現実とは「距離感」を感じざるを得ない。まず第1に、北海道農村における定住は「農業での自立」が絶対条件であり、ここからは「定住に結びつく新規参入支援」が中心課題だと考えざるを得ない。

第2に、北海道農村における人口維持を考えた場合に、多様な世代の移住は期待できないだろう。そして、移住のみに依存した人口維持も難しいだろう。やや飛躍があるかもしれないが、それよりも農家後継者の確保にウェイトを置いた方が現実的ではないかと思われる。

第3に、「地域づくり」にかかる担い手の問題がある。北海道農村における「地域づくり」において、「定年帰郷（農）」組の活躍に過度な期待はできないだろう。何かやるにしても、農村の中心にいる現役の「専業農家」がどうしても中心にならざるを得ないが、彼らが「地域づくり」に果たしてどうかかわるのか、という難問に直面せざるを得ない。

### 3) 北海道農村における「地域づくり」の基本線

#### (1) 農村問題に直面する北海道

農村は、単に農業生産が営まれる場というだけではなく、そこに農業者が家族単位で定住し、農業で生計を立てながら暮らしを営んでいる場でもある。内橋克人氏の言葉を借りれば「生きる・働く・暮らす」が丸ごと営まれている場所が農村である。

北海道の場合、この「働く」=職業としての農業は、他産業と遜色のない水準で自立している。直近の平成25年の農業経営統計調査によれば、水田作経営（15~20ha）の平均農業所得は1,010万円、畑作（30~40ha）は1,139万円、酪農は（50~80頭）が975万円である。中規模クラスの家族経営を取り上げても、農業で十分自立し得る水準に達していると言えよう。農業専従者1人当たり農業所得は、同じ規模で水田作が490万円、畑作が744万円、酪農が403万円であり、畑作が際立って高くなっているが、他産業との比較を「民間給与実態統計調査」を使って見ておくと、北海道（札幌国税局）の給与所得者の年収は同じく平成25年で412万円であり（男子平均）、まったく遜色はない。畑作では1.8倍になっている。

このように「働く」という面では十分な就業機会を提供している農村であるが、「暮らす」方では問題を指摘する声が多い。小林国之氏も指摘しているように、ここに来て北海道は「農村問題」に直面しているのかもしれない。

2015年センサスの確定値がこのほど公表されたが、表2-1に示したように、北海道の販売農家数は38,086戸となり、ついに4万戸割れとなった。

表2-1 農家戸数・農家人口の動向(北海道、販売農家)

(単位：戸、人、%)

	販 売	農 家	戸当たり	年齢階層（3区分）別農家世帯員数		
				14歳以下 (年少)	15～64歳 (生産年齢)	65歳以上 (老年)
	農家数	世帯員	世帯員数			
1990	86,704	376,565	4.3	66,298	235,495	74,772
1995	73,588	311,711	4.2	48,189	188,365	75,157
2000	62,611	261,160	4.2	34,441	153,703	73,016
2005	51,990	211,929	4.1	23,905	122,633	65,391
2010	44,050	172,779	3.9	18,854	98,663	55,262
2015	38,086	…	…	…	…	…
減少率 (2010/1990)	49.2	54.1	—	71.6	58.1	26.1

資料) 農業センサス(各年次)、農業センサス累年統計書(平成15年)

1995年の農家数が73,588戸であったから、この20年間でほぼ半減したことになる。言うまでもなく、WTO体制下で進行した事態である。2015年の数値がまだ公表されていないため、ここでは2010年の数値を用いるが、農家戸数の減少に伴って農家人口(農家世帯員)もパラレルに減少している。1990年のおよそ37.7万人から2010年の17.3万人であり、54%の減少である。サイズが半分に縮小しているわけであるから、農村部の過疎化が進んできたのも当然と言えよう。

これに拍車をかけているのが少子化である。先の表は、農家人口を「年少人口(14歳以下)」「生産年齢人口(15～64歳)」「老人人口(65歳以上)」に3区分し、1990年以降の動態を見ている。働き手の中心である生産年齢人口が1990年対比で58%減少しているのも大いに気になるが、実はそれ以上に減少しているのが子供の数である。中学生以下にあたる年少人口は1990年でおよそ6万6,000人を数えていたが、直近の2010年は1万9,000人近くにまで激減しており、減少率は実に7割を超える。このことを背景に農村部では小中学校の統廃合が進められてきたが、それは地域の活力を確実に低下させてきた。学校の灯火が消えることほど、地域にとって寂しいことはないからである。統廃合の波はいまや高校にまで及んでいる。

しかし、現在の問題の局面はそれだけに留まらない。話題の書『買物難民』(杉田聰著)は都市部の高齢者が直面している問題を描いたものだが、農村部でもまったく同じことが起きている。周知のように、都市部ではモータリーゼーションを背景に大型店舗の郊外立

地が相次ぎ、中心部の商店街を軒並み「シャッター通り」に変えてしまった。これは商圏の移動であるが、農村部では人口減少に伴い商圏そのものが成り立たなくなってきた。 「足のない高齢者」は都市・農村に共通であるが、交通空白地帯の多い農村部の方が問題はずっと深刻である。農協の広域合併に伴う生活店舗の統廃合もこれに追い打ちをかけている。

この他にも、農村部で進行している「暮らしの困難化」は、次のような問題群として整理できる（以下、2013年前後の新聞報道等を参照している）。

① 空き家の急増である。都市部も「郊外立ち枯れ」現象は進んでいるが、まだ転入に期待する余地はある。それが見込めないのが農村部であり、離農に伴い農地は処分できたとしても、住宅・宅地は「厄介者」でしかない。解体費用もかかるため（120万円前後）、放置されるケースが多い。

② 医師の偏在化が進んでいる。道が調査した2次医療圏別（21圏）の人口10万人当たり医師数は、全道では1998年の平均184.9人から2008年の214.4人へと増加していたが、5圏域では減少していた。特に減少幅が大きかったのは、遠軽・紋別と宗谷の2圏域である。2008年の道内の医師数は1万1,830人であるが、そのおよそ6割が札幌と上川中部に集中していた。2004年から始まった新医師臨床研修制度が、こうした地方の医師不足に拍車をかけている。また、2006年の診療報酬改定で「7対1看護」が導入されたことも、看護師の都市部への流出を招いているという。地方病院では診療報酬が優遇されている「7対1看護」に合わせざるを得ず、病床の縮小に踏み切らざるを得なかつたところもある。

③ 介護保険料の負担が重くなっている。65歳以上が負担する保険料（基準額）の2012年度からの改定に伴い、道内の平均月額は初めて4,000円を超える見通しとなった。しかし、負担水準にはかなりの地域差がある。月額千円以上の引き上げは道内156市町村・団体のうち26団体にのぼった。全道最高額は宗谷管内の豊富町である（月額6,100円）。それに次ぐのは同じ宗谷管内の幌延町（5,900円）、釧路管内の標茶町（5,725円）であり、総じて酪農地帯が目立つ。厚労省の審議会が「負担の限界」としているのは月額5千円である。介護保険料は、利用者とサービス提供者のバランスで決まる。人口減少が進んでいる農村部では、サービス供給体制（特別養護老人ホームなど）を充実させるほど保険料は高くならざるを得ない。負担の重さが、逆に利用の低下を招くという悪循環を生み出している。

④ ガソリンスタンド（GS）の減少が止まらない。「給油所過疎地」の定義は同一市町村内に3店舗以下であるが、それが52町村ある（2011年3月時点）。消防法改正により老朽化した地下タンクの改修が迫られ（2013年1月末まで）、GS閉鎖の動きを加速化しているという。

この他に、⑤書店のない市町村が3割に達する、という調査結果がある（北海道新聞、2012年6月13日付け）。最も多いのは後志管内の13町村、次いで空知管内9町村・上川管内9市町であった。町内唯一の書店が閉店してしまい、40km離れた隣町まで行かなければならぬ日高管内浦河町の例が報道でも紹介されている。

このように、今日の農村部の生活環境の悪化は「難民化」と呼んでも差し支えない状況にある。「買い物難民」「教育難民」に留まらず、ここに来て「病院難民」「介護難民」「給油難民」が加わり、地域生活の根幹にかかわる部分が大きく揺らいでいる。「働く」の方は

それほどの大問題を抱えていないのに、「暮らす」の面での困難は増す一方である。どうしてこのようなことになったのであろうか。

それはひとえに北海道農業が「農家戸数を減らし過ぎた」ことに尽きる。結果論であるが、ここまで減らしてはいけなかつたのである。現在の農業者の年齢構成からいっても、今後5~10年は世代交替期にあたる。ここで継承に失敗すれば、上で述べてきた問題はますます深刻の度合いを増す。現時点ですでに危険水準に達しているように思える。したがって、この問題に対処する唯一の方法は「今いる農家を減らさない」とことと「農家を増やす」ことである。新規就農支援に真剣に取り組むしかない。

就農ルートの整備は地域の創意工夫にかかっている。酪農地帯では1980年代から農場リース事業を活用して新規参入支援を進めてきたが、農業者組織による第三者継承の実践（美深町・R&Rおんねない）や農協出資法人を活用した仕組み（津別町・だいち、浜中町・研修牧場による分場方式、佐呂間町・ドリームファームなど）も就農実績を着実に生み出している。世代交替期にあたる今後5~10年は、就農対策に取り組む絶好のチャンスと捉えたい。できるだけ多くの就農ルートを地域で準備する必要がある。この取り組み次第で、今後の農村生活問題への対処のあり様も大きく変わってくるものと思われる。

## (2) 新規参入支援に見る逆転の発想

まず、新規参入支援について考えておくと、従来の発想は<①農業の担い手確保、生産基盤・産地維持が不安→②新規参入者が欲しい、支援体制の構築→③新規参入者の経営確立が必要→④農村の担い手としても活躍を期待>という流れであったと思われる。しかし、これは「頭数を揃える」ことを優先した、ともすれば「軍隊的」発想であり、しかも、③が応用問題で④が付け足しであるため、新規参入者の脱落・孤立も生み出してきたのではないか。

これとは違う「逆転の発想」とでもいうべき新規参入支援の内実が生まれている。それは、<①ムラ維持が不安、このムラにヒトが来て欲しい→②ムラabitになるには農業をやってもらうしかない→③自分達が新規参入支援に関与することが必要→④住み続けてもらう（定住する）ためには経営確立が必要>という発想である。

これは先の稻垣の言葉を借りれば、「当事者意識」をもつ農業者による新規参入「者」支援であり、代表的なものは美深町の「R&Rおんねない」（以下、R&R）であり、酪農の第三者継承に取り組んだ先駆である。項を改めてやや詳しく紹介しておきたい。

## (3) ムラを単位とした新規参入支援

R&Rが設立されたのは2003年であり、すでに13年が経過している。2016年初頭の時点で、R&Rと関わりをもった農業者は計15名である。内訳は、当初の創設メンバー8名、途中加入が2名、新規参入者が4名、そして、現在研修中の1名である。

新規参入はまず何よりも「実績」が大事であるから先んじて述べておくと、すでに4名の実績を生み出しており、現在の研修生が2017年秋に就農すれば5名となる。既存の農業者は途中加入も加えて10名であったから、その半数で継承を「実現」することになる。

さらに、ぜひとも強調しておきたいのは、人口維持に果たしている効果である。美深町役場調べによれば、恩根内地区の人口は 182 名であるが（2015 年 12 月末現在）、このうち 12% にあたる 22 名が新規就農者家族である（研修生家族を含む）。そして、中学生以下の子供の数は地区全体で 11 名であり、それは全員が新規就農者家族であった。取り組みがなければ「子供のいないムラ」になっていたかもしれない。これ以上に価値ある成果があるだろうか。

2016 年初頭時点の正確な会員数は 7 名である。内訳は、既存農業者 2 名、引退農業者 1 名、そして新規参入者 4 名である（研修生は会員ではないので除かれる）。この 13 年間で会員構成は大きく変わっている。この「出入り」を要領よく説明することはなかなか難しいが、数字で示せば「 $8+2+4-4+4-3-4$ 」となるだろうか。

まず、「8+2」は移譲者となるべき既存農業者の数である。そして、4 件の継承を行なっているので「4-4」となる。ところが、R & R のルールでは移譲者も会員のまま留まり続ける。理由はいくつかあるが、そのうちのひとつは継承者（新規参入者）が農協の組合員勘定（クミカン）を開設する際、移譲者も含めて会員全員が保証人となるためである。これは組織の独自ルールである。しかし、時間の経過と共に新規参入者も自立していくため、4 名の移譲者のうちまだ会員に留まり続けているのは 1 名である。これが「4-3」の部分である。そして、継承を果たせずにリタイアしたメンバーがいる。これが残念ながら 4 名おり、それを最後に差し引いている。

R & R が構築した新規参入支援＝第三者継承の仕組みは、次の 3 つの手順で進められることになっている。

第 1 に、会員農家は年齢の高い順に、順次移譲者となっていくことである（原則 1）。

第 2 に、継承者（新規参入者）の研修期間は 2 年とし、1 年目は会員農家の全員をローテーションする「巡回研修」、2 年目は移譲者のところに絞った「併走研修」とする、というものである（原則 2）。

第 3 に、継承者の負担を軽減するため、就農時に農場リース事業を利用する、という点である（原則 3）。

この 3 つの原則はひじょうに理に適ったものであり、創設メンバーが考え抜いて、あらかじめ設定したものである。

そして、これが「核」となり、さまざまな公的支援の利活用が組み立てられている。R & R の就農支援の取り組みは、公的支援を不要とするものでは決してない。R & R で新規参入の実績が生まれると共に美深町の支援も本格的に整えられ、研修生に対する「営農実習助成金」（月額 20 万円以内）、就農後の「経営安定補助金」（農地等取得に係る制度資金借入金の 4% 分・5 年間）の支給など、比較的手厚い措置が整えられている。

ただし、実際の就農例がこの原則通りに進んだのか言えばそうではない。概略を表 2-2 に示すが、3 原則すべてを満たしているのは最初の No. 1 だけである。

表 2-2 実際の就農(予定)例

No.	就農年度	原則 1	原則 2	原則 3
1	2005	○	○	○
2	2008	×	○	○
3	2010	○	×	×
4	2012	○	×	○
5	2017	○	×	(未定)

資料)実態調査による。

注 1)原則は本文参照(○は適合、×は不一致)。

注 2)No.5 の就農年度は現時点の予定である。

その事情はこういうことである。まず、No.2 のケースでは継承者が放牧酪農を志向していたため、それに適した牧場の立地の問題があった。結果的に、その希望を受け入れて年齢順ではない移譲を行なったのである。No.3 のケースでは、移譲者がすでに高齢であったため、1年目から併走研修のかたちをとることにした。このケースでは、国の支援措置のひとつである「経営継承事業」を利用している。さらに、スタート時の飼養頭数規模が事業利用の要件を下回ることが見通されたため、資金利用で対応することにした。No.4 のケースでは、移譲者がすでに離農していたため、2年間を通じて巡回研修のかたちをとることとした。No.3 とは逆のケースである。最後に、現在研修中のNo.5 でも経営継承事業を利用することとしたため、当初から併走研修のかたちをとっている。

このように、ケース・バイ・ケースの対応を行なっているのが実情であり、その要因は継承者サイドに由来するもの、移譲者サイドに由来するもの、さらには事業利用に規定されているものもある。ただし、先の「原則」を否定したり、修正の必要を感じているわけではない。先の3原則は不動のものであり、ケース・バイ・ケースの組み立てはそのアレンジに過ぎない。これが組織の考え方である。

要は就農者にとって最良の組み立てをするということであり、それをデザインすることが組織の重要な役割となる。そして、その過程では大小さまざまなトラブルが発生する。予想されることであるが、特に「併走研修」の場面でそれは起こりやすい。詳細に触ることは控えるが、R & Rはそれを誰の力も借りず、組織内で解決してきた。逆に、関係機関がこうした問題に立ち入れるかというと、なかなか難しいであろう。

R & Rは、第三者継承を「最後までやり抜く」という強い意志をもっている。そうした強靭性の源泉がどこにあるかと言えば、やはり冒頭に述べた「逆転の発想」に由来しているように思えるのである。

そして、このR & R方式が共感を呼んで、地域内・外に同じような方式が波及していることにも注目したい。R & Rは酪農家の集まりであるが、同じ方式が同一地区内の「農の彩北おんねない」(露地野菜) や町内の「西紋営農集団新規就農部会」(一般畑作) に波及し、さらには「R & Rおんねない」の実践を学んだ平取町振内地区の「ネオ・フロンティ

ア」(園芸)にも取り入れられた。そして、これがまた刺激となり、町内本町地区の「アンビシャス」という支援組織の誕生につながったのである(ただし、平取町では現時点で第三者継承を本格的に果たした事例はない)。このように「ムラ」を単位とした新規参入支援は、それに取り組む農業者に強く支持されている。

#### (4) 農家後継者の就農促進

現在進められている「地方創生」も人口維持の視点を打ち出しており、例えば、筆者がフィールドにしている津別町の「総合戦略」「人口ビジョン」では希望出生率を1.51から2.11に引き上げる目標を掲げている。ある意味では、希望出生率の実現の「1点突破」である。多くの町村でそうなっているのではないか。

この津別町の「人口ビジョン」を見ると、実際の人口動態(社会動態)では20代の転入も多く、この層が「社会増」になっていることに注目したい。一般的にイメージされているように、20歳前後は域外流出(就職・進学)だけではないのかもしれない。そして、この層の流入を支えているひとつのベースが農家後継者の就農ではないかと思われる。農協が2015年に実施した組合員アンケート調査の結果を見ても、「潜在的後継者」を抱えている農家は全140戸中52戸もあり、その潜在力はあなどれないものがある。「頭数」だけから言えば、「後継者」の就農・定着を促す方が大きな成果が生まれるかもしれない。

#### (5) 「地域づくり」の担い手

2015年に筆者がかかわった富良野市東山地区の調査では、すでに複数の「地域づくり」組織が存在していた。①NPO法人「ふらの樹海の里ネットワーク」②任意組織「やってみる会・樹海のとれたて直売所」③任意組織「樹海の里もりあげ隊」④「樹海わっしょい俱乐部」であるが、①は修学旅行受け入れ・農作業体験がメインであり、②は土日のみの営業、③はフットパス(年1~2回)のみ、④も盆踊りのみであり、各組織の活動は限定的である。ここから「地域づくり」に展開する機運がなかなか生まれてこない。

先の「地域づくり論」に照らせば、「足し算の支援」(当事者意識の醸成)は終わっている段階にあるが、そこから自動的に「掛け算の支援」に展開するわけではない、ということである。そのボトルネックを探るため、手始めに各組織の実情を概略的に調査したが、例えば①は「組織構成員が増えない」「活動資金が少ない」を悩みとして挙げ、これは中間支援組織に共通する「ヒトとカネ」の問題である。③はメンバーが多くの役職等をもっているため、あまり多くの時間をとることができず、フットパスの開催のみとなっているといい、「他に色々なことをやりたいが、手が回らない」という率直な実情が語られた。これこそが「現役専業農家」が抱える特有の悩みであろう。

こうした現状を開拓するために、「東山地区を考える」地域懇談会を開催した(2015年7月16日)。懇談会のメインは4組織の活動報告(交流)に置いたが、「地域づくり」の検討組織の設立・ビジョンづくりには異論がなかったものの、リーダー問題が焦点になった。この地域に限らず、農村のリーダーは自ずと決まっているものと思われるが(周囲も認知)、リーダーと目された人物の言は「まず、役を整理してくれ」であった。

このリーダーと目された人物は、先の活動組織③のリーダーでもあるが、現状でも活動は限定的であり、時間的余裕がない。しかし、今、地域の中で抱えている様々な「役（役職）」を整理して、来たるべき「地域づくり」活動に専念することができれば、可能性は開けるという話であった。

西日本も含めた府県農村では、退職者・高齢者が「地域づくり」の担い手になっているケースは数多くあると思われる。しかし、北海道農村では現役農家にならざるを得ない。事例に見るような「現役農家のジレンマ」を開拓するためには、北海道農村の社会組織のあり様に抜本的なメスを入れる必要があるのかもしれない。

### 3. 北海道漁村の現状と新規漁業就業者確保の方向性 ～ 漁業就業支援対策調査アンケートの集計結果を中心に ～

#### 1) 漁村の定義と特徴

一般に村といえば農村、百姓といえば農民というイメージがつきまとう。しかし、網野善彦によればそれはどちらも大きな間違いだという。網野は、「百姓は本来、多くの様々な姓を持つ人民、一般平民を意味する語で、そこには農民の意味は全く含まれておらず、「村」も群と同じ語源で人家のむらがっている区域をさす語で、農業との関係はなんらない」<sup>1)</sup>と述べている。さらに網野は、かなり古くから年貢（律令期の調・費等）も米だけではなく、むしろ多様な海産物等が意外なほど大きな比重を占めており、漁労、製塩、廻船、商業等に携わる多くの「海民」が住む「海村」が日本社会の形成過程において重要な役割を演じていたことを示している。

また、著名な民俗学者である桜田勝典は、漁村とは「漁業従事者という他の職業者と異なる産業従事者の居住する村であるか、またはこのような人々の居住村であるとともに、これらの人々が漁業に直接間接に関係した生活を維持していく人々を含む地域集団」<sup>2)</sup>であると述べている。つまり、網野のいう「海村」も、桜田のいう漁村も、単純な漁民集落というより、“漁民を含む多様な職種の人々が居住する海に面した集落”を示しているものといえよう。そして確かに、中・近世においてはわが国の沿海部にそのような集落が数多く存在し、また日本社会の形成過程において、それらが重要な役割を果たしていたのであろう。

現代においても社会学者の中では、漁村社会を単に“漁業者の社会”として捉えるのではなく、漁業と関連産業等との関係性を含めた「水産社会」としてとらえるべきとする議論がある<sup>3)</sup>。漁村の変化・発展を資本主義の発展・浸透との関係でロジカルにとらえようとするとき、閉鎖的・内向的な分析視角では明らかに不十分であることから、このような議論は至極妥当なものといえるかもしれない。

しかしながら、このような漁村の定義や漁村社会のとらえ方では、むしろ漁村の有する本質的特徴を見失ってしまう場合が多いのではないか。筆者は漁村の本質的特徴が、総有的漁場の利用・管理（漁業権管理）を軸とした共同体的性格と、それと結びついた集住形態にあると考えている。つまり、漁村の外部社会との関係性や漁村構成員の広がりに注目するのではなく、わが国の漁村及び沿岸漁業に固有の特性にこそ、漁村の漁村たる所以があると考えるのである。

こうしたわが国における漁村の基本的特徴については、地井昭夫<sup>4)</sup>が既に同様のことを指摘している。地井は「地先漁業権のもつ生産的意味と社会的意味は、今日においても依然として漁業集落の基本構造を形成している」<sup>5)</sup>として、漁業権が漁村を規定するものであることを示す。そして「漁場をみんなで共有するあるいは管理する、また漁具を共有する、流通を共同で行うということが共同体社会の基本的条件となってきました」<sup>6)</sup>と述べ、漁村の漁業権管理に基づく共同体的性格を強調する。さらに、「こうした共同的な性格をどう、新しく強いものに育てていくのかということが、二十一世紀に向かっての大切な課

題なのではないでしょうか」<sup>7)</sup>と問題提起し、このような性格が決して古臭く干渉らびたものではなく、今日においても大いに有意義なものであることを示唆している。

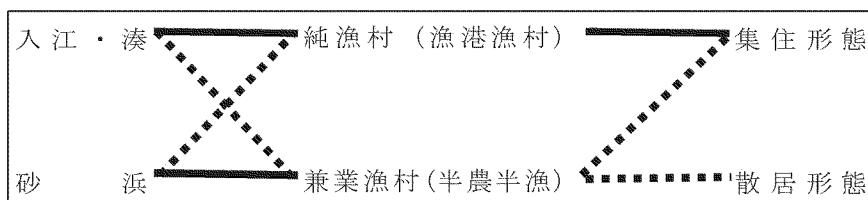
近年の農漁村集落衰退に関する問題についても、漁村においてはこうした固有の特徴を生かした漁業再建にこそ焦点が当てられるべきであろう。6次化や多面的機能に目を向ける前に、漁村の共同体的性格を基礎として地域漁業の再建を図り、漁家の減少に歯止めをかけることに注力しなければならない。

## 2) 漁村のタイプと現勢

では今日、わが国にはどのようなタイプの漁村が、各地域にどれくらい存在しているのだろうか。

まず一般的な漁村のタイプであるが、図3-1に示したように、大別すると入江や河口の湊付近に立地する漁村と砂浜地帯に立地する漁村に分けられる。数は前者が圧倒的に多く、このタイプでは漁業専業者を中心としたいわゆる純漁村が多数を占める。また後背地が狭く、集住形態をとることが多いのもこのタイプの特徴である。一方、後者は後背地に広がありがあり、半農半漁等の兼業漁家が多数を占める場合が多い。特に半農半漁の漁家が多い所では散居形態が一般的ではあるが、農業が衰退する一方で漁港の整備が進められていく過程で純漁村化、集住化した漁村も多く生まれている。

図3-1 漁村の2つのタイプ



注：筆者作成

その他、都市化・混住化・観光地化が進んだ地域では、遊漁船業、マリンレジャー関係、民宿、水産物直売所、アパート等を兼営する漁家が増加し、新たな兼業漁村が形成されている。また地域漁業の沖合化・遠洋化や、それに伴う漁港の整備・拡充、水産加工業等関連産業の集積が進んだ地域では、いわゆる漁港都市と呼ばれるような漁村—こうなるともはや漁村ではないと思うが—が形成されている。

次に漁村の実数だが、これを正確に示す統計資料等はない。ただ、2013年の第13次漁業センサスによると、沿海市町村数は655でそこに2,190の漁業地区が存在することとなっている。また、水産庁の水産業協同組合統計表によると、同年の沿海地区漁協数は935となっている。1970年代半ば頃の沿海地区漁協数は約2,200であったが、その後90年代に入ってから漁協合併が急ピッチで進められたため、上記の数まで沿海地区漁協数が減少したのである。つまり、センサスの漁業地区は合併が進む前の「旧漁協」の数とほぼ同数ということだが、漁村を旧漁協レベルよりもう少し小さな漁業集落というレベルでとらえるならば、おそらく漁村の数は4,000~4,500程度となるであろう。だが前記のようにそこま

で詳細な統計データは存在しない。そこで以下ではセンサスの漁業地区別統計により、地域別の分布と特徴を把握することとした。

表3-1に示したように、北海道には137の漁業地区と82の沿海市町村が存在する。またこの表により地域別に比較してみると、北海道の漁村には幾つかの際だった特徴があることがわかる。

第1は、北海道の漁村の分布密度が極めて低いということである。北海道の1沿海市町村当たり漁業地区数は1.67で、全国平均3.34の約2分の1にとどまる。近畿、中国、四国ではその値が4ないし5で、10以上の漁業地区が存在する市町村も少なくない（たとえば三重県志摩市には市内に27もの漁業地区が存在する）。また表示はしていないが、海岸線総延長を漁業地区数で割ると北海道は32.7Kmで、全国平均16.3Kmのほぼ2倍となっている。北海道の漁村は、内地府県と比べるとかなりまばらに分布していることが理解されよう。

第2は、1漁村の規模が大きいことである。上記のことから各漁業地区の地先漁場面積が相対的に大きいことが推察されるが、それだけでなく1漁業地区当たり漁業経営体数や男子漁業就業者数も、全国平均値の2倍を超えている。

第3は、漁獲金額が500万円未満の零細な漁業経営体の比率（零細層比率）が低く、39歳以下の若年男子漁業就業者の比率（若年層比率）が高いことである。つまり、北海道の漁村は規模が大きいだけでなく、地域漁業のアクティビティーも内地府県に比べて相対的に高いといえるだろう。

表3-1 地域別に見た漁村の現状

	A 漁業 地区数	B 沿 海 市町村	A / B	C 漁業 経営体数	C / A	D 男子 漁業就業 者数(人)	D / A	零細層 比 率 (%)	若年層 比 率 (%)
北海道	137	82	1.67	12,882	94.0	26,186	191.1	45.1	27.7
東 北	213	70	3.04	11,308	53.1	20,599	96.7	72.1	14.7
北 陸	131	47	2.79	4,829	36.9	8,399	64.1	80.1	16.0
関 東・東 海	266	109	2.44	9,641	36.2	17,581	66.1	66.7	19.5
近 畿	319	71	4.49	10,722	33.6	16,001	50.2	70.5	16.6
中 国	303	58	5.22	9,937	32.8	13,279	43.8	79.5	12.9
四 国	258	53	4.87	9,479	36.7	14,343	55.6	68.5	15.9
九 州・沖 繩	563	165	3.41	25,709	45.7	40,729	72.3	74.4	17.7
全 国 計	2,190	655	3.34	94,507	43.2	157,117	71.7	69.1	18.4

資料: 第13次漁業センサス(2013年)

注: 1) 地域区分については以下のようにした。

北海道及び東北6県、中国5県、四国4県、九州・沖縄8県については説明を要しないだろう。

北陸については新潟、富山、石川、福井の4県、関東・東海については関東沿海1都3県に加えて静岡、愛知の2県、近畿については三重、和歌山、大阪、京都、兵庫の5県とした。

2) 零細層比率と若年層比率は下記の通り。

零細層比率: 漁獲金額500万円未満の漁業経営体の割合。

若年層比率: 39歳以下の男子漁業就業者の割合。

ただしこのような北海道漁村の特徴も、道内の地域別にみると当然のことながらかなりの相違がある。次に表3-2によってこの点をみておこう。

表示のように、まず第1に、留萌、石狩、後志、檜山といった日本海地域に小規模漁村が多いことが読み取れる。これら地域の1漁業地区当たり漁業経営体数は40～70で何れも全道平均値を下回り、1漁業地区当たり男子漁業就業者数も同様で、ほとんど全国平均に近い値となっている。これに対して根室、釧路といった太平洋地域やオホーツク地域（網走と宗谷の一部）では、特に1漁業地区当たり男子漁業就業者数の値が高くなっている。規模の大きな漁村、あるいは企業的漁業経営体を多数含む漁村が多いことが見て取れる。

第2に、日本海地域、特に南部（後志、檜山）で、零細層比率が高く、若年層比率が低くなっていることである。特に檜山では零細層比率が全国平均値よりも高く、若年層比率が全国平均値よりもかなり低くなっている。こうした地域では漁業活動が衰退し、漁業就業者の減少と高齢化が進展しているものと推察される。

表3-2 地域別にみた道内漁村の現状

	A 漁業 地区数	B 沿 海 市町村	A / B	C 漁業 経営体数	C / A	D 男子 漁業就業 者数(人)	D / A	零細層 比 率 (%)	若年層 比 率 (%)
北海道 計	137	82	1.67	12,882	94.0	26,186	191.1	45.1	27.7
根 室	9	4	2.25	1,605	178.3	4,373	485.9	21.4	32.0
釧 路	8	5	1.60	1,326	165.8	2,810	351.3	45.0	26.7
十 勝	4	4	1.00	241	60.3	769	192.3	45.6	26.9
日 高	10	6	1.67	1,247	124.7	1,967	196.7	55.0	26.2
胆 振	11	9	1.22	553	50.3	1,128	102.5	23.3	31.2
渡 島	38	11	3.45	3,397	89.4	5,348	140.7	47.8	20.0
宗 谷	13	9	1.44	1,758	135.2	3,472	267.1	60.8	26.5
網 走	9	9	1.00	885	98.3	3,144	349.3	24.2	44.1
留 萌	10	8	1.25	430	43.0	884	88.4	38.4	27.5
石 狩	3	1	3.00	118	39.3	232	77.3	47.5	25.0
後 志	14	11	1.27	744	53.1	1,356	96.9	51.2	19.2
檜 山	8	5	1.60	578	72.3	703	87.9	74.2	13.7
全 国 計	2,190	655	3.34	94,507	43.2	157,117	71.7	69.1	18.4

資料・注：前掲

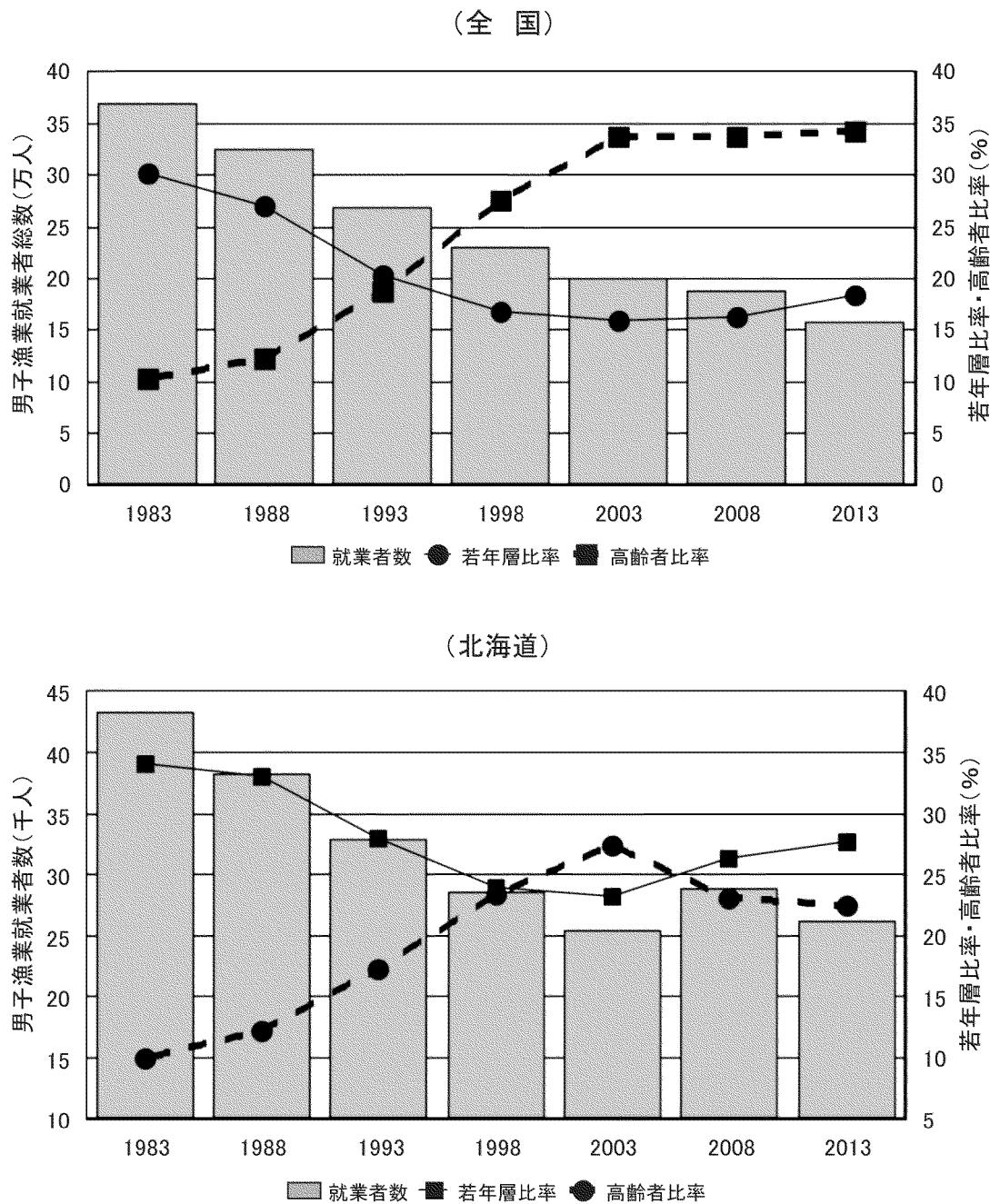
### 3) 近年における漁業就業者の動向

ところで、漁業就業者の減少と高齢化の進展はかなり以前から問題視され続けてきた。特に1980年代以後、輸入水産物の急増に押され、国産水産物の価格低迷→漁業経営の悪化→後継者・若年漁業就業者の減少といった流れが顕著なものとなったといえる。

しかし、2000年代に入ってわが国の漁業をめぐる状況には幾つかの変化も生じている。すなわち、①水産物輸入が大幅な減少に転じたこと、②それと関連して魚価低迷に下げ止まり感が出てきたこと、③不安定就労の増加等、労働市場条件の変化に伴い、若年漁業就

業者の増加傾向も見えてきたこと等がそれである。図3-2に示したように、全国の男子漁業就業者総数は今日に至るまで減り続けているのだが、若年層比率は2008年以後微弱ながら上昇に転じている。また北海道では若年層比率のみならず、男子漁業就業者総数も増加に転じた<sup>8)</sup>。

図3-2 男子漁業就業者数と若年層比率・高齢者比率の推移



資料：漁業センサス

注：若年層比率は39歳以下、高齢者比率は65歳以上の割合

さらに若年漁業就業者の動向を、「若年層コーホート増減数・増減率」という指標を見ることによってもう少し詳しく把握してみよう。ここでいう若年層コーホート増減数（以下、「増減数」と略記）というのは、表3-3に示したように、漁業センサスの39歳以下男子漁業就業者・5歳刻み各コーホートについて、その各年次間純増減の総和を見たものである。つまり、この表中のBの値が「増減数」となる。また、若年層コーホート増減率（以下、「増減率」と略記）は前年次若年層総数（表中のA）に対する「増減数」の割合である。

表3-3 若年層コーホート増減数・率の算出方法  
— 2008年 → 2013年 北海道 —

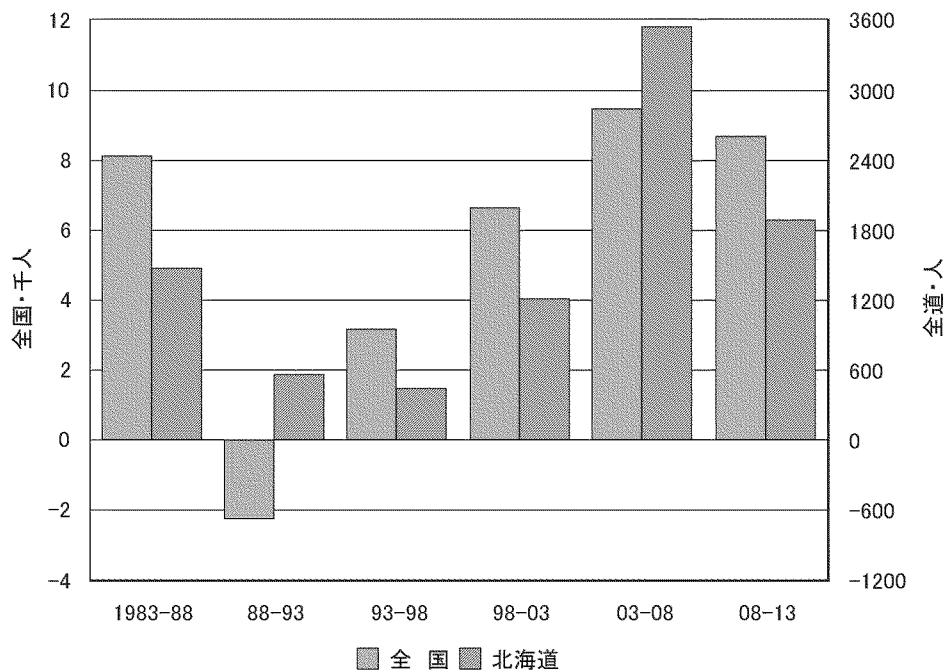
		男子漁業就業者数		コーホート
		2008	2013	増減数
15-19歳	(人)	292	242	► 242
20-24	"	1,349	1,098	► 806
25-29	"	1,795	1,758	► 409
30-34	"	1,936	2,137	► 342
35-39	"	2,260	2,020	► 84
計	"	7,632 A	7,255	1,883 B
B / A	(%)	-	-	24.7

資料：漁業センサス

注：若年層コーホート増減率は表中のB/A

まず全国及び北海道の「増減数」の変化をみよう。図3-3に示したように、全国及び北海道ともに1998年以後、「増減数」は顕著に増加している。このことから、この間、特に2000年代に入って、わが国の漁村には若年漁業就業者の流入が流出を超過する形で続いたことがわかるだろう。この点については、1997年以降の国民給与所得水準の一貫した低下傾向と、非正規・不安定就労者の全般的な増加が大いに関係しているものと推察される。

図 3-3 若年層コーント増減数の動向



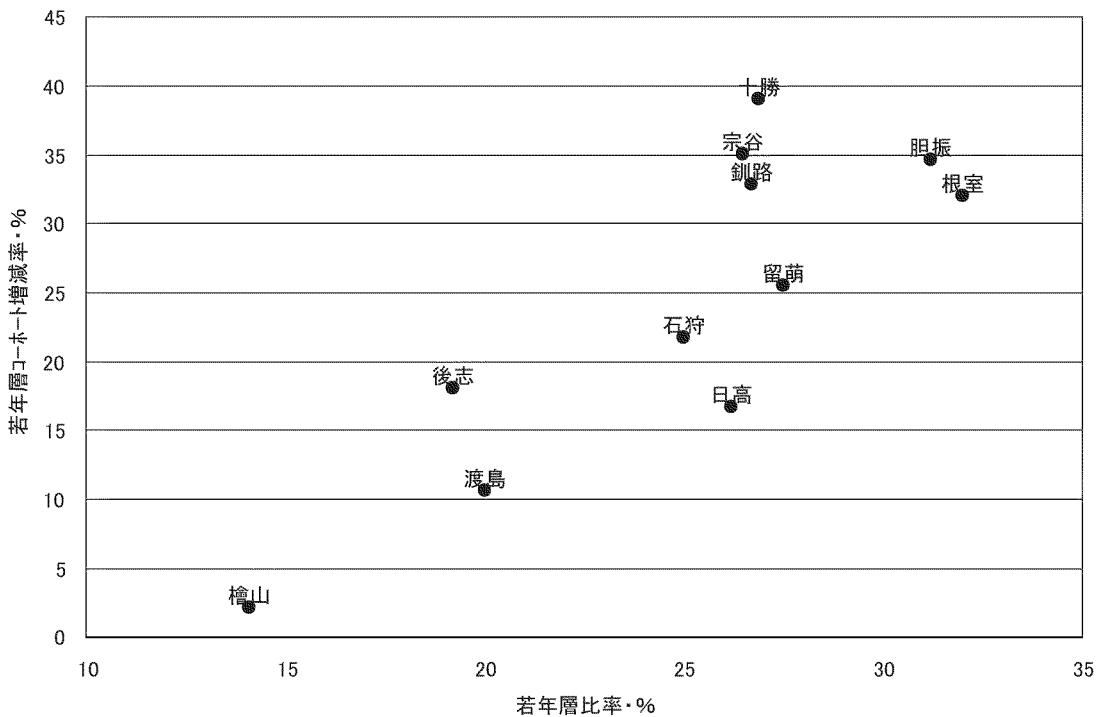
資料：漁業センサス

注：若年層コーント増減数の定義については表 3-3 を参照

このような若年層の動向をさらに道内の地域別に比較してみよう。図 3-4 は 2013 年の若年層比率と 2008→13 年の「増減率」の関係を道内の地域別にみたものである。この図にみられるように、日本海南部地域（檜山、後志）や渡島では若年層比率が低く「増減率」も低い。ただし、渡島のうち近年好調なホタテガイ養殖業が主力の噴火湾地域は、両方とももう少し高い値になるはずである。日本海北部地域（石狩、留萌）は南部より両比率ともやや高い値となっているが、根室、十勝、釧路、胆振といった太平洋地域よりは低い位置にある。図中に示してはいないが、オホーツク海地域（網走）は若年層比率が約 45%、「増減率」が約 110% と著しく高い値となっている。宗谷もオホーツク海地域だけを分離すれば、同様に高い値を示すだろう。

このようにオホーツク海地域は突出して若年層の増加が顕著で、それに太平洋地域（特に道東地方）が続いているが、日本海地域は対照的に若年層の不足が顕著となっている。特に日本海地域南部とおそらく宗谷、留萌、檜山の島嶼部も、そのような傾向が強く表れているものと思われる。

図 3-4 道内地域別にみた若年層比率と若年層コー ホート増減率の関係



資料；漁業センサス

注；1)若年層比率は 2013 年、若年層コー ホート増減率は 2008→13 年のデータによる。

2)若年層比率の定義については図 3-2、若年層コー ホート増減率の定義 については表 3-3 を参考。

#### 4) 漁業就業支援対策調査事業アンケート集計結果概要

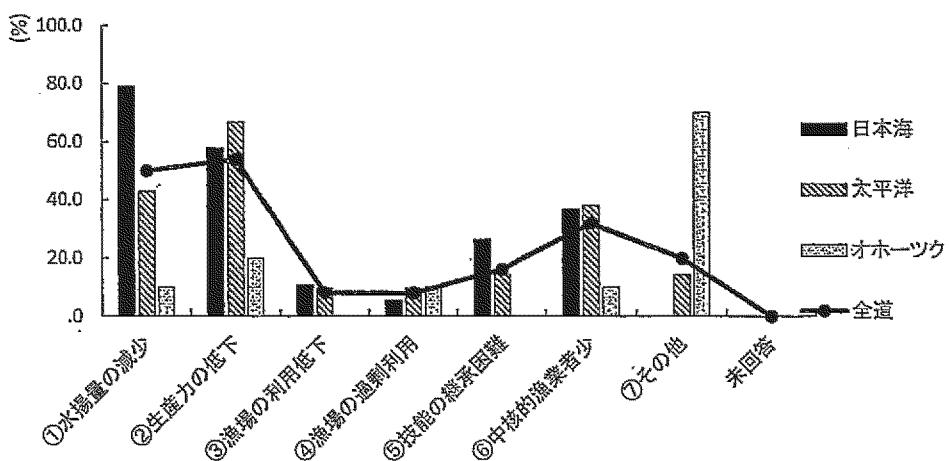
以上のような状況を踏まえ、若年漁業就業者の確保・育成に関する関係者の意向を把握するため、北海道水産林務部の委託事業として実施された、全道的規模のアンケート調査結果を日本海地域（幌延町から函館市、及び島嶼部）、太平洋地域（鹿部町から羅臼町）、オホーツク海地域（羅臼町から稚内市）に分けて集計・比較することとした。

アンケートは①漁協向け、②既存漁業者向け、③新規就業者向けの 3 種類があり、①は道内全漁協に各 1 部、②は各漁協 2~3 部、③は各漁協 10 部が配布された。なおここでいう新規就業者は、「過去 10 年間（H17~H26）に、自営・雇われ、組合員・非組合員を問わず、新たに漁業に従事した者であり、その後現在も従事している者」「ただし、陸上作業のみに従事している者や漁業従事期間が極端に短い者は除く」とされている。また、この新規就業者には漁家子弟のみならず、地元漁家世帯以外の出身者（以下、新規参入者と呼ぶ）も含まれる。以下では、①と②の結果がほぼ類似であったことから、①と③の集計結果に絞ってその一部をみておくこととする。

## (1) 漁協の認識・意向

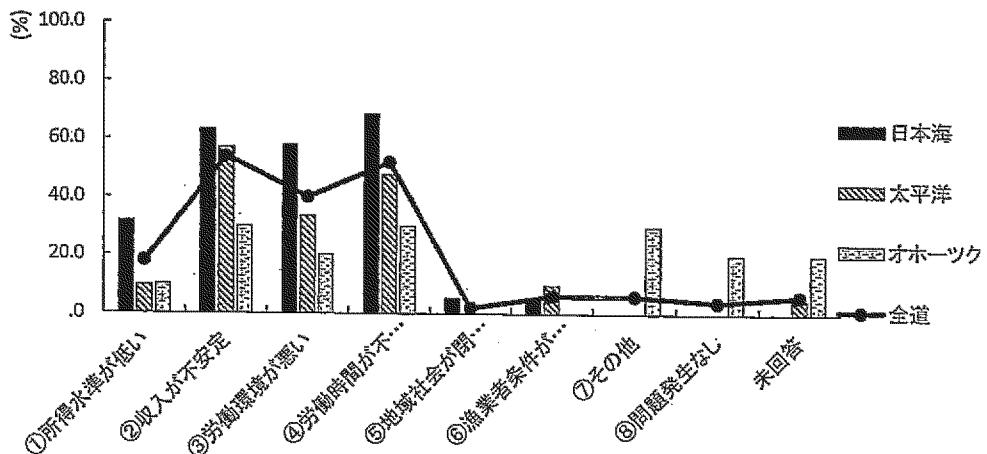
A 地域漁業の抱える問題点について（図 3-5-1）；多くの漁協が水揚げ量の減少と生産力の低下を主要な問題としており、次いで中核的漁業者の減少をあげている。漁場の利用度低下や漁場の過剰利用はさほど問題視されておらず、「人」の減少やそれに伴う生産力低下の方がより重要な問題であるとみられている。なお、技術の継承についても問題意識がやや低い。

図 3-5-1 地域漁業の抱える問題点について



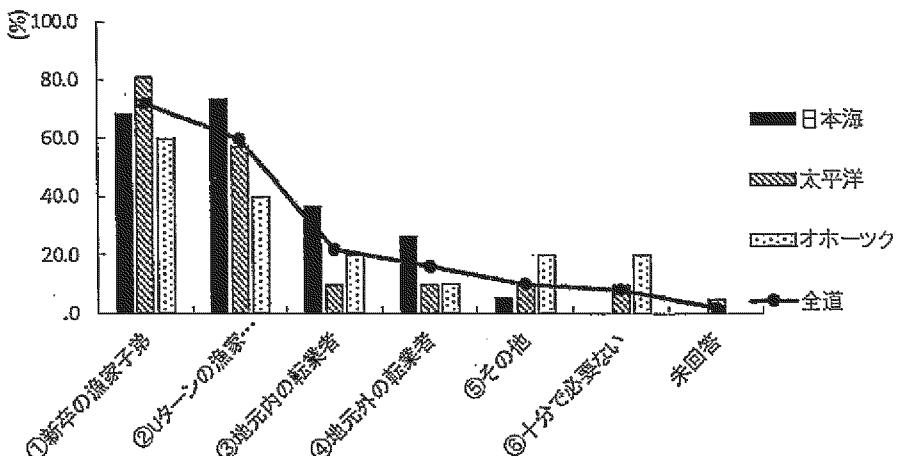
B 若手漁業者不足の要因について（図 3-5-2）；所得水準が低く収入が不安定であること、及び労働環境が悪く労働時間が不規則であることが若手不足の主要因であるとみられている。つまり収入面と労働条件面が主要な問題であると認識されているのであり、地域社会の閉鎖性や参入障壁（組合員資格・漁業権行使資格等のハードル）についてはさほど問題視されていない。

図 3-5-2 若手漁業者不足の要因について



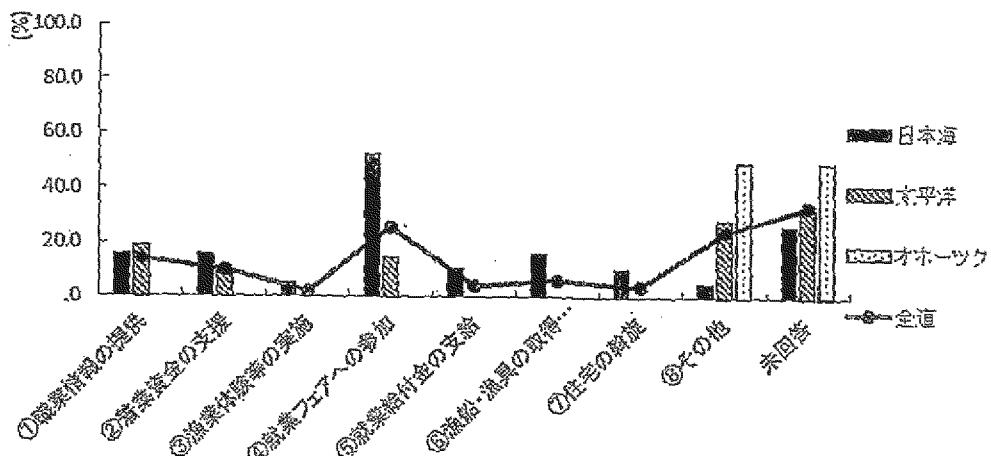
C 確保したい新規就業者について（図 3-5-3）；全ての地域で新卒・Uターンを問わず漁家子弟を確保したいと考えているが（外部からの参入に対する抵抗感）、日本海地域では地元内外の転業者（新規参入者）をも確保したいと考えている漁協が多い。

図 3-5-3 確保したい新規就業者について



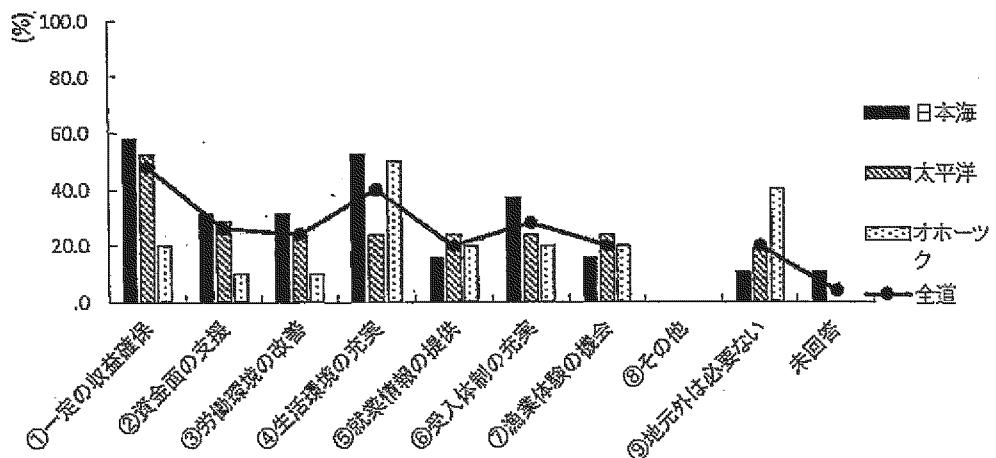
D 新規就業者確保のためどのような対策を講じているか（図 3-5-4）；そもそも、何らかの対策を実施している組合は少ない。日本海地域は回答のあった 19 組合中 11 組合が対策を実施しているが、太平洋地域では 21 組合中 3 組合しか実施しておらず、オホーツク地域では実施組合がゼロである。実施している対策としては、「就業フェア<sup>8)</sup>」への参加をあげている組合が多く、就業情報提供、着業資金支援、漁船・漁具取得支援、就業給付金支給、住宅斡旋等を行っている組合は僅かである。またそれらの対策は組合独自に行っているというのではなく、市町村が組合の意見を聞きながら実施しているというのがほとんどであるとみられる。

図 3-5-4 新規就業者確保のためどのような対策を講じているか



E 新規参入者確保に必要な対策は何か（図 3-5-5）；一定の収益確保と生活環境の充実が必要とする組合が多い。次いで資金面の支援、労働環境の改善、受入体制の充実等があげられている。後継者確保に必要な対策は何かという設問でも同様の集計結果が出ているが、一定の収益が確保できること、そのための条件作りが最も重要と考えられている。しかし、そのためにさらに何が必要なのか、本アンケートでは踏み込めていない。その点については、数カ所の漁協地区で行った実態調査によってフォローすることとしている。

図 3-5-5 新規参入者確保に必要な対策は何か

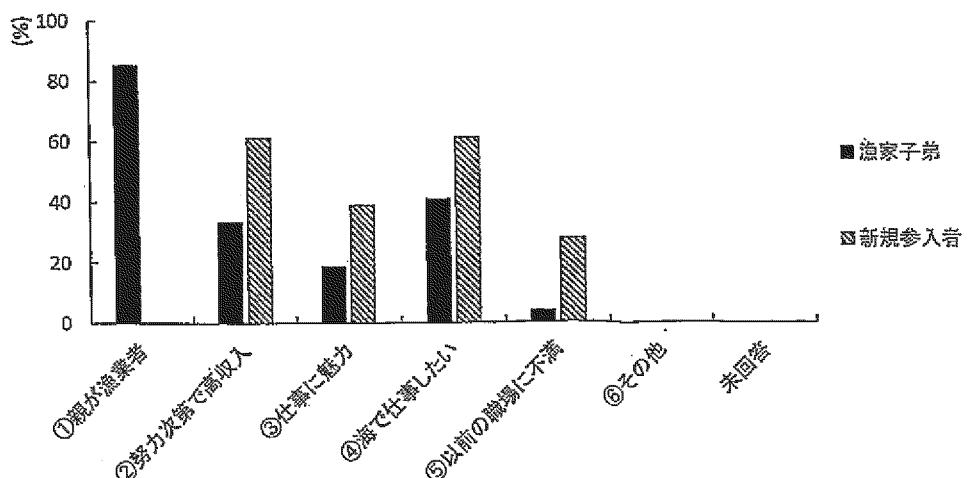


## (2) 新規就業者の認識・意向

このアンケートについては、漁家子弟（回答者 98 名）と新規参入者（同 54 名）に分けて集計した。

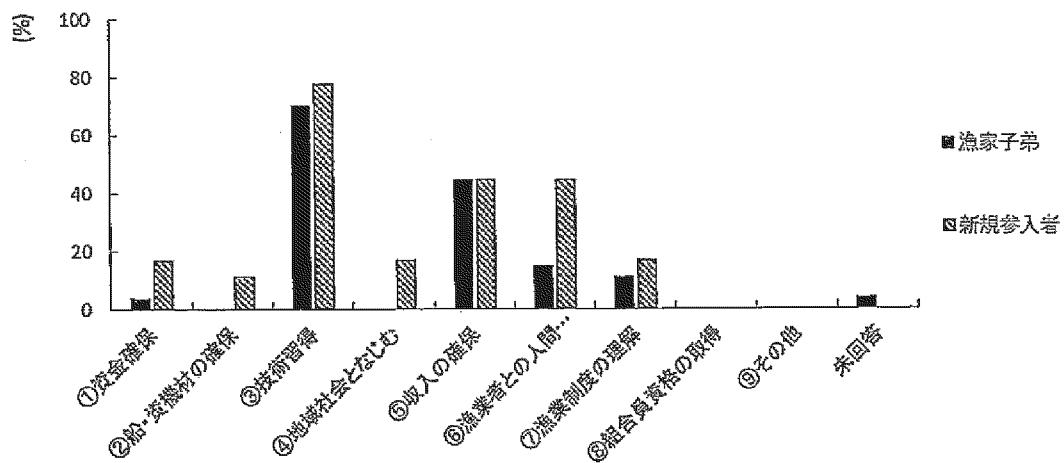
A 漁業に従事した理由について（図 3-6-1）；漁家子弟は当然のことながら「親が漁業者なので」という理由をあげた者がほとんどであった。新規参入者の場合は「努力次第で高収入が得られる」との回答が多くかったが、「海で仕事がしたい」、「漁業という仕事に魅力を感じる」との回答も同様に多く、合わせると実利目的以上に自然志向的意識が強いことが読み取れる。なお、新規参入者は「以前の職場に不満があった」という回答も少なからずあり、そのような点（労働市場条件の悪化）も漁業参入のきっかけになっていることが明らかとなった。

図 3-6-1 漁業に従事した理由



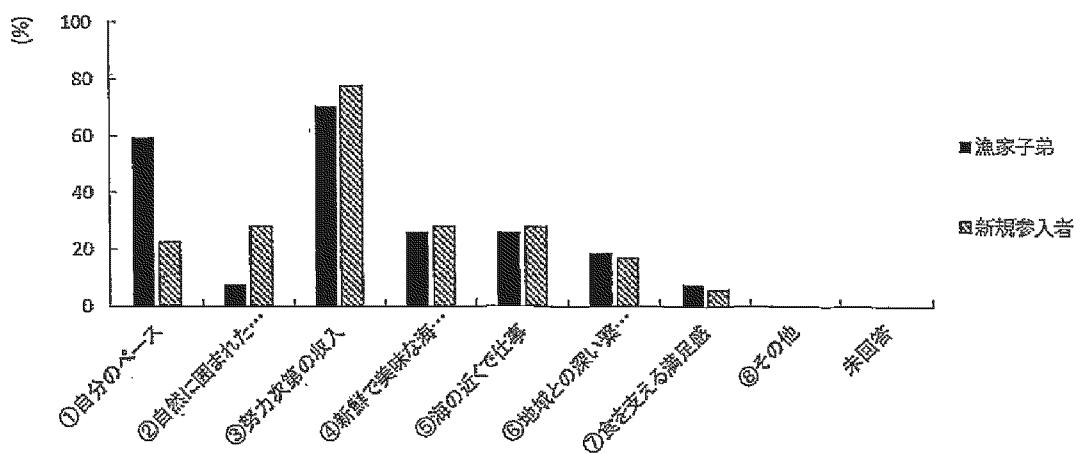
B 漁業に従事して苦労した点は何か（図3-6-2）；漁家子弟も含めて、ほとんどの新規就業者が「技術習得に苦労した」と回答している。「収入の確保に苦労した」との回答も少なうないが、漁業技術の難しさ、奥の深さに苦労している（同時にやりがいを感じている）姿が読み取れる。新規参入者の場合は、加えて「受入漁業者との人間関係」に苦労している。着業資金確保や漁船・資機材確保、地域社会への順応、組合員資格取得等に苦労したと回答した新規参入者は少ない。

図3-6-2 漁業に従事して苦労した点は何か



C 漁業の魅力ややりがいは何か（図3-6-3）；漁家子弟と新規参入者いずれも「努力次第で高収入が得られる」ことを第1の魅力としている。ただし、「自然に囲まれた生活」や「新鮮で美味しい海産物」、「海の近くで仕事ができる」等を魅力としてあげている者も特に新規参入者では少なくない。

図3-6-3 漁業の魅力ややりがいは何か



### (3) 小括

以上のことから、ポイントとなる点を抽出すると以下のようなことがいえるだろう。

第1に、一定の収入確保が必要という点は、当然のことながら漁協、新規就業者ともに重視しているということである。しかし、そのための具体的対策についての考えは把握できていないし、そもそもこのことが困難化しているからこそ、日本海地域では就業者の減少と若手漁業者の不足が深刻化していたわけである。要するに小手先の対策ではなく、収入を安定化させる抜本的対策が求められているということであろう。なお、収入を安定化させるための就業給付金支給のような直接的支援策は、今のところ道内ではほとんど行われていない。

第2に、新規就業者は特に技術習得の困難性を重視しているが、漁協はややこの問題を軽視している感があるという点である。国の事業として行われている漁業研修も、その内容は新規参入者を受け入れた個々の親方任せになっている可能性がある。そうだとすると親方の資質や対応の仕方によって、新規参入者の技術習得がうまくいかない場合や定着率が異なる状況も生じているのではないか。また、漁家子弟の場合も、技術習得に難しさを感じている状況は新規参入者の場合と同様であった。この問題を軽視せず、研修のあり方を含めて、改めて検討し直す必要があろう。

第3は、生活環境や地域社会の雰囲気等について、新規就業者の不満がほとんど聞かれなかったことである。住宅確保に関する要求はかなりの地域でみられたようだが、地域社会に溶け込むことの困難は漁家子弟はもちろん、新規参入者もさほど感じていないようだった。少なくともそれが、新規就業者にとっての主要な問題でないことは確かであろう。

第4は、漁船等の生産手段確保とそのための資金手当に関する支援施策についてであるが、これについて漁協は必要度の高いものとしてある程度重視しているようだが、新規就業者の場合はタイプによって意向が異なる。

その1は漁家子弟であるが、この場合は既に親が生産手段を保有し、それを親子で共同利用するのが通例であることから、子弟が新規就業時にこの問題に直面することはほとんどない。漁家子弟自身による新たな投資が必要とされるとしても、それは経営主が代替わりしてからということになるし、その際は新規就業者に対する支援施策とは無関係となる。したがって、漁家子弟は新規就業者の生産手段取得支援施策について、当然のことながら自らのこととしては必要としないことになる。

その2は、新規参入者のうちの独立志向型である。このタイプは雇われで漁業に参入した後、あるいは「独立型の研修<sup>9)</sup>」を受けた後、自身の船等を取得して独立しようとするタイプであり、その際、彼らの初期投資に関する負担・リスクは、一般に自らの負担能力に比べて非常に大きなものとなる。このようなタイプの新規就業者には、独立を可能とする経営計画の立案とそれに沿った資金手当を行う等の支援施策が必要とされよう。

その3は、新規参入者のうちの雇用継続志向型である。このタイプは雇われ従事者のままその中で経済的地位の向上を図るタイプであり、将来独立を志向することがあるかもしれないが、当面は漁家子弟の場合と同様の意識となる。なお、雇われ先の経営内容等にもよるが、近年このようなタイプの新規参入者が少なくなっているように思われる。

## 5) 総括　－新規就業者確保・漁村活性化の方向－

漁村も農村と同様に就業者の減少と高齢化が進み、その維持・存続が懸念される状況が広がりつつあった。しかしその一方漁村では、2000年代に入って若年漁業就業者が微弱ではあるが増加に転じ、変化の兆しがみえていることも確認された。ただしこの変化の兆しはまだかなりの地域差を伴うものであり、北海道では条件不利地域である離島や日本海地域で担い手不足が深刻化していた。

こうした地域では、若手漁業就業者を確保し、漁村の再生・活性化を図ることが求められているが、そのためにはいまでもなく若手漁業者の収入安定化・必要所得水準の確保が欠かせない。アンケートでも、新規漁業就業者確保においてこれが最も基本的な課題であることが浮き彫りになった。

では、漁家の収入安定化のためには何が必要か。6次産業化や付加価値化、都市漁村交流等による副次的収入の拡大も、追求されるべき課題ではある。しかしながら、基本はやはり漁業収入の安定化であり、それを棚に上げての6次産業化や付加価値化、都市漁村交流等は本末転倒といわざるを得ない。新規漁業就業者が漁業者として安定した一定水準の漁業収入を得られるようにするために、それを保証する漁業生産条件と漁業技術の獲得が必要である。

この「漁業生産条件」についてはもちろん様々な側面がある。だが大別すると、①資源・漁場条件、②漁場利用条件、③生産手段保有条件、④労働力保有条件の4側面があげられる。うち①については多くの地域で、漁場造成、種苗放流、増養殖の導入、資源管理等の取組が行われているが、農業の地力向上対策のような目に見える成果があがっているとは限らない。たとえば周知のように、オホーツク海地域ではホタテガイ増殖漁場造成で成功を収めているが、日本海地域では同様な成果が得られていない。もちろんそれら取組の必要性を否定するものではないが、こうした資源・漁場条件を改善する種々の取組を追求しつつ、むしろ②に関する取組を重視すべきではないか。というのも、仮に①の取組が成果を上げたとしても、新規漁業就業者に必要な収入をもたらすような漁場利用条件が彼らに与えられなければ、彼らは地域漁業の担い手として定着し得ないからである。また、③、④の条件が確保されたとしても、それを生かせる漁場利用条件が保証されていなければ意味をなさないことも自明であろう。

逆に①の取組が思うような成果を上げられなかった場合でも、高齢漁業者の引退が進行しつつある現状においては、漁場利用条件を弾力的に組み立て直すことによって新規漁業就業者を育成・定着させることができるのでないか。そしてこうした漁場利用条件の再構成こそ、冒頭に述べた漁村の特徴を生かすことに他ならないのである。ここでは漁場利用条件の再構成について具体例を展開する余裕はないが、何れにせよそのことが前提として措定されたうえで、それに合わせた技術習得や生産手段確保のための支援方策が組み立てられていくべきであろう。

### 【注】

- 1) 綱野義彦、『海民と日本社会』、新人物往来社、1998年、P10
- 2) 桜田勝典、「漁村」、田辺寿利編『社会学大系 第2巻』、国立書院、1948年、P59
- 3) たとえば、大津昭一郎・酒井俊二、『現代漁村民の変貌過程』、御茶ノ水書房、1981年や若林良和、「水産社会論の研究視座」、『高知大学教育学部研究報告』、第58号、1999年等を参照。
- 4) 故地井昭夫は早大理学部で建築学や都市計画学を学び、その後、金沢大学、広島大学等で教鞭をとりながら漁村研究に打ち込み、漁村計画研究所を設立している。
- 5) 地井昭夫、『漁師はなぜ海に向いて住むのか』、工作舎、2012年、P36
- 6) 同上、P98
- 7) 同上、P69
- 8) 漁業就業支援フェアは全国漁業就業者確保育成センターが主催する、漁業就業希望者と求人側との説明・面談会（いわゆるマッチングフェア）である。
- 9) 独立型の研修は国の研修制度のうち、研修期間終了後、研修生が独立した漁業経営者になることを条件とする研修である。研修期間は3年（雇用型は1年）。

## 4. 北海道の集落の変遷とその福祉的機能について～北海道栗山町富士集落を事例に～

### 1) 問題意識と研究課題

人口減少や少子高齢化が問題視されるようになって久しい。わが国は2000年代後半には人口減少社会に転じ、2007年には総人口に占める65歳以上の高齢者人口比率が21%を超える「超高齢社会」(WHOの定義)に突入した。こうした傾向は、北海道、なかでも農村部で先行して進んでおり、こうした事態にこの先どのように対応していくかが問われている。その際、要介護者の増加に対して従来のような施設入所型では早晚対応しきれなくなるということは誰の目にも明らかである。そこで注目されるのが「地域」である。1980年代にノーマライゼイションという考え方方がわが国で普及するなかで、福祉の分野で「地域」の役割が重要視されるようになる。その後、2005年には介護保険法の改正により地域包括支援センターの設置が義務づけられ、近年は地域包括ケアシステムの構築が呼ばれている。地域全体で高齢者の生活を支える仕組みづくりが増え求められるようになってきている。

以上の状況を北海道の農村社会という「地域」に当てはめてみた場合、「北海道の農村集落はどのような福祉的機能を担っているのか」という課題に突き当たった。北海道の農村社会において個々の家族は孤立して存在してきたわけではなく、多かれ少なかれ集落に支えられて存在している。地域全体で支えるといった場合、まずは農村社会において「集落」が果たしうる役割を明らかにしておく必要がある。本稿はこうした課題へのアプローチを目指している。するために、最初に、北海道の農村集落の現段階の有り様を把握する必要がある。後述するように、北海道の農村は「農事組合」型村落として性格づけられてきた。その「農事組合」型村落は、戦後どのように推移し、現在に至っているのだろうか、この点を検討するのが第1の課題である。そのうえで現在の集落がもつ福祉的機能について検討する。

### 2) 研究課題の理論的前提

#### (1) 「農事組合」型村落の変遷と現状

「北海道には、農民と農家はあるが、農民の村落はないのが原則」であると指摘したのは鈴木栄太郎である(鈴木 1954:239)。これにより北海道では集落が形成されなかった、あるいは形成されたとしても農家の生活にとってあまり意味を持たなかつたと誤解される向きがあるがそれは間違いである。本州府県にみるような相対的に完結性をもった自然村的村落は形成されなかつたが、北海道農村においても北海道的な集落が形成され、農家の生活にとって重要な意味をもってきた。そのことを体系的に明らかにしたのは田畠である(田畠 1986)。

田畠によれば、北海道において、農家が定着し、集落が形成されてくるのは昭和初期以降とされる(田畠 1986:45-46)。それ以前の北海道の農村社会は、府県農村のタイトな社会構造に対して、「ルーズな社会構造」として特徴づけられた。ここでいうルーズな社会構造とは、農家の存在の流動性と個別性、イエの未成熟性、農家相互の関係の流動性と不安定

性、土地に対しての労働（経営）の優位性、村落の自治機能的側面の希薄性を特徴としている（田畠 1986:256）。

こうした「ルーズな社会構造」をもつ農村社会に一定の枠組みを与え、集落の形成に大きな役割を果たしたのが、大正時代に上から組織化されてくる農事改良実行組合であり、その後の農事実行組合であった。それゆえ田畠は、北海道の農村集落を「農事組合」型村落と命名することになる。その理由を、田畠は、「農事組合」型村落は、「流動的であった農家がその流動性の一定の緩和・定着化とともに、地縁的結びつきが相対的に安定化していくが、その地縁的結びつき・地縁集団が農事実行組合を中心として編成されていくこと、同時に農事実行組合＝地縁集団は農事指導、産業組合の経済活動、各種補助金・融資等を通じて政策・体制側が農家を把握する基礎単位ともなったこと、さらに本来機能的組織である農事実行組合が農家の生産・生活面の近隣互助機能をもある程度担い、農家の生産・生活の限界面を相互に補完しあう共同的枠組みとしての北海道における村落が、農事実行組合を基礎にして形成されたこと等、いわば村落形成における農家側の担い手のあり様の変化と体制的ないしは政策的契機、そしてそこでの農事実行組合の位置・役割に着目したことである」としている（田畠 1986:256-257）。

このように次第に定着社会に入り、地縁的な結びつきが形成されてくる時期に、農事実行組合が政策的に組織されることによって生み出されてきたのが「農事組合」型村落である。ただしこの見解に関しては、以下の点について留意する必要がある。

第 1 に、農事実行組合が強固で固定的なものであったわけではないという点である。例えば、酒井は、①産業組合の下部組織として農事実行組合は、一定数の農家が地縁を土台として自然発生的に生まれていたインフォーマルな互助関係を産業組合活動の具体的行動単位として制度的、人為的に枠取りして、フォーマルな組織へと転換させたものであること、②この組織は、構成員の出入りによる増減によってしばしば近隣地域と合わせて再編成されることもあり、固定的なものではなかったこと、③個々の農家の社会関係はこの組織内に完結することなく外に多様な関係を持っており、組織としての結合度はそれほど強くなかつたこと、を指摘している。（酒井 1986:66-67）。

第 2 に、農事実行組合が生産面に限らず、生活面の近隣互助機能をもある程度担い、農家の生産・生活の限界面を相互に補完しあう共同的枠組みとしてあったという田畠の主張とは異なる見解もある。例えば、斎藤は、「北海道の農事実行組合は、たんに官製的に生まれたという性格が強いというだけでなく、村落の組織というよりも農業の組織という性格が強く、その点で機能性が強いものになった」と述べ（斎藤 2009, 144-147）、むしろ農事実行組合のもつ生産面における機能的性格を強調している。

第 3 に、地域差の問題に関してである。田畠が分析の対象とした集落は空知・上川等の平場水田集落であったが、「農事組合」型集落の性格は、十勝をはじめとする平場畑作集落にも当てはまり、さらには根釧などの新開酪農地域もこの枠内で捉えることができることを主張している（田畠 1986:262-264）。それに対して坂下は、十勝畑作地帯の更別村の事例分析を通じて、「戦前期の農業合理化計画のもとで家族労作的集約化の性格をもって組織化されていった農事実行組合は、こうした限界的な粗放大規模豆作という技術構造には対応しがたく、行政主導のもとで形式的なものにとどまったといえる。むしろ、農家の生活面での結合と納税や衛生といった行政面との対応関係を有する集落がラフな組織とはいえ

中心的な存在であったと言える。」とし（坂下 1992:203）、農事実行組合より集落組織の方が重要であったことを明らかにしている。

以上のことから考えると、昭和初期にかけて集落が形成していく過程で、農事実行組合の組織化をテコに集落形成が促進された面を有していたとはいえ、それは全道一律に強力に推進されていったというわけではないことが理解できる。地域差を内包しつつ、地域の実情に即して多様な展開をとげていったとみる必要がある。

## (2) 集落がもつ福祉的機能について

本稿の 2 つ目の課題は、現在の北海道の農村集落が、今日の超高齢化社会を迎えるなかで、どのような福祉的な役割を担いうるのかという点である。府県農村を対象とする研究から次のような点が指摘されている。

佐久間(1999)は、宮城県七ヶ宿町の山村調査から、農作業や日常生活の援助は近隣に居住する子ども、特に長男によって担われており、近隣農家が農作業をサポートしたり、日常生活の補助や介護の場面に関わることは皆無であることを明らかにした。その理由を、村落では「互助原理」が貫徹しているからこそ高齢者世帯を対象とした「助け合い」がみられないという点に求めた。つまり他の家から援助を受けたなら、その援助を返さなければならぬのが「互助の原理」であり、高齢者世帯は将来にわたり援助を返すことができないからである。その上で高齢者にとって村落社会のもつ重要な意義は、長年親しんできた人々の「つきあい」がもたらす安心感や自然なかたちで安否確認が行われることによる生活の安全確保などの福祉機能にあるとしている。

相川(2000)は、農村に維持されている相互扶助関係を介護活動に利用するといったことが、一般論として語られがちであるが、農村を実際に歩いてみると、地縁的な関係が住民同士の介護支援に結びついていないことに気づくとし、農村における高齢者介護について、①互助はあるが、一方向の奉仕という無償ボランティアの発想は従来の農村住民にはない、②自宅へ外部者を招き入れるのも、家の中を見られるなどの理由で、農村社会では敬遠される、③役割分担の意識が強い農村では、介護は女性の仕事と見なされている、という 3 点をその特徴として指摘している。特に①の点に関しては、農村に伝統的にある互助は、「サービスを受けたらその分は返す」というルールであり、「受けっぱなし」は心理的負担になってしまうため受け入れられないという佐久間と同様の見解が示されている。ただし、困った時にはお互いに助け合うという論理は、福祉支援ボランティアに通じる一面をもっており、ある種のロジックを転用すれば地域住民に受け入れられる可能性があることも示唆している。

さらに、玉里(2009)も、平地農村（滋賀県五個荘町、安土町）と過疎山村（高知県大豊町）の調査を通じて、農村の高齢者福祉の問題を検討している。2000 年に介護保険が施行されて 10 年近く経過したこともあり、農村社会においても家族外部の福祉サービスに依存することに抵抗感がなくなってきた変化の側面を明らかにしている。一方、ムラの相互扶助機能に関しては、イエの関係を基盤とした「返すこと」を当然視した義務関係に基づくものであるから、それを安易に介護支援に役立てようというのは困難であると同時に危険であるとし、前二者と同様の指摘が行われている。そこから、過疎山村では要介護高

齢者の生活を支えるために、ユイという価値観を受け継ぎながらも、それを乗り越えた安全装置が必要であるという結論が導き出されている。

このように3者の主張からは、①村落にみられる互助機能は介護支援の活動とは馴染まないこと、②村落がもつ福祉機能は高齢者に安全と安心を与える点にあること、③将来的には、お互いに助け合う互助論理を生かした形で新しいサポートシステムを構築することが必要であること、といった点を学ぶことができる。こうした点を、北海道農村の集落について検討してみることが本稿の2つ目の課題である。

以上を踏まえ、本稿では、栗山町富士集落を対象に、第1に戦前—戦後の「農事組合」型村落の変化を、主に生活面の集団・組織の展開過程から明らかにしたうえで、第2に現段階の集落がもつ福祉的機能についての検討を行う<sup>1)</sup>。ここで主に生活面の集団・組織に注目するのは、本稿が最終的には集落が持つ福祉的機能を明らかにすることを目指しているからである。また、その展開過程を把握するのは、現在の高齢者が集落においてどのような「つきあい」を経験してきたのかを把握することにつながっている。

以下では、1988年に編纂された『富士部落史』を中心に、①戦前段階、②終戦から高度成長期まで、③低成長期以降、の3つに時期区分して集落の様子を見ていくことにする。

### 3) 戦前の富士集落の展開過程

#### (1) 富士集落の概要

富士集落は、栗山町の西北部、中心市街地に近い地域に位置し、現在は35戸からなる集落である。栗山町（1949年までは角田村）の歴史は、1888（明治21）年に仙台角田藩の土族により開拓の鋤が入れられたことに始まる。現存する2つの神社は、入植後早い時期に、すなわち富山神社が1890（明治23）年に、社日神社が1892（明治25）年に建立が試みられている<sup>2)</sup>。『富士部落史』によれば、1891（明治24）年頃までに入植した人たちは殆ど退転してしまい、1891,92年以後の入植者から次第に定着するものが多くなっていったとされる。特に1892（明治25）年に国鉄室蘭線が開通したことで入植者が増加している。

当地域は、1894（明治27）年にはほとんどが福井農場所有の土地となり<sup>3)</sup>、その後、佐倉農場、堀田農場と移りながら、戦前は小作農場のもとに集落が形成されてきた<sup>4)</sup>。また、1893（明治26）年には高瀬和三郎が水稻試作に成功し、栗山町の水田開発発祥の地としても知られる。1995（明治28）年に水利組合が結成され、造田化が進められ、戦後の水田単作地帯への基盤が築かれていく<sup>5)</sup>。大正時代にはすべての土地が成墾地となっている。

入植者が増加し定着が進むなかで、明治30年代には3つの集落が形成されてくる。下角田部落（角田から夕張川の下流に位置することから命名）、高瀬部落（水稻試作の功労者の名字から命名）、富山部落（富山出身者が多いことから命名）である。『角田村史』によれば、1900（明治33）年に、下角田19世帯、高瀬13世帯、富山21世帯、計53世帯が存在していた。表5-1は富士集落の世帯数と人口の推移をしたものである。1920（大正9）年に63世帯に増加するも、1932（昭和7）年には55世帯となり、385人が暮らしていたことがわかる。平均世帯員数は7.0人と多い。農家の定着化が進み、集落の輪郭がより明確になった時期でもある。

表 5-1 富士集落の世帯数と人口の推移

	世帯数	人口			平均世 帯員数
		男	女	計	
1920年	63	109	285	394	6.3
1930年	56	196	184	380	6.8
1932年	55	196	189	385	7.0
1947年	54	195	186	381	7.1
1950年	59	206	201	407	6.9
1955年	54	202	189	391	7.2
1960年	59	191	185	376	6.4
1965年	72	183	179	362	5.0
1970年	77			340	4.4
1975年	80	157	164	321	4.0
1980年	93	182	197	379	4.1
1985年	96	165	190	355	3.7

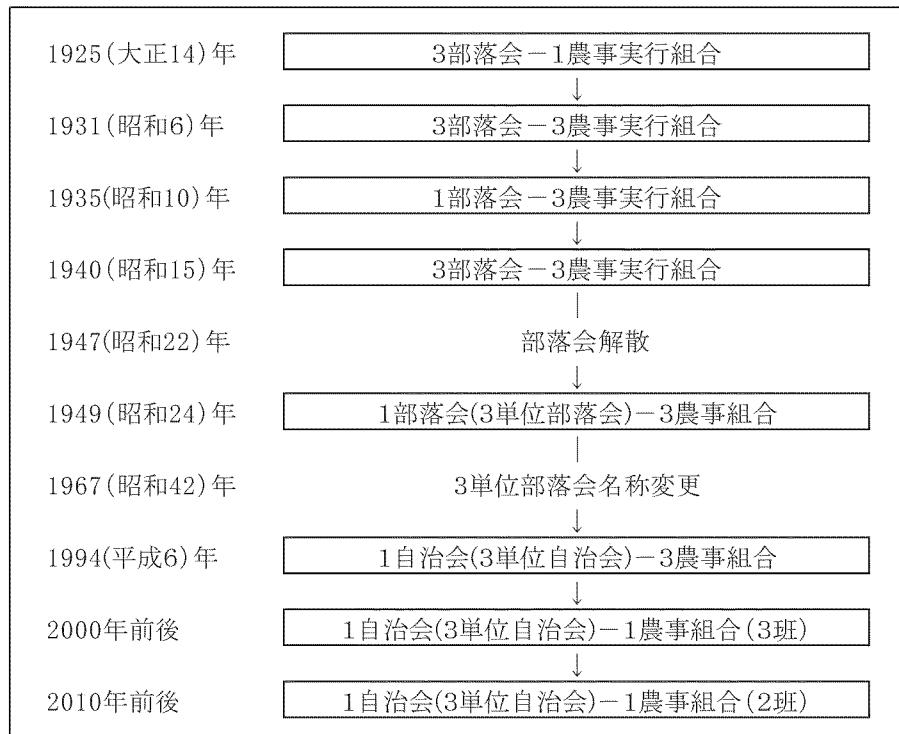
出典：『富士部落史』 58 頁

## (2) 部落会と農事実行組合

1900（明治 33）年に角田村農会と産業組合が成立し、1917（大正 6）年、「部落的な事務組合の必要性を認め農事改良実行組合」の設立が奨励される。さらに、1925（大正 14）年、農会と産業組合関係諸機関との連絡をとるために、全町的に農事実行組合の設立が推進され、当地でも 3 つの部落の範囲に富士農事実行組合が組織される。ここに「農事組合」型村落が誕生することになる。インフォーマルな組織からフォーマルな組織への転換である。

ただし、部落会と農事実行組合の範囲はその後何回か変更されている。図 5-1 は、富士部落会と農事実行組合の変遷を示したものである。当初は、3 部落の範囲に 1 つの農事実行組合が組織されるが、1931（昭和 6）年に、組合員数を 20～30 戸とするようにという指導がなされ、高瀬農事実行組合、下角田農事実行組合、富山農事実行組合に 3 分割される<sup>6)</sup>。その後 1935（昭和 10）年には、字名地番改正により 3 部落を合併し、富士と称すことになり、ここに富士部落が誕生し、1 つの部落会に 3 つの農事実行組合が存在することになる。ところが、1940（昭和 15）年 9 月 11 日の内務省訓令「部落会・町内会整備要綱」、同年 11 月 20 日の北海道庁令「町内会・部落会規則」を受けて、同年 12 月 4 日に角田村で行われた会議により、部落会は現在の農事実行組合を単位とすることが決定され、再び 3 つの部落会に分割される。このようにほぼ 5 年毎に枠組みの変更が行われ、最終的には 3 つの部落会それぞれに農事実行組合が組織され、第二次世界大戦に突入することになる。こうした動きは、行政側が、自然成長的に形成されてきた高瀬、下角田、富山という集落の範囲に農事実行組合の枠組みを被せることが、もっとも強固な地縁的集団を作りうるという結論に達したこと意味している。

図 5・1 富士集落の部落会（自治会）－農事（実行）組合の変遷



資料：『富士部落史』及び実態調査より作成

### (3) 様々な集団・組織の形成

こうして明治末から大正時代を経て昭和に入る頃までに次第に集落が形成されてくるが<sup>7)</sup>、それに伴って様々な集団・組織の形成もみられた。とくに若者の活動が活発で、1895（明治 28）年には、各集落の若者が集い青年組が組織されていたという。1910（明治 43）年には正式に青年会が発足し、活動資金を捻出するために、毎年「砂利採取」「砂利敷き」作業を担当したり、青年会館裏の試作畑を使って作物販売を行っていた。1926（大正 15）年には第 1 回敬老会が青年会主催で開始され、以後毎年青年会主催で実施されており、当時青年会が集落で果たしていた役割が大きかったことがわかる。戦時中は、角田村青年団栗山分団富士班、角田村青年団富士分団と名称を変えつつ存続した。また、婦人会は、1908（明治 41）年に愛国婦人会、1934（昭和 9 年）に国防婦人会が結成されている。

消防団の活動は 1913（大正 2）年の高瀬青年火防組の発足に始まる。その後、1936（昭和 11）年に、3 つの部落連合で富士火災予防組合が結成されている。水田造成当時に農家の集住を進めたため農家が比較的密集しており、火災が起きると延焼しやすい地域であったため消防団はなくてはならない組織の 1 つであった。

### (4) 御講会

開拓当初の厳しい生活のなかで安らぎを与える場として存在したのが講である。農家の定着を図るために 1 つの手段として行政によっても推進されている。当地域でも、明治 40

年代には、高瀬御講会、富山御講（二日講）、二十日講と呼ばれる御講が行われるようになる。地域の人には“御講さん”と呼ばれ、当時は月1回持ち回りで自宅で行われていた。『富士部落史』には各部落の講について以下のように記されている<sup>8)</sup>。

高瀬御講会の開始は1907（明治40）年とされる。部落近隣の融和をはかる目的で、毎月1戸3銭を集め、各戸輪番制で行い、「心づくしの煮豆をいただきながら楽しい一日を過ごした」という。僧職へのお布施は50銭で、1918（大正7）年から菩提寺の本山に30銭を寄進するようになるほか、御講剰余金で僧侶用の御膳や茶碗などを購入したり、後述するように集会所の建設費に充てたりしている。また、1924（大正13）年には、剰余金が44円50銭になったため会員に貸し付けて資金運用をするようになり、この貸し付け事業は1940（昭和15）年頃まで続いている。

翌1908（明治41）年には、他の2つの部落でも開始される。富山部落で行われていた御講は二日講とも呼ばれ、開拓者の布教に従事していた富山県出身の布教師を招いて始まっている。1908（明治41）年には、富山県四方町・真教寺から御添書をもらい、毎月各戸を巡り当番で行っていた。下角田部落では、二十日講とやや遅れて報恩講が始まる。二十日講は、当時の入植者全員の合意で毎月20日を御講の日と定め、順番で各戸をまわって行われている。また、大正初期から、開拓入植以来、開墾に励んだ先人の靈を慰め供養するために報恩講と追弔意が毎年正月の御講の日に行われるようになる。

#### （5）例祭、供養祭

前述したように富山集落には富山神社と社日神社という2つの神社がある。富山神社は富山部落、社日神社は高瀬部落と下角田部落の氏子によって維持・管理されている。例祭日はともに4月4日と9月18日であった<sup>9)</sup>。春は五穀豊穣と家内安全を祈願、秋は奉納余興として青年団による素人芝居が行われ、部落の人たちで賑わった。同様の行事として以下の2つがある。1つは、地蔵堂の建立と供養である。これは1901（明治34）年に富山部落内の農家の息子2人が馬追山で薪の切り出し作業中の事故で不慮の死を遂げたため、その供養のために父親が屋敷内に地蔵堂を建立して供養したことに始まる。後に部落全体で供養したいと申し出が有り、地蔵堂を集会所敷地内に安置し、毎年4月2日に供養を行うようになる。もう1つは馬頭観世音の例祭である。馬頭観世音碑は、役馬の安全を祈願し、1925（大正14）年9月建立されている。例祭日は9月4日で、当時は子ども相撲などの余興が行われ賑わった。

また、『富士部落史』によれば、昭和初期頃から8月の土用の頃、害虫を追い払い豊穣を願う「虫おくり」（富士部落では「熱おくり」）と呼ばれる行事が行われていたという。

#### （6）集会所と会館

以上のように様々な活動を行う場所を確保するという動きも戦前から見られた。各部落単位に集会所を作る動きが起こるのである。最初の集会所は、早くも明治末期に下角田部落に誕生している。これは個人の馬小屋を買い受け、現在の公民館の場所へ移設し集会所として利用したというもので、角田村全体でも最初の集会所であった。その後、1920（大

正 9) 年には個人の住宅の 2 階部分を譲り受け集会所としている。ついで、1913（大正 2）年に、高瀬部落で集会所が誕生する。高瀬青年消防組の設立に伴いポンプ置場と番屋を建設し、それを集会所としても使用したのが始まりとされる。その後、1928（昭和 3）年に、御講会の余剰金 60 円を用いて新しい集会所が建てられている。なお、富山部落が集会所を持つのは戦後のことである。

また、1928（昭和 3）年には、「青年会館」という名称で富士部落全住民を対象とする集会所が建設されている。当時、青年会、部落会、婦人会などの各団体が提携による“地域振興の力を生み出す場所”として青年会館の設立の要望が高まり、それを受けたものである。

以上見てきたように、集落が形成されて以降、第二次世界大戦を迎えるまでの間に、生産・生活面において様々な集団・組織が形成され、集会所や会館を拠点に、活発な活動が展開されていたことがわかる。そこから定着までの時期の「ルーズな社会構造」とは質を異にする「農事組合」型村落が形成されていったことが確認できる。それはまた、本州のように「イエ」制度を背景とした本一分家関係は形成されていないこと、共有林などの共有財産をほとんど持っていないこと<sup>10)</sup>、溝さらいのような共同作業は水系ごとに行われ、出不足金をとるような罰則を設けているところはほとんどないことから、「社会的統一体」（鈴木栄太郎）としての性格は相対的に弱く、その意味で府県農村の「ムラ」とは異なる性格のものであった。

#### 4) 戦後、高度経済成長期の富士集落

##### (1) 部落会と農事組合

富士部落の小作人は、ほとんどが 1943,4 年の自作農創設事業で自作化し、残りは戦後の農地改革で解放されたという。前掲表 5-1 にみると 1947（昭和 22）年の世帯数は 54、人口 381 人（男 195 人、女 186 人）で、戦前の 1932（昭和 7）年段階とほとんど変化なく戦後を迎えたことがわかる。

1947 年に占領下で部落制度が廃止されることにより富士部落会は解散する。代わりに役場事務を円滑に進めるために各地区毎に部落嘱託員が配置された。ただし、「自発的に適当な任意団体を結成することは差支えない」ということで、1949（昭和 24）年、住民の親睦と相互扶助を目的とする富士部落会が設立され、新たなスタートを切る。3 つの単位部落会は富士部落会の下部組織となり、富士部落会の会長は連合会長と呼ばれていた。一方、1948（昭和 23）年に農業協同組合が設立されると、それに合わせて農事実行組合は農事組合へと改組され、それぞれ高瀬農事組合、下角田農事組合、富山農事組合となる。こうして戦後の 1 部落会（3 単位部落会）→3 農事組合の体制が成立され、この体制は高度成長期を通じて維持されていく。ただし、1967（昭和 42）年の字名地番改正により、高瀬が第一部落、下角田が第二部落、富山が第三部落と改名されている（前掲図 5-1）。

この富士部落会と農事組合はどのような関係にあるのであろうか。富士部落会には「富士部落規約」があり、その全文が『富士部落史』に掲載されている。規約では、部落会と農事組合は以下のような関係にあることがわかる。まず富士部落会の目的は、「富士部落の

自治と部落民の親睦を図り以って共存共栄を目的とする」(第1章第2条)で、「会員は富士部落内に居住する者を以って組織する」(第2章第1条)とされる。役員に関しては、「本会は次の役員をおく。会長、副会長、会計、消防後援部長、衛生部長、土木部長、農業振興部長、各単位農事組合長、各単位部落会長」(第3章第1条)とあり、「会長、副会長、並びに各部長は、総会において選出し、各単位農事組合長、部落会長は、本総会において承認する。」(同第2条)となっている。富士部落会の役員には各単位農事組合と各単位部落会の会長が加わっており、かつそれらの会長が富士部落会の総会で承認を受けていることがわかる。そこからは、各単位農事組合と各単位部落会がともに富士部落会の下に位置づけられていることがわかる。従って、富士部落会の下で、単位部落会が生活面と親睦を担い、単位農事組合は農業生産に関することを担うという役割分担が成立していたものと考えられる。ただし、ほぼ全戸が農家であった当時は、単位部落会と単位農事組合の活動は渾然一体となって行われる部分もあったと思われる<sup>11)</sup>。

## (2) 様々な集団・組織の動向

第二次世界戦争が終わると集団・組織の活動も再開される。1946(昭和21)年に、早くも富士青年協議会が結成され、1947(昭和22)年から男女合同で活動を開始する。活動内容は、芸能大会、全町青年相撲大会、産業視察、文化講習会、修養講座、料理講座など多岐にわたっていた。1960(昭和35)年には、盛大に50周年記念式典が開催されている。しかし、この頃から進学・就職で若者の他出が顕著となり、会員は1969(昭和44)年14名、1970年11名と減少が進む。青年会活動の資金確保のために行われていた「砂利揚げ」「砂利敷き」や試験畑の耕作も1963(昭和38)年には終了してしまう。1970(昭和45)年に60周年記念式典が行われるが、式典としてはこれが最後となる。

戦前の国防婦人会は終戦とともに解散し、1952(昭和27)年に、新たに富士婦人会が結成される。結成当時は、全戸加入を原則としており、その意味である程度強制力をもつ組織であった。当時の婦人会の主な活動は、①生活改善合理化(新生活運動、家事講習会、貯蓄励行など)、②会員研修、③敬老会や学校行事への協賛、④会員の親睦行事であった。1965(昭和40)年1月の部落総会での承認を受け、翌年に富士青少年育成会が結成され、同時に、子ども会「ふじの子会」が創設される。続いて若妻会が、1970(昭和45)年に第三部落会(現・第三自治会)で結成され、「曙会」という名称で活動を始める。1971(昭和46)年に老人会「富士寿会」は結成されている。60歳以上を対象とし、結成当時の会員は、男性20人、女性26人であった。主な活動は、新年総会、懇親会をはじめ、研修会、健康診断、視察旅行、物故者の供養、神社・公民館の清掃である。

## (3) 消防団と不動明王例祭

1949(昭和24)年には、農村私設消防組織として私立富士消防組が発足、1965(昭和40)年に富士消防部(私設)となっている。私設消防組織は部落会の下に組織されており、部落会が後援会の役割を担っていた。先に「富士部落規約」でみたように、消防後援部長は富士部落会の役員の1人である。消防活動は集落生活にとって重要な存在だったことが

わかる。1957（昭和32）年には小型動力ポンプを購入、1970（昭和45）年には富士消防機具格納庫と消防望楼が新設され、設備も整っていく。

このように消防活動が重視される背景には、富士集落周辺は火事が多く、その数は約90年間に20件余に及んだと言われる。そのため部落有志により1960（昭和35）年に不動明王碑が建立されている。記録をたどると特に4月16日に火災が多かったため、その日を不動明王例祭とし、部落会を中心に祭礼をするようになる。祭礼には富士消防部も参加し、防災と家内安全を祈願している。

#### （4）公民館の建設

戦前の集会所や会館は公民館に転換していく。戦前に集会所を持たなかつた富山部落は、1952（昭和27）年によく手に入る。これは富山神社の改築の際、旧拝殿を集会所に転用したものだったが、1968（昭和43）年に新設し、第三公民館となる。下角田集落では、集会所が老朽化したため1961（昭和36）年に新築し第二公民館に、高瀬部落でも1966（昭和41）年に新築し第一公民館にそれぞれ転換している。また、1961（昭和36）年に青年会館が中央地区富士分館に指定され、富士中央公民館となる。老朽化が目立つようになり、1968（昭和43）年に新築されたのが現在の富士中央公民館である。従って、富士集落全体を対象とする中央公民館のほか、単位自治会（単位農事組合）毎に、戦前の集会所の流れを汲む公民館を所有しており、集落の人が集まる場所は十分に確保されていた。都市にはみられない農村ならではの特徴である。

このように1960年代に入ると若者の他出が進み、青年会の活動は停滞・縮小し、虫送りの行事は消滅するが、それでも消防団は健在で、子ども会、若妻会、老人会などが新たに結成されたほか、2つの神社の例祭、地蔵堂の供養、馬頭観世音の例祭に加え、不動明王例祭という新たな行事も生まれており、公民館の整備が進み、人々の集まる機会は多かったことが分かる。御講会も各部落会で引き続き行われていた。

### 5) 低成長期以降の集団・組織の推移

#### （1）自治会と農事組合

さて、低成長に入って以降今日までの段階に、富士集落の集団・組織は大きく変貌することになる。世帯数は1975年80戸→1980年93戸→1985年96戸と増加傾向を示すが、これは市街地に近い第一部落会を中心に非農家が移り住んだ結果であり、1972（昭和47）年には富士集落より非農家からなる道栄町内会が独立している。前掲表5-1には道栄町内会の数字が含まれていると考えられる。

部落会と農事組合についてであるが、1994（平成6）年に、栗山町の施策として「部落会」を「自治会」へ改称することになり、富士部落会から富士自治会へ、第一～第三部落会から第一～第三自治会へ名称変更がされる。続いて2000（平成12）年前後に3つの農事組合を1つに合併して富士農事組合とし、3つの旧農事組合は班として富士農事組合の下に位置づけられる。こうして1931（昭和6）年以来続いてきた3つの農事組合体制が終わり

を告げる。さらに 2010 年前後に 1 班と 2 班が合併し 2 班体制となっている（詳細は後述）。

## （2）青年会、若妻会、子ども会、消防団の解散

一方、いくつかの集団・組織が休会・解散するという事態が生じる。最初に解散に至るのは、すでに高度経済成長期の終わり頃に、会員の減少と活動の停滞が進んでいた青年会である。1974（昭和 49）年には隣接する 2 つの集落と合併し白樺青年会となり活動を継続していたが、その後解散に至っている。1974 年の合併を契機に、1926（大正 15）年の第 1 回以来、青年会が主催してきた敬老会が青年会主催から部落会主催へ変更されている。

若妻会は、1970（昭和 45）年の第三部落会の「曙会」の結成に続き、1977（昭和 52）年に第二部落会で、1979（昭和 54）年に第一部落会で発足し、1981（昭和 56）年には 3 つの組織が合併し、婦人会傘下の若妻会となる。1988 年頃は 8 名で、全町ミニバレー、ソフトボール大会への参加、料理講習、夏まつり参加などの活動を行っており、2007（平成 19）年に始まる第 1 期の「農地・水・環境保全対策事業」<sup>12)</sup>には参加していたが、その後解散に至っている。

1966（昭 41）年に結成され「ふじの子会」も、子どもがいる世帯の減少に伴い 2012（平成 24）年に休会が決定し、実質的に解散している。

さらに長い歴史をもつ消防団も 1997（平成 9）年に閉部となる。部員のなり手不足が顕著となつたため、消防本部が近いということもあり閉部が決定した<sup>13)</sup>。その際、「大正二年の発足以来 85 年の長きにわたり地域防災活動を深く認識され防火思想の普及や災害防ぎよ活動などの地域防災に貢献」したとして町より表彰されている。

この結果、現在も活動を継続しているのは婦人会と老人会である。この 2 つの組織の現在の活動については次の 6)で検討する。

## （3）御講会と供養祭・例祭

以上のように、この時期、集落のいくつかの組織・集団が消滅するのに対して、御講会と供養祭・例祭は継続して行われている。

明治期に 3 つの部落会で行われ始めた御講会は、『富士部落史』刊行時（1988 年）にも、開催形式を変更しつつ継続して取り組まれている。『富士部落史』には次のような記述がある。富山集落（現第三自治会）で行われていた御講（二日講）は、1977（昭和 52）年に、公民館の新築と同時に館内に仏壇を設け、毎月公民館で行われるようになる。全戸持ち回り方式は変更され、農閑期に年 6 回、追善法要も合わせて営まれている。高瀬御講会（現第一自治会）も、毎月開催から、年 6 回（11 月から 4 月まで月 1 回）に開催回数は減ったが、引き続き開催されている。下角田集落（現第三自治会）では、毎月 20 日に二十日講と正月の御講の際に報恩講と追弔意が引き続き行われている。ただし、毎年の正月の御講は青年が一切の世話を実施してきたが、青年の減少のなかで 1975（昭和 50）年からは部落会の主催となるという変更がみられる。

また、2 つの神社の例祭、地蔵堂の供養、馬頭観世音と不動明王の例祭は引き続き行われているが、かつて部落会が主催していた馬頭観世音の例祭、不動明王の例祭は、老人会が

主催するようになっている。このように主催団体を変更しながら維持されているものもいくつかみられる。

## 6) 富士集落の現段階

### (1) 富士集落の概要

2013年1月の調査時点で富士集落の戸数は35戸、うち18戸が農家である。戦後直後は農家は50戸程度あったと思われる所以農家数は半分以下なっている。非農家17戸のうち15戸は元農家である。農家の経営耕地規模別には、5.0～10.0ha未満層と10.0～20.0ha未満層がそれぞれ31.8%で経営規模は町平均に近い（表5・2）。もともと水田単作地域であったが、現在は、転作の関係で、稲作は27.6%で、残りは稲以外の作物、とくに玉葱生産が盛んである。世帯構造をみると、3世代の世帯が40.0%、2世代世帯が35.0%を占め、栗山町全体（3世代世帯21.7%、2世代世帯38.9%）に比べると農家の世帯としての構造はしっかりとしている（表5・3）。平均家族員数も6.6人と多い。高齢化率は33.3%と栗山町の高齢化率32.7%（2010年）とほぼ同水準だが、農村地域としては低い。このように富士集落の農家は、栗山町の農村地域において、3世代世帯の層が厚く、世帯構造も相対的に強固であることを特徴としている。

表5・2 経営規模別農家数（2010年）

		例外	0.1ha ～	1.0ha ～	3.0ha ～	5.0ha ～	10.0ha ～	20.0ha ～	30.0ha ～	50.0ha 以上	計
栗山町	実数(戸)	4	33	32	48	153	118	42	24	8	462
	比率(%)	0.9	7.1	6.9	10.4	33.1	25.5	9.1	5.2	1.7	100.0
富士集落	実数(戸)	2	2	0	2	7	7	2	0	0	22
	比率(%)	9.1	9.1	0.0	9.1	31.8	31.8	9.1	0.0	0.0	100.0

資料：「農業基本調査」「農林業センサス」

表5・3 農家世帯員の世帯構造

	(戸、 %)			
	実 数		比 率	
	栗山町	富士集落	栗山町	富士集落
1世代	141	2	36.1	10.0
2世代	152	7	38.9	35.0
3世代	85	8	21.7	40.0
4世代	13	2	3.3	10.0
その他	0	1	0.0	5.0
	391	20	100.0	100.0

資料：栗山町については「栗山町農家動向調査」（2011年）

富士集落については「農家台帳」より作成

## (2) 富士自治会と農事組合

### ①組織再編の背景と方向

先述したように、2000（平成12）年前後に3つの農事組合を1つに合併して富士農事組合として、3つの旧農事組合は班として位置づけられることになる。さらに、その後2010年頃、第1班と第2班が合併し2班体制に再編されている（前掲図5・1参照）。1931（昭和6）年以来、戦後直後の一時期を除き単位自治会と農事組合の枠組みが一致していたことを考えると、この変更は非常に大きなものである。このような再編が行われた背景には、農家数の減少と同時に集落のなかに非農家が増加したという現実があった。2013年1月時点の富士自治会の戸数は35戸で、うち18戸が農家、17戸が非農家と、農家と非農家の数はほぼ半々になっている。非農家のうち15戸は元農家で、離農した後も集落に住み続ける世帯が多い。

このような事態の進行により、1つには、少なくなった農家でたくさんの農業関係の役職を担いきれないという問題が生じてきていた。農業関連の役職には、農協理事、農協総代、農業委員、共済組合の総代、評価委員、調査委員、土地改良区の理事、総代、農民協議会関係の役員など実際に様々なものがある。従来、これらの多くは農事組合単位で選ばれてきたため、個々の農家の負担を減らすために農事組合の合併が選択されたのである。3つの農事組合を1つにすることで、1人が複数の役職を担わざるを得ないという事態を避けるという意図があった。さらにもう1つ、集落のなかに非農家が増えることで組織の運営が難しくなってきたという問題がある。かつてのように集落のほとんどの農家で構成されている場合は、自治会の活動と農事組合の活動が混然一体で行われていたとしてもそれほど不都合は生じなかった。しかし、非農家が半数を占めるようになると、こうした活動のあり方では矛盾が生じるようになってくる。そのため富士集落では、3つの農事組合を1つに合併する際に、自治会の活動と農事組合の活動を完全に分離するということが行われた。これは富士集落の農家の世帯構成が比較的強固で、2つの組織を維持するだけの人材を確保することができるから可能となった方法である。同様の状況にどう対応していくかは地域の実情によって異なり、富士集落がとった方法は1つの選択肢に過ぎないことを付言しておきたい<sup>14)</sup>。

### ②自治会の組織体制と活動

#### a. 組織体制

さて、自治会は富士自治会と3つの単位自治会から構成されている。表5・4にみるように、2013年現在、富士自治会全体は35戸で構成されており、第一自治会（元高瀬自治会）が13戸、第二自治会（元下角田自治会）が9戸、第三自治会（元富山自治会）が13戸となっている。農家はそれぞれ2戸、6戸、10戸で、第一自治会は農家が特に少ない。

自治会の役職は、かつて農家が多かった時代には12,3人で構成されていたが、現在は、会長、副会長、会計の三役に、行事のとりまとめをする事業部長と各単位自治会の代表3人の計7人で構成されている。自治会には他に防犯協会支部長、健康づくり推進委員、交通安全部長などがあるが、それらは三役と事業部長が分担して兼務しており、役職はできるだけ役員になった人が担当するかたちになっている。また自治会のなかに福祉部といっ

た性格のものは存在せず、民生委員は自治会と直接的な関係は有していない。

表 5-4 自治会と農事組合の世帯数（富士）

単位 自治会	富士自治会				農事組合			
	戸数	農家	非農家					
			元農家	その他				
第1	13	2	10	1	第1班	8		
第2	9	6	2	1	第2班	10		
第3	13	10	3	0	計	18		
計	35	18	15	2				

資料：実態調査より作成

表 5-5 は会費をまとめたものである。自治会費は、富士自治会として農家は月 1,300 円、非農家は月 1,000 円となっている。その他に単位自治会毎に年 1 万円前後の会費が徴収されている。合わせると 1 戸当たり年間 2 万～2 万 5 千円ほどの自治会費を負担していることになる。市街地の町内会に比べるとその額は大きい。

表 5-5 自治会費と農事組合費

富士自治会	農家月1,300円、非農家月1,000円
第1自治会	年8,000円、年末一括徴収、公民館の維持費、神社関係の支出など。
第2自治会	年によって違う。2012年は6,000円、2011年は1万円。 公民館の維持費、「御講さん」の費用など。
第3自治会	年12,000円、公民館の維持費、「御講さん」の費用など。
農事組合費	年10,500円

資料：実態調査より作成

表 5-6 は、富士自治会の 2012（平成 24）年度の決算を示したものである。収入の 63.3% は会費収入である。23.1% を占める補助金の内訳は、防犯灯補助 7 万円、人にやさしい愛らぶ活動事業費（後述）2.8 万円、農地・水・環境保全対策事業啓発活動費 3.5 万円、道路愛護補助 3.5 万円である。雑収入のほとんどは公民館の使用料である。支出で最も大きいのは事業費（支出総額の 29.5%）であるが、そのほとんどは次にみる自治会活動のための費用である。助成金は老人会と婦人会に対するものであり、負担金は社会福祉協議会の各種募金の費用である。水光熱費、電話料、管理費など公民館の維持費が支出総額の 28.7% を占め大きな負担となっていることがわかる。収支を見る限り農業関連のものは、農地・水・環境保全対策事業啓発活動のみである。

表 5・6 富士自治会の決算（平成 24 年度）

(円)		
収入の部	経常費（会費）	481, 800
	補助金	175, 640
	繰越金	66, 070
	雑収入	38, 044
	合計	761, 554
支出の部	会議費	97, 113
	事業費	195, 998
	助成金	40, 000
	負担金	49, 800
	水光熱費	166, 712
	電話料	19, 227
	管理費	4, 688
	役員手当	46, 000
	予備費	44, 000
	合計	663, 538

資料：自治会資料

#### b.活動内容

##### ア.富士自治会の活動

富士自治会の活動は、1月の新年総会・新年会に始まり、12月の年末総会、忘年会で終わる（表 5・7）。年末年始の2回の総会開催は役員にとってやや負担になってきているが従来のやり方を踏襲している。行事は農閑期の2月に集中しており、レクリエーション大会（午前10～夜8, 9時）、敬老会（11時～14時、その後反省会）、健康づくり事業（午前中）などの行事が行われている。6月には町の一斉清掃活動である道路愛護を午前中に実施し、午後はパークゴルフ大会（40～50人参加）、夕方からジンギスカンパーティーが催される。この他に、以前は、不動明王祭と馬頭観世音祭が自治会主催で行われていたが、いまは老人会主催となり、自治会はサポートする側にまわっている。このように自治会の活動は、主に親睦に置かれていることがわかる。

表 5・7 富士自治会の年間事業（2013 年度）

1月	新年総会
2月	公民館活動、レクリエーション 敬老会
6月	花いっぱい運動、道路愛護 第16回パークゴルフ大会
12月	年末総会
年間	*この他に役員会を隨時開催

資料：平成 25 年度 富士自治会新年総会資料

なお、自治会が果たしている福祉的な機能は以下のとおりである。自治会には福祉関係の部会は存在しない。高齢者の見守り活動も自治会としては取り組んでおらず、皆それと

なく近所の高齢者を気にかけている状況にある。そのなかにあって唯一取り組んでいるのが、除雪のサポートである。栗山町には高齢者を支援する福祉除雪の仕組みとして「人にやさしい愛らぶ活動事業」と「高齢者除雪サービス事業」の2種類がある<sup>15)</sup>。いずれも町から栗山町社会福祉協議会に委託された事業である。このうち「人にやさしい愛らぶ活動事業」は、高齢者の日常生活を町内会・自治会単位で支援する仕組みで、富士自治会はこれに登録している。高齢者に対する支援事業のなかで、もっとも重視されているのは除雪で、富士自治会は7軒の高齢者世帯に対して支援を行っている。除雪支援世帯1軒につき4,000円の助成金が町から自治会に支払われる。農家は除雪のための機材を所有しているので、事業に協力しやすい条件があるが、町からの助成金は、燃料代程度にしかならず、多分にボランティア的要素が強い活動である。この他に、雪の多い年は、自治会で見回りを行い、危険な家があれば屋根の雪下ろしをする取り決めになっている。このように冬期間のセーフティネットとして自治会が果たしている役割は大きい。

#### イ. 単位自治会の活動

単位自治会の活動は、総会、神社の例祭と「御講さん」の開催である。神社は2つあり、それぞれ単位自治会が主体となって春と秋の例祭が執り行われている。氏子集団と自治会組織は別組織ではあるが、ほとんどの家が氏子なので実際には単位自治会の活動と捉えられている。

また、御講会は第一自治会ではすでに消滅しているが、第二自治会では年に1回正月に、報恩講と追弔意を兼ねて行われている<sup>16)</sup>。第三自治会では年間6回、農閑期（11月から4月で）に現在も実施している。御講会は会場としてそれぞれの公民館が使われている。自治会や農事組合の会合への出席者は男性であるが、御講会は夫婦で参加する人も多く交流の場となっているという<sup>17)</sup>。明治40年に始まったとされる御講会が、こうして現在も継続して行われていることが確認された。

また、単位自治会毎に集められる自治会費は、各自治会が所有している公民館の維持費や神社関係、御講関連の費用に用いられている（前掲表5-5）。

#### ③ 農事組合の組織体制と活動

##### a. 組織体制

一方、第1班と第2班が合併し2班体制になったことで、第1班が8戸、第2班が10戸となっている。農事組合の役員は、会長と1人の副会長と各班の代表1人の計5人によって構成されている。副会長2人はそれぞれ庶務と会計を担当している。農事組合費は年10,500円である。

役職としてはこの他に農業団体関連のものが多数存在するが、それは以下の手順で各農事組合に振り分けられる。農事組合の上部組織としては、北部、中部、南部にそれぞれ連絡協議会が存在しており、富士はこのうちに北部連絡協議会に所属する。農民協議会が音頭をとって3つ連合協議会による会議で各連絡協議会への人数割当が決まる。その後、北部連絡協議会の役員が集まり、北部に割当られた分について具体的な割当案を作成し、農事組合長全員が出席する会議に提案される。その決定を踏まえて各農事組合で対応が検討される。このような体制になってから50年ほど経つという。農家数の減少により、

複数の農事組合から 1 人選出というのも増えているという。2013 年調査時点において、富士農事組合には、農協理事、監事はおらず、農協総代が農家 3 戸のにつき 1 人の割で選出されている。その他、農業委員 2 人（1 人は公選委員、1 人は選任委員）、共済組合の総代 1 名、評価委員 1 名、調査委員 3 名、土地改良区理事 1 人、総代 1 人が割り当てられていた。「役職につかない年はない」という農家の声ももつともな状況である。

#### b .活動内容

農事組合の会合は、農協、共済、農民協議会関係の議題が多く、年に何回かは農業振興公社の呼びかけで集まることがあるという。2012 年度は、1 月、2 月、3 月、4 月、6 月に各 1 回、9 月と 12 月に各 2 回、計 9 回、常会と呼ばれる会合が開催されている。各機関からの連絡事項や書類作成のための集まりで、毎年ルーティン化したものが多いため、農業経営のためには必要不可欠なものが多い。富士集落の場合、農事組合は農業関係に特化した活動を行っており、集落内の 1 組織としての性格を強めている。

### （3）婦人会と老人会

#### ①婦人会の活動

さて、みてきたように低成長期に入って以降、組織・集団の休会や解散が相次ぐ中で、現在も活動が継続しているのは婦人会と老人会である。

婦人会の場合は、1981（昭和 56）年に結成 30 周年を盛大に祝うが、次第に会員が減少し、当初の全戸加入原則の維持は困難となり放棄されている。『富士部落史』編纂当時（1988 年）の会員は約 30 人であったが、その後も減少が続き、現在の会員は 10 名、全員が農家である。婦人会は 35～60 歳が対象であるが、現在は 40 代 5 人、50 代 5 人である。60 歳になると老人会へ移行することになる。会費は年 3,000 円。富士自治会から活動費として 2 万円が助成されている。役職は、会長、副会長、会計、班長が 1 人ずつで、任期は 1 年、年代順にローテーションで担当している。

年間の主な行事は、1 月に新年会、3 月に反省会を兼ねた日帰り温泉旅行、5 月～9 月は毎月 1 回、全員で集まって会館前の花壇づくりや草むしりを行う。6 月と 12 月には会館の内部の大掃除をし、12 月の大掃除の後に総会を行う。すべての行事において参加率は高いという。花壇づくりの活動は、「農地・水・環境保全対策事業」の取り組みの一環として行われており、この活動により、婦人会に年間 6 万円が支払われている。また、婦人会の会長が「農地・水・環境保全対策事業」の理事になっている。

高齢者福祉的な活動として、かつては婦人会が「人にやさしい愛らぶ活動事業」の助成を受けて、食事を作り、老人会の会員を招いてレクリエーションを行っていた時期もあった。しかし、会員の減少もあり、現在は 2 月に行われる自治会主催の 75 歳以上を対象とした敬老会の時に、婦人会が料理を担当しているのみである。

会員数は年々減少しており、三役で各戸を訪問して勧誘しても若い人はなかなか加入せず、今後の活動継続の見通しは決して明るくない。

## ②老人会の活動

これに対して、1971年に結成された老人会「富士寿会」は、富士自治会で現在もっとも活発な団体と言われる。60歳以上を対象とするが、60~64歳層は準会員で、65歳以上が実質的な会員である。現在、富士自治会には65歳以上が53人いるが、会費を払っている人は40人（男16人、女24人）である。加入率は約80%と高い。会費は4,000円で、富士自治会から活動費として年5万円が助成されている。

年間の行事は、表5・8に示すようにかなり多い。年に2回の総会のほか、春と秋に2泊3日の研修旅行を実施するほか、6~10月には主催と参加を合わせて6回のパークゴルフ大会が行われている。不動明祭、馬頭観世音祭も富士寿会が主催するようになっている。公民館まわりの草刈りや清掃は、婦人会同様「農地・水・環境保全対策事業」に位置づけられている。行事への参加者は36,7人ほどで出席率は高い。ただし、旅行への参加は6割ほどにとどまっている。

表5・8 富士寿会の年間事業（2013年度）

1月	新年総会
2月	富士自治会公民館活動参加
3月	健康について講習会
4月	不動明王祭 役員会
6月	夏の研修旅行（2泊3日） 公民館のまわりの草刈り、清掃 自治会パークゴルフ参加 富士寿会パークゴルフ
7月	馬頭観音祭、 役員会 町老パークゴルフ参加 富士寿会パークゴルフ 追善法要
8月	富士寿会パークゴルフ 役員会
10月	富士寿会パークゴルフ 秋の研修旅行（2泊3日）
11月	役員会
12月	健康について講習会 年末総会

資料：平成25年度 富士寿会新年総会資料

また、老人会として独居高齢者に対する意識的な見守り活動などはやっておらず、皆それとなく近所の高齢者を気に掛けている程度である。ただし社会福祉協議会が力を入れている「いのちのバトン」事業には協力している<sup>18)</sup>。これは、障害者や病人がいる世帯と独居高齢者世帯に対して、本人や家族の同意を得て、病名やかかりつけ医、常用薬などを記入したカードをバトンに入れて冷蔵庫内に置いておくというものである。社会福祉協議会を通じて消防署とも連携しており、緊急事態に備えての対応である。老人会の会長が窓口

となっており、バトンを置いている世帯は富士集落に9軒ある。

このように老人会の活動は、主に健康な高齢者の親睦会的な意味合いが強い。研修旅行やパークゴルフの多さがそのことを物語っている。高齢者問題に関しては社会福祉協議会などから協力要請があった場合、できる範囲で受け皿として協力するスタンスである。メンバーが加齢により参加できなくなっていてそれ以上立ち入らないというのが暗黙の了解のようである。実際、2012年段階に富士集落とその周辺には65歳以上の独居世帯が11あるが、買い物や通院は主に他出している家族がサポートしており、特に困っているという話は聞かないという。実際、表5・9にみるように、高齢者中心の世帯には町内または近隣市町に他出子が居住している。従って、これまでに自治会や老人会で高齢者の介護や日常の世話を話題になったことはないという。介護が必要となれば、その先は家族や行政・社協の領域であるという理解が一般的になされているようである。

表5・9 高齢者中心の世帯の他出子の居住地

	No.	町内	札幌市	その他 (道内)	道外
夫婦 (夫婦とも60歳以上)	3		1	由仁町1	
	6		1		1
	9	2	1		
	12		1	由仁町1	
	17	3			
	21	1	1		
老親+独身の子	1	1		岩見沢市1	
	2				
	4		1		
	15			妹背牛町1	

資料：実態調査より作成

## 7) おわりに

以上、北海道の農村集落の変遷と現在の活動状況についてみてきた。最後に「農事組合」型村落の変遷過程と現代の集落がもつ福祉的機能の特徴についてまとめる。

第1に、現在、農事組合と自治会の関係の再構築が求められる時期に差し掛かっている点である。農事実行組合は、1925年に誕生して以降、部落会との関係を何度も変更された後、1940年に3つの部落会毎に農事実行組合が結成されて第二次世界大戦に突入していく。戦後は解散の期間を経て1949年に1部落会（3単位部落会）－3農事組合という体制で復活する。このように1940年以降、農事組合の単位はずっと高瀬部落、下角田部落、富山部落という元々の集落の単位に置かれてきた。その意味で、約60年間は、富士自治会という上位組織の下で3つの単位自治会－農事組合の範囲が相対的自立性をもって存在してきたことになる。

それが2000年前後に3つの農事組合を合併し1つの農事組合とし、3つの農事組合を班に格下げすることによって崩れることになる。さらに2010年前後に2班体制になることで

単位自治会と班の範囲も一致しなくなる。これは「農事組合」型村落の大きな変容とみることができる。この背景には、集落における農家数の減少と非農家の増加により運営上で矛盾が大きくなってきたということがある。具体的には、農家の減少で農業関連の役職を担いきれなくなってきたこと、及び自治会と農事組合の活動を混然一体で行うことが難しくなってきたこと、という 2 つの大きな課題に直面したのである。

富士自治会では、今回の再編の際、農事組合を合併するとともに、自治会活動と農事組合活動を完全に分離するという方向で対応している。みてきたように、富士自治会はレクリエーションや敬老会などの親睦活動、単位自治会は神社関係や講などの宗教的な活動、農事組合は農業関連の活動というふうに役割分担を明確化し、先の 2 つの課題に対応したのである。ここで注意すべきことは、このような方法をとることができたのは、富士集落の農家の世帯構成が相対的に強固であったからであるという点である。なぜなら、離農して集落に暮らす元農家の世帯構成は脆弱な場合が多いため、組織の分離後もそれぞれの組織の代表は農家が担当せざるを得ない状況にあるからである。従って、農家数の減少と非農家の増加という事態は、もともと水田単作地帯であった地域では広くみられるものであるが、それへの対応の仕方は、この問題に直面した時の地域の状況によって異なるものと考えられる。富士自治会がとった対応は、そのうちの 1 つの方法とみるのが正しいであろう。

第 2 に、開拓の鉢が入ってから 125 年という短い歴史のなかで、実に様々な集団・組織が集落の中に積み重ねられてきていることである。明治末から昭和初期にかけて次第に定着社会に入った集落の生活の中に、青年会、婦人会、消防団などの活動や 2 つの神社の例祭、馬頭観世音の例祭、地蔵堂の供養祭、各部落会の御講会や「虫おくり」の行事などが執り行われるようになってきていた。こうした活動の多くは、戦中・戦後の混乱期を経て、1960 年代中ごろまでは比較的維持され、活動も活発に行われてきていた。1952 年に結成された婦人会は全員加入が原則で、それなりの強制力をもつ組織もあった。1960 年には、集落の防災と家内安全を祈願して不動明王碑が立てられ新たな行事も生まれている。

それが 1970 年前後を過渡期として、以後解散する集団が増えていくことになる。過渡期には虫送りの行事は終了し、青年会も解散に向かう一方で、子ども会、若妻会、老人会などの新しい集団が組織される動きもあった。しかし、その後は 1997 年に歴史がある消防団が閉部となり、以後、若妻会、子ども会が休会・解散に追い込まれる。結果として現在も継続しているものは、婦人会と老人会だけとなった。とはいっても、2 つの神社の例祭、馬頭観世音の例祭、地蔵堂の供養祭、2 つの単位自治会の御講会は、現在もなお続いていることも忘れてはならない。これらの行事が明治以来現在まで脈々と続いている事実の発見は筆者にとっても驚きであった。もちろん、この点も富士集落の世帯構成が強固であることと無関係ではないであろう。講の活動などはすでに消滅した集落も多いようであるが、そうした集落でも 1970 年頃までは行われていたという話を伺うことができた。

第 3 に、こうした活動を現在主に担っているのは高齢者であるという点である。つまり現在の高齢者は、その人生において実際に豊かな人間関係を集落のなかに形成してきているのである。戦中、戦後生まれの 70 歳代は、全盛期の集落活動を担ってきた層であり、現在は老人会で活動している人たちである。老人会は、活動のピークは過ぎたとも言われるが、富士集落で現在もっとも元気がある組織と言われる。不動明祭、馬頭観世音祭も富士自治

会に代わって老人会が主催するかたちになっている。単位自治会が主催を担う 2 つの神社の例祭や第二自治会と第三自治会で行われている御講会を担っているのも高齢者層である。開拓者はすでに生存していないが、現在の高齢者層は、両親や祖父母を介して、開拓の現実をリアルに知ることができた世代である。それだけに、厳しい環境のなかで開墾に励み富士集落の基礎を作ってきた祖先に対する思いは強く、それが原動力となってこうした活動が継続されてきているのである。『富士部落史』173 頁に掲載されている下角田部落の 90 人の先祖の「法名」が書かれていた掛け軸の写真はその象徴とも言える。

こうしてみると、富士集落における高齢者の現在の生活は、こうした豊かな社会関係に支えられていることがわかる。そのことが現在の生活に安心感と安定感を与えていることは間違いないであろう。長年親しんできた人々の「つきあい」がもたらす安心・安定という福祉機能は北海道の農村にも当てはまるものである。ただし、このような多様な「つきあい」が、自らの意志と体力で行事に参加できるまでの期間に限られていることも事実である。お互いの様子をそれとなく気にかけてはいるが、安否確認もフォーマルには行われていない。行事に参加できなくなり、介護が必要になれば、その先は、家族や行政・社会福祉協議会などの仕事であると考えられており、あえてそこには踏み込まないことが不文律になっているのである。

第 4 に、農村の多様な活動を支えるという面で、集会所（公民館）が果たしてきた役割は大きいという点を改めて確認しておきたい。戦前から存在した集会所は、1960 年代に公民館として新築されて今日に至っている。単位自治会が所有するこれらの集会所（公民館）が対象とする世帯は、多い時でも 20 戸前後、現在は 10 戸前後となっている。この他に富士集落全体で使うことができる公民館も存在している。つまり現在 35 戸の世帯で大きいものの 1 つ、小さいもの 3 つの公民館を利用できる環境にある。地域住民が集まることができる場の確保という点では非常に恵まれている状況にある。都会で会合を開こうとすれば、まずは場所の確保とその費用が問題になることを考えれば、その意味は理解できる。

とはいっても、すでに 50 年以上経過して建物は老朽化しており、世帯数の減少で維持費の負担が大きくなっている面もあり、今後どのように対応していくかが問われる段階にある。北海道のように、家と家が離れ広範囲に散らばっている地域では、このように地域住民が気楽に集まれる場所の存在は重要であり、これをどのようにかたちで維持していくかは今後の課題である。

第 5 に、自治会が果たす福祉的機能についてである。自治会には福祉部のようなものは存在しないが、高齢者に対する生活面でのサポート、特に冬期間のサポートは行われている。冬期間は集落がセーフティネットの役割を担っている。特に、除雪は行政の「人にやさしい愛らぶ活動事業」を利用してサポートをしているが、この事業だけでは不十分で、除雪作業が難しい家に対しては周囲の家がボランティアで除雪を行ったり、公共施設や危険な家の雪下ろしは自治会が担うことになっている。地域の助け合いの精神は、除雪に関しては健在である。集落の福祉機能が高齢者の生活の安全確保にあるという佐久間の指摘はここでも当てはまる。

それに対して、介護はもとより買い物・通院などで集落の人がサポートする事例はほとんどみられない<sup>19)</sup>。高齢者世帯は 10 戸ほどあるが、自治会長によれば、「困っている人があるとは聞かない」という。実際、買い物や通院のサポートは近隣に住む子どもたちによ

って担われている。このことは、近所に住む子どもたちのサポートを得て、なんとか1人で生活できる人だけが地域で暮らし続けることができることを意味している。それができなくなった時、子どもの所へ行ったり、施設へ入所したりして、地域から去って行くことになる。

このようにみると、「集落における互助は提供した分に相応しい見返りを求めものだから介護には馴染まない」という従来の見解では割り切れない部分があるように思われる。富士集落で行われている除雪作業の助け合いはけっして見返りを求めるものではない。むしろ、家族で対処すべき領域と集落で対処すべき領域が、明確に区分されていると考えるべきではないだろうか。とくに、介護・介助といったきわめてプライベートな領域に地域住民がかかわることは難しく、もともと集落の相互扶助には馴染まない領域としてあつたと思われる。買い物や病気も「親密圏」に属する事柄である。現状では、介護、買い物・通院のサポートは家族で対応する領域、除雪や見守り活動は集落で対応可能な領域として、暗黙のうちに地域住民に理解されており、この区分を前提に生活が維持できる限り、1人暮らしの人も本人が望む限り集落で生活し続けることができるのである。

今後さらに高齢化が進んだ場合、果たしてこうした対応の仕方で事態を乗り越えることは可能だろうか。できないとすれば、それに代わりうる方法はどのようなものだろうか。こうした点を検討することが今後の課題である。

### 【注】

- 1) 栗山町に関して、小内（2011）、小内（2013）も参照のこと。
- 2) 富山神社は、1890（明治23）年に、富山から移住した人たちが小碑を建て、天照大神を祀り氏神としたことに始まる。1894（明治27）年には、亜麻会社から稻荷神社の拝殿を購入し、同時に国有林の払い下げを受けて鳥居を建立している。一方、社日神社は、1892（明治25）年に、高瀬部落と下角田部落の先駆者によって天照大神を氏神とする社殿の造営を試みるも火災により実現しなかった。その後、水害の影響で、1908（明治41）年に神社用地を現住地に移転し、木製の鳥居を完成させた。『富士部落史』163-167頁参照のこと。
- 3) 経営主の福井正之は和歌山県の資産家であった。福井は、農場経営の傍ら開田事業を強力に支援したほか、教育勧業から土木衛生に至るまで公共面でも尽力した。その功績を讃え、他界した翌年（明治42年）に方田寺境内に「福田正之顕彰碑」が建立されている。『栗山町史』第1巻、144-145頁、214頁参照。
- 4) 北海道の小作制大農場の下でも集落の有り様に関しては、田畠（1988）の第3章「小作制大農場における村落の形成と展開」を参照のこと。そこでは北海道の小作制大農場における村落形成を見る場合、農場経営者＝地主側からの小作管理機構の確立過程と小作農家側からの日常的な生活・生産を支える自主的な社会関係の形成過程の2つの面に注目する必要があることが指摘されている（田畠 1988：137-139）。また、坂下（1992）の第7章第2節では、角田村（現栗山町）の湯地農場の事例が取り上げられており、当時の角田村における小作農場の状況を知ることができる。
- 5) 1909（明治42）年の堀田農場の所有は、水田280町歩、畑530町歩、山林79町歩となっている。『富士部落史』48頁参照のこと。
- 6) 農事実行組合のなかには亜麻係、甜菜係があったと記されている。『富士部落史』288

頁参照のこと。

- 7) 『富士部落史』には、「1987（明治 30）年に高瀬部落で 13 戸の柱屋根葺の小作小屋が建てられた。土台付きの住宅は永住を意味するのであったが、一般的に普及したのは大正 10 年頃である。」(p150) と記されている。農家の定着は高瀬部落から始まり、大正時代に他の部落にも広がったとみられる。
- 8) 当時、出身県を同じくする人たちが集落を形成することが多かったため、移住者気質ということが言われていた。『富士部落史』によると、越中衆の移住者気質は、「信心深く渡世に律儀」であるとされ、「当部落は、越中衆が大半を占め、古くから単位部落で御講会が開かれて今日なを続いている」(p54) と記されている。
- 9) 1960（昭和 35）年には、秋季祭典の開催日を全町で統一した結果、現在秋の例祭日は 9 月 13 日となっている。
- 10) 坂下（2012）では、共有畠を所有し、その収益で集落財政が潤っている更別村旭集落の事例が紹介されている。ただし、共有畠の購入は 1947 年のことで、個々の農家の生活に持つ意味はそれほど大きくなかった。
- 11) 柳村（1992）の第 2 章で取り上げられている南空知の北村の部落会のように、部落長が農事組合長を兼任する事例もみられる。
- 12) 富士集落は平坦部に位置するため、主に「農地・水・環境保全対策事業」で対応している。第 1 期の 2007 年度から参加しており、そのために「富士保全会」という組織ができる。非農家も含め自治会全戸が加入しており、対象地は農家全戸と入り作農家 3 戸の農地である。第 1 期には、1 階部分（共同活動支援）で集落に対して年間数百万円が支払われている。第 1 期に 1 階部分として取り組んだ活動は、農道整備、排水路の改修、主要道路の美化（草刈り）などである。こうした活動に、若妻会、婦人会、老人会などが会として参加することができ、その活動に対して報酬が支払われている。
- 13) 栗山町の東端の丘陵部に位置し、高齢化率が 60% を超える H 集落では、消防部員の減少に対して、町内他地区へ移転した人たちにも籍を残してもらい組織を維持している。10 人の部員のうち半数は他地区在住者で成り立っている。市街地から遠いこともあり、火事はもちろんあるが、大雪や大雨などの災害が起った際に、地域住民の生活の安心・安全のためにはなくてはならない組織となっているからである。消防団の存廃には集落の立地条件の影響も大きい。この点に関しては小内（2013）を参照のこと。
- 14) 例えば、注 13) で取り上げた H 集落の場合、離農や非農家が増加するなかで、自治会と農事組合の分離は行われず、農事組合が非農家を囲い込んだままで活動を継続している。富士集落に比較して世帯構造が脆弱なため、組織を分離して 2 つの組織を維持していく余裕はないからである。
- 15) 栗山町の除雪体制については、加藤・柳村（2013）に詳しい。
- 16) この講の時には、「供養されている仏様の法名」が書かれた掛け軸が掲げられる。法名の数は、1988 年時点で 90 名に及んでいる。開拓以来の先祖を尊ぶ姿が浮かび上がる。
- 17) 子ども時代に御講会を経験した住民の 1 人は、「昔は遊ぶところがない。お金もない。ただ野良仕事して、家へ帰ってきて、せいぜいお酒の一杯も飲めたらいい方。お講の時だけは、気兼ねせずみんなとお酒を飲め、ごちそうも少し出て楽しみだった。」と語っている。
- 18) 栗山町の福祉活動については小内（2011）を参照のこと。

19) 栗山町社会福祉協議会が行ったケアラー調査結果でも、「介護世帯に対して地域の役割は外的な参加（除雪など）のみで介護者自身が求めているニーズ（移動、買い物、入浴など）への協力については皆無であった。」（栗山町福祉協議会「ケアラー調査を終えて」6頁）。

#### 【参考文献】

- 相川良彦、『農村にみる高齢者介護』、農業総合研究所、2000年
- 小内純子、「水田地帯の福祉問題と対応策」、北海道地域農業研究所編、『北海道における農村福祉問題の構図と農協福祉活動の展望』、2011年、PP. 77-91
- 小内純子、「水田地帯の農家家族の引退後の生活と集落の役割－北海道栗山町を事例に－」、札幌学院大学総合研究所、『社会情報』Vol. 22 No. 2、2013年、PP. 115-138
- 角田村、『角田村史』、1940年
- 加藤遙佳・柳村俊介、「農村における除雪体制の現状と課題：北海道栗山町を事例として」、北海道大学大学院農学研究科、『北海道大学農經論叢』第68集、2013年、PP. 41-51
- 栗山町史編さん委員会、『栗山町史』、1971年
- 栗山町史編さん委員会、『栗山町史』第1巻、1988年
- 栗山町史編さん委員会、『栗山町史』第2巻、1991年
- 栗山町史編さん委員会、『栗山町史 平成史 ダイジェスト版』、2011年
- 栗山町富士部落、『富士部落史』、1988年
- 齋藤仁、「日本の村落とその市場対応機能組織」、大鎌邦雄編、『日本とアジアの農業集落』、清文堂、2009年、PP. 117-158.
- 酒井恵真、「北海道農業の展開と農村社会」、札幌学院大学人文学部編、『北海道の農業と農民』、札幌学院大学、1986年、PP. 3-76
- 酒井恵真、「北海道における『農村集落』の変貌と再編」、日本村落研究学会、『村落社会研究ジャーナル』第16巻第2号、2010年、PP. 1-7
- 坂下明彦、『中農層形成の論理と形態』、御茶の水書房、1992年
- 坂下明彦、「北海道十勝畑作地帯の農業展開と集落構造－更別村旭集落小史」、大鎌邦雄編、『日本とアジアの農業集落』、清文堂、2009年、PP. 165-190.
- 佐久間政広、「山村における高齢者世帯の生活維持と村落社会」、日本村落研究学会、『村落社会研究』第5巻第2号、1999年、PP. 36-47
- 鈴木栄太郎、『日本農村社会学原理』、時潮社、1940年（『鈴木栄太郎著作集』I・II、未来社、1966年）
- 鈴木栄太郎、「北海道だより」村落社会研究会編『村落研究の成果と課題』（村落社会研究 第1巻）時潮社、1954年、PP. 237-240
- 田畠 保、『北海道の農村社会』、日本経済評論社、1986年
- 玉里恵美子、『高齢社会と農村構造』、昭和堂、2009年
- 布施鉄治、「北海道農村社会の構造的特質」、北海道社会学会編、『社会学』、関書院新社、1963年、PP. 43-58、
- 柳村俊介、『農村集落再編の研究』、日本経済評論社、1992年

## 5. 下川町が目指す「持続可能なまちづくり」に向けて

### 1) 寒さや雪氷を活用した取組

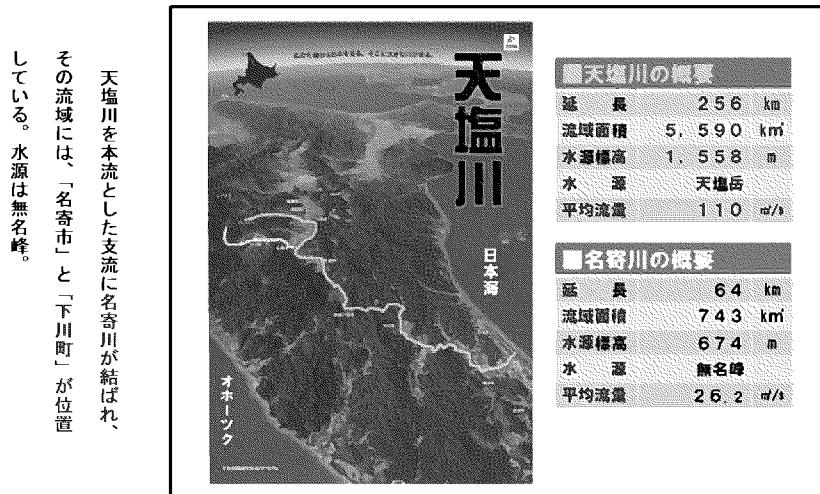
下川町は、北海道庁の行政区である上川総合振興局管内の北部地域に位置し、人口が約3,450人、面積は64,420haで、東京23区と同等、或いは、札幌市の半分ほどの面積を擁しているまちである。そして、天塩川流域11市町村を構成するまちの一つであり、支流の名寄川に位置し、天北峠を境に網走管内の西興部村と隣接している。

気候は、オホーツク海と日本海のほぼ真ん中のため、内陸性の気候で寒暖の差が激しく、夏と冬の温度差は60度Cにも及ぶ。まさしく、積雪寒冷地を代表するようなまちだが、その寒さや雪氷を活用したスポーツやイベントが盛んに行われ、特にスキージャンプでは、ソチ五輪で活躍したアスリートの葛西選手など、7名のオリンピック選手を輩出している。

さらに、その寒さを利用した氷のランプシェード・「アイスキャンドル」の発祥のまちであり、アイスキャンドルミュージアムの知名度も上昇し、冬の風物詩として多くの来場者があり、このアイスキャンドルについては、道内でも多くの地域に普及している。

また、本町の市街地では、国内では初めて、最北のまちに流雪溝が設置され、マイナス30度近くになっても、水路の活用が可能となり、それらの成果が、北海道内の各地の整備に寄与しているのである。

そして、450ヘクタールに及ぶスズキ自動車の耐寒テストコースも整備されていて、冬期間になると、およそ2,000名近くの社員や関係者が来町するものであり、その経済効果は著しく高いものがある。



### 2) 小規模でも輝くまちを目指して

下川町は明治34年に岐阜県高鷲村から25戸の開拓者が上名寄地区に入植をした。開墾後の農業は元より、林業・林産業を起業する先人たちによって、地域を開き、その活力を生み出してきた。特に、明治の後期から、立木を伐採し搬出する林業が盛んに行われるようになり、一般用材などは馬車を使用して搬出されるようになったが、その後の一

時は、名寄川を堰き止め、下流の名寄まで流送して市場に提供してきた。

大正の初期には、下川に初めて木工場が創設され、その後、次々と建設されたのである。

また、下川町は地下資源にも恵まれ、金山や銅山などの鉱物発掘産業が盛んを極めたのである。しかし、これらの産業も、昭和においては、戦前、戦後の社会構造の変遷と共に衰退を見ることになり、昭和55年の国勢調査では、過疎率として、全道第1位、全国第4位という不名誉な記録を喫し、関係者や地域住民に落胆をもたらした。

これらの衰退は、死亡と出生における自然減少の要因はもちろんのこと、経済的な面や社会的な要因の面があったのは言うまでもない。

このような経過の中、下川町では、行政、住民が危機感と問題意識を抱くことになり、様々なまちおこしのアイディアが生まれたのである。

その一つが、会員制のふるさと運動であり、下川町に愛着を持って頂き、下川ファンを築いていくための「ふるさと会員制度」や「子牛の名付け親」になって頂き、その制度の中で、地元の特産品を提供するなどの新たな発想のまちおこしが始まった。

そして、その後、アイスキャンドルや万葉長城なども誕生し、新たなまちおこしの芽生えが生れてきた。

まさしく、人が織りなす文化や暮らしの形づくりが始まったのである。

①自然的な要因～人口の自然減少による要因												
■急激な人口減少の推移～国調・住民基本台帳（単位：人）												
年次	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	平成28年
人口	14,210	11,568	9,275	7,173	5,730	5,065	4,747	4,413	4,146	3,775	3,451	3,451

■低い出生数（単位：人）												
年次	平成6年	平成8年	平成10年	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年	平成22年	平成24年	平成26年	平成27年
出生数	27	21	30	28	24	28	22	28	17	23	15	15

■高い死亡数（単位：人）												
年次	平成6年	平成8年	平成10年	平成12年	平成14年	平成16年	平成18年	平成20年	平成22年	平成24年	平成26年	平成27年
死亡数	49	42	45	48	46	61	53	56	70	64	53	53

昭和三十五年をピークに、人口減少  
が著しく進んできた。

### 3) 単独を選択した下川町

平成15年、国の構造改革の一環として、全国の小規模なまちを中心とした市町村合併論議が盛んに行われ、平成18年までに、およそ50%のまちが合併することになった。

本町も、近隣の5市町村との合併構想が起こり、平成15年の6月に5町村、そして、9月には、名寄市が加入して、6市町村による市町村合併任意協議会が設置された。

しかし、この協議会において、半年に及んで熱い議論が重ねられると共に、それぞれの地域では住民との対話や調査が行われ、その結果、本町では、平成16年3月議会定例会に

おいて、単独を選択することになった。

この6市町村では、名寄市と旧風連町の二つのまちの合併は成立したが、他の4町村では、単独を選択した。そして、下川町では、平成16年の4月に自律プランを策定し、未来へのスタートを切ったのである。

その後、環境やエネルギー政策に係る国の事業に結び付くことになるが、それも、市町村合併をしていたら、そのような過程を踏むことはできなかつた。

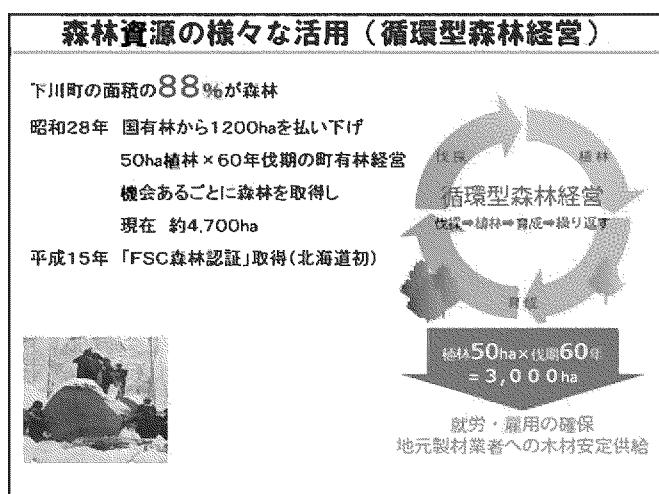
道内の合併状況		
合併期日	新市町村名	合併市町村名
16.12.1	田館市	国縫市・芦井町・喜山町・鶴法寒村・南茅部町
17.4.1	森町	森町・佐原町
17.9.1	せたな町	大成町・深浦町・北浦山町
"	土別市	土別市・朝日町
17.10.1	遠軽町	遠軽町・生田原町・丸瀬布町・白滝村
"	石狩市	石狩市・厚田村・浜益村
"	八雲町	八雲町・鍋石町
17.10.11	釧路市	釧路市・阿寒町・喜別町
18.2.1	北斗市	上磯町・大野町
18.2.6	幕別町	幕別町・志賀村
18.3.1	伊達市	伊達市・大潟村
18.3.1	日高町	日高町・門別町
18.3.5	北見市	北見市・雄前町・常呂町・留辺蘂町
18.3.20	枝幸町	枝幸町・遠軽町
18.3.27	岩見沢市	岩見沢市・北村・留辺蘂町
"	名寄市	名寄市・馬鹿町
"	安平町	早来町・遠内町
"	むかわ町	鶴川町・羅臼町
"	洞爺湖町	虻田村・洞爺湖町
18.3.31	大空町	東清里村・女満別町
"	新ひだか町	留内町・三石町
21.10.5	湧別町	湧別町・上湧別町

全国における市町村合併率は四十パーセントを超えるが、北海道は十五パーセント程度で推移している。

#### 4)町有林を活かした循環型森林経営を！

下川町の森林面積は、町全体の88%に及ぶ。

その森林から切り出される木材は、大正12年の関東大震災や昭和29年の洞爺丸台風の際に多くの搬出があり、住宅や公共施設などの建築資材として都市形成の復興に活用された。そして、すでに、この時代には、国有林1,221haの払い下げを受け、循環型の森林経営を開始しようとしていた理念があった。しかし、その後、昭和30年代後半の原木の輸入自由化などにより、大きく市場に変革が起き、循環型森林経営の理念は40年間、空白期間となってしまったと言える。



町有林四千七百ヘクタールを計画的及び体系的に活用した循環型の森林経営を目指している。

時代は平成に入り、当時の町長が高い森林経営の政策理念を抱き、平成6年から、新たに国有林の払い下げを受けることになり、およそ1,900haを22億円の歳費で10年掛けて購入する機会を得ることができた。

そして、今日まで、約4,800haの町有林を擁することになり、平成26年度からは、いよいよ伐採と植林・育林の循環型森林経営がスタートしたのである。

まさに、ドイツが19世紀初頭に着手したこの理念が、一世紀を経て、今下川町がチャレンジしている。それは、60年を一つのサイクルとして、50haの森林を伐採、植林、育林を繰り返していくもので、これらの循環を未来永劫持続可能なものにしていくことである。

それによって、就労や雇用の機会が広がると共に、地元木材加工事業者への木材の安定供給が図られる。

また、平成15年には、北海道で初めてドイツの森林認証機関であるFSC森林認証を取得し、森林保全や品質の高い森林として評価を得ている。

このFSC森林認証は、適切な環境配慮の元に持続的な森林管理が行われているFM認証と森から生産される木材加工・流通過程の管理認証であるCOCC認証の2つで構成されていて、現在、本町で8社の企業がこの森林認証を受けているが、これらに伴う審査は厳格であり、FSC森林認証における10の原則を順守することが条件となっている。

また、この森林から生まれる原木を余すことなく利用するゼロエミッションの考え方の元にカスケード利用が行われており、円柱材や集成材、さらに、木酢液や木炭加工・化粧水・芳香剤などの商品が生まれている。

このカスケード利用された最終の工程として、木質のバイオマスボイラーの原料として利用されることになる。

木材の市況が厳しい時代ではあるが、このように、循環型、持続型の営みをすることにより、地域の資源を循環させ、地域経済の活力を高めていくことが可能となる。

## 5) 環境、エネルギー政策の確立を目指して

平成10年、町内に産業クラスター研究会が設立されると共に、この年、排出権取引の調査などを開始、さらに、翌年には森林バイオマスエネルギーの研究に着手し、平成13年から15年に掛けて、地域新エネルギー・ビジョンの策定を進め、国の採択を受けている。

そして、翌年には、下川町で初めて、公共温泉である五味温泉に森林バイオマスボイラーを導入し、翌年から、幼稚センターなどとの育苗施設、さらに、役場周辺の施設や町営住宅へ熱供給の整備を行った。

現在、町内10か所において11基のバイオマスボイラーを導入し、30に及ぶ公共施設に熱供給を行っている。

これらの熱供給により、町内の公共施設の60%をカバーしている。

そして、このバイオマスボイラーに原料供給するための製造施設は、当初、町が直営で運営をしていたが、化石燃料を販売する事業者に事業協同組合を組織して頂き、安定した原料供給が図られている。現在、バイオマスボイラーの原料である、およそ3,000トンのチップが製造され、11基のバイオマスボイラーに利用されている。

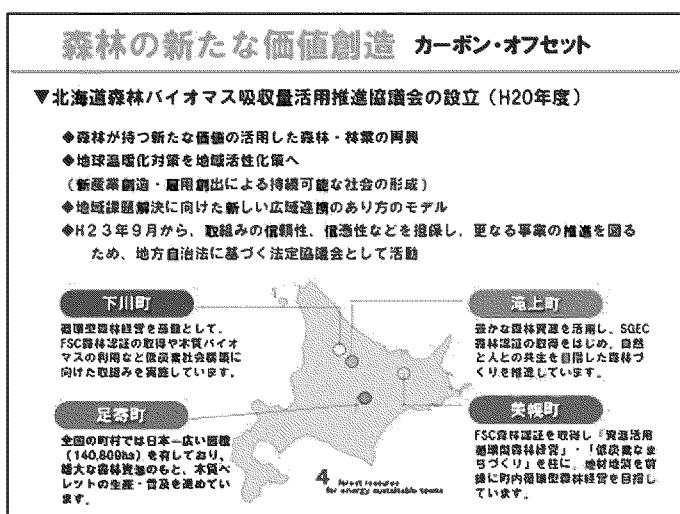
また、これらバイオマスエネルギーを導入することにより、これまで供給されていた灯

油や重油などの化石燃料と比較して、費用面でも大きなメリットが生まれ、その差額を子育て支援として、幼児センターの保育料、小学校の給食費の一部補助、さらには、不妊治療などに充当している。

前段に記載した排出権取引においては、20世紀が残した地球規模の問題として、本町でも積極的に関わり、環境省が推奨するJ-Ver(ジェイバー)制度の取り組みにいち早く着手し、日本で初めてこの制度の認証を頂いた。

そして、それに関連した事業の取り組みとして、平成20年度に、美幌町、足寄町、滝上町、下川町の4町で、北海道森林バイオマス吸收量活用推進協議会を設立し、これまで、約6,000トンの二酸化炭素を削減及び吸収を行ってきた。収入となる金額では、1億4,000万円に及ぶ。

これらの取り組みにより、森林が持つ新たな価値を活用した森林・林業の再興や地球温暖化対策、さらには、地域活性化策に結びつく可能性が広がることになる。



4町によるバイオマス吸收量活用推進協議会の設置により、企業や団体などに積極的に働きかけを行っている。

何れにしても、森林が抱く様々な価値を探求することにより、温暖化対策や地域活性化に繋いでいくことができる。

また、下川町が有する4,800haの町有林だけでも、蓄積量として75万立方メートル、そして、自然資本として換算すると、その評価額は76億円に及び、二酸化炭素の吸収量(固定)としては108万トンとなる。

## 6) 環境モデル都市、環境未来都市、バイオマス産業都市として

平成20年、下川町は国が公募した「環境モデル都市」に応募し、選定を受けている。

この「環境モデル都市」構想は、日本が目指すべき低炭素社会の姿を具体的に分かり易くするために、温室効果ガスである二酸化炭素などを削減し、低炭素社会の実現に向け、高い目標を掲げて先駆的にチャレンジする地域を選定している。

本町は、当初、6つの地域の一つとして選定されたが、その後、17の地域が選定され、現在、23地域が環境モデル都市として名を連ねている。環境モデル都市のイメージとして

は、地域資源を最大限活用し、低炭素化と持続的発展を両立する多様な地域モデルとして、交通体系の整備やコンパクトシティ、さらに、再生可能エネルギーや森の保全と活用など、具体的な事業が提起されている。

下川町では、「環境モデル都市」の基準を満たす目標設定として、循環型森林経営による営みを基盤とし、ゼロカーボン住宅やマイバッグ運動、そして、廃食油の回収によるBDF等の民生活動を推進してきている。

また、町民を対象として、二酸化炭素の排出量の少なさを競うコンテストなども実施すると共に、幼児から高校生までの森林環境教育を実施し、森林の持つ機能の重要性を幅広い年代に理解を深め、将来の人格形成や社会貢献に寄与している。

そして、都市・企業などとの環境・温暖化コミュニケーションを通して、相互理解を図り、森林共生社会を共に創ることを目標としているのである。

### 21世紀の世界的ミッション～温室効果ガス削減

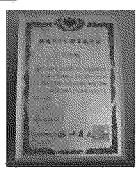
**<20世紀が残した地球規模の問題解決>**

**①自然・地球温暖化の深刻化・・・気候変動**

- ・生物多様性の劣化/崩壊
- ・水危機や資源の枯渇 など

**②社会・貧困、格差の拡大**

- ・社会的不公平/不公正



環境モデル都市とは・・・

地球温暖化が深刻化する中にあって、国は世界の先駆となる「低炭素社会」への転換を進めため、より大幅な温室効果ガスを削減する目標を掲げ、先駆的な取組みにチャレンジする地域を「環境モデル都市」として認定。

H20年7月「環境モデル都市」

全国6都市を認定

横浜市、北九州市、福岡市、富山市、水俣市、下川町

その後、追加選定（21年1月／7、24年／7、25年／3）

（東京都千代田区、京都市、埼市、宮崎市、綾町市、宮古島市、御原町、つくば市、新潟市、御宮町、神戸市、尼崎市、西条町村、松山市、二セコ町、生駒市、小田原市）現在→23地域が認定 現在／23

環境モデル都市に選定された二十三の地域は、ネットワークが図られ、相互に交流が行われている。

平成 23 年には、国が提唱する「環境未来都市構想」に向けて、「環境モデル都市」と同様に、全国の自治体に対して公募が行われた。この公募に対しても積極的に起案し、応募を図ったところ、北海道では唯一選定を受けたものである。

この時にはすでに、「環境モデル都市」として選定されている横浜市、富山市、北九州市が名を連ね、最終的には、下川町を含めた 5 つのまちと東日本大震災において被災を受けた 6 つの地域及びまちの 11 が選定されることになった。

「環境未来都市構想」は、21 世紀における世界共通の環境や高齢化の課題解決に向けて、世界に類のない成功事例を創出し、それらの国内外に普及展開していくことを通じて、需要の拡大、雇用創出、さらに、国際課題解決力の強化を図ることを目標としているものである。そのためには、実践の場を創り出すことが不可欠であり、各地域における発想と熱意が求められている。

下川町では、この構想の趣旨や目標を受けて、次のような事項の施策立案を行った。

- ①林業・林産システムの革新 ②森林文化の創造 ③再生可能エネルギー供給システムの整備 ④エネルギー作物栽培の事業化 ⑤炭素本位制の構築 ⑥集住化モデルの構築 ⑦生活サポート地域公共交通システム ⑧ I T 活用地域見守りシステムの構築

- ⑨有償ボランティアによる福祉サービス制度の構築 ⑩高齢者等の雇用拡大 ⑪健康づくりプロジェクト ⑫地域ファンドの創設 ⑬研究開発・教育研修・インキュベーション機能の構築 ⑭豊かさ指標の開発…など。

これらの施策や事業については、横並びで全てを完遂するのには、大変ハードルが高いものがあるが、それでも、優先順位を付けながら、積極的に実施していくことを目標とした。その後、平成24年の2月には、第1回を東京で開催した「環境未来都市構想・推進国際フォーラム」が、第2回の開催地として下川町で実施され、世界29か国から300名を超える参加があった。またこの時には、2日目の日程として、下川町が主催による「国際森林フォーラム～森林未来都市の創造に向けて～」も併せて実施し、欧州の専門家や国内の自治体・林業関係者270名が参加した。

2日間を通じて、下川町の魅力や森林活用の取り組みなどが、国内外の多くの方々に知って頂く機会となったのである。

現在も、この「環境未来都市構想推進国際フォーラム」は継続して開催されていて、昨年の10月には富山市を会場として開催され、本年2月には、アメリカ国内で環境先進都市として知名度の高いポートランド市でも開催し、日本から40名を超える参加が見られたのである。

さらに、「環境モデル都市」や「環境未来都市」に選定されているまちの相互交流も活発に行われていて、本町としては、「森林と企業・都市」をつなぐ連携モデルとして、横浜市戸塚区との間で、子供たちの交流や地域産品の流通拡大を行っている。

これらを通して、都市と農山村のネットワークを拡充しているのである。



## 7) 地域振興や森林環境教育の取り組み

下川町民の森林に対する志と思いは、大変高いものがあると自負しているところであるが、特に人材育成や地域のイベントには力を入れていきたい分野もある。

町内において、「森林」を活動のキーワードとして、地域振興と学習プログラムを開催するNPO森の生活では、教育委員会とタイアップして、3歳の幼児から高校生までの15年

一貫の「森林環境教育」を行っている。平成26年度には、「森林環境教育プログラムLEAF」に基づいた企画を行い、29のプログラムを設定して、1,535人の子どもたちに森林指導や体験学習を行ってきた。

そのプログラムの一部を紹介すると、森林の中で目にしたものを見で表現する「森の地図づくり」や間伐、測量、木の製品を考察したり、森林施業の言葉の意味などを知る「森林調査と木工場見学」、さらに、木材の構造について知る機会や木工の体験をする「木材の構造とマイ箸づくり」など、多岐に渡って学習する機会をつくっている。

森林環境教育プログラムLEAF

北欧から生まれた森林環境教育プログラムの実践を  
下川町の森林の中で実施している。

北欧の森林業界が森林産業の普及啓発のために開発したプログラム  
森林教育を通じて自ら考え選択できるかしこい人を育てることが目的  
原型となるプログラムは、1983年に北欧で開発  
ノルウェーではこれまでに、子どもたちの約30%が参加  
スウェーデンでは現在85%の学校で実施 (2012年3月)

ビジョン  
人間が持続可能な生活を送る上で、森林が重要な役割を担っていることを子どもたちに知り、学んでもらうこと  
文化的、生態学的、経済的、社会的な森林の役割を知り、学ぶこと  
活動を中心とした、参加型で実践的な方法をとること

また、森林文化を醸成していくことを目的として、毎年7月には、チェンソーアートの国際大会「EZO CUP（エゾカップ）」を始めとするイベント「森ジャム」を開催し、町内外から大勢の参加者によって、森林と木に触れ合うことにより、夏のひとときを楽しんで頂いている。



国内外からのアーティストたちにより、見事な作品  
が醸し出されている。

## 8)持続可能な地域社会の創造～集落再生としての「一の橋バイオビレッジ」

環境未来都市構想の取り組みについては、すでに述べてきたところであるが、その一環として展開している集落の一つを紹介してみたい。それは、本町の市街地から 12 キロメートルほど東に向かった一の橋という地域であり、国のモデルになっているところである。

すでに、平成 22 年度から、この地域の課題である「超高齢化対策」、「エネルギーの自給」、「集落再生」のキーワードの元、地域住民と行政の協働によるまちづくりを創造する「一の橋バイオビレッジ構想」の取り組みを進めているところである。

それには、地域づくり講演会やグランドデザインのワークショップやテーブルトーク、そして、施設の検討会などを数十回に渡り開催し、地域住民の声を最大限反映できる構想を積み上げてきたのである。

この地域は、昭和 30 年代には約 2,000 人規模の集落を誇り、林業を中心とした産業が活発に営まれ、小売業やサービスなども充実していた。しかし、営林署の統廃合や JR 名寄本線の廃止などが重なり、2010 年には、人口も 140 人余りに減少し、高齢化率も 50% を超えるに至った。当然、社会の機能も減退し、買い物など生活環境の悪化や高齢化による除雪などの生活困難とコミュニティ活動の低下など、大きな課題が潜在していた。

そこで、その課題を解決すべく、木質バイオマスを中心としたエネルギーの自給と地域資源を活用した産業の創造を図ると共に、コレクティブな集住化によるコミュニティの再生を図ったのである。



一の橋の集落再生の体系図

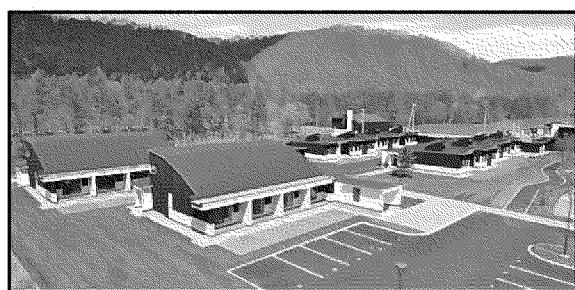
一の橋バイオビレッジでは、住宅や近隣施設に給湯や暖房の熱供給を図る「地域熱供給システム」を核として、26 戸の集住化住宅や住民センター、さらに、地域食堂の機能を併設すると共に、新たな産業として、特用林産物栽培研究所を設置し、町の直営事業として椎茸栽培を開始した。この施設については、将来、民間事業者への移行も検討している。

また、薬用植物を栽培研究する都市企業の誘致を行うと共に、コンテナ苗などの育成も施し、産業おこしの糸口や地域の雇用創出を図っているのである。

そして、地域を担う人材確保の手法として、総務省が提唱する「地域おこし協力隊」などの制度をフルに活用して、多くの若者を雇用し、NPOなどの非営利団体も組織化しながら、地域の課題解決を行っている。

特に、冬期間の除雪サービスなどは、地域住民にとって、無くてはならない頼もしい存在であり、これにより、高齢者と若者との交流の場が広がり、豊かで生きがいをもたらす地域としての和が広がりつつある。

この取り組みを展開することにより、さらに若者の定着も図られ、すでに、移住してきた人たちも少しづつではあるが増加傾向にある。



集落再生として整備された集住化住宅の全景

#### 9) 地方創生を覗んで

今年度中に策定する「地方創生総合戦略」において、これまで半世紀に渡って取り組んできた「森林資源を活用したまちづくり」の歴史をさらに充実していく上でも、「エネルギーの自給」などを大きなテーマとして、住民の皆さん、「日本一幸せを感じるまち」として、汗をかいていきたいものである。

今回、このような執筆の機会を得たことに、関係者の皆さんに心より感謝とお礼を申し上げたい。

## 6. 拠点集落設計に際する考え方の整理－A町の取り組みを素材に－

### 1) 課題

北海道の農村の多くでは労働市場が発達しておらず、在宅のままで新たに就業機会を確保することは簡単ではない。ここでは、離農は地域からの人口流出につながり、さらに生活産業の縮小と地域の居住条件の悪化を引き起こす構造がみられる。このため、本道農村の安定化に際しては、生活基盤としての集落機能の再編強化では事足らず、産業再構築と生活基盤形成の双方を連動させる必要が生じる。

ここで、「集落」を、「産業・生活に関する共通基盤のもとで人々が居住する範囲」とし、「集落機能」を、「集落の範囲における産業・生活条件の維持機能」として捉えてみる。これまで、こうした共通基盤の維持は、多くの場合自治体等に依存したのではないか。例えば、離農や商店の閉店は個々の主体の問題であり、それに対し例えば新規就農者の確保が自治体やJAによりなされる。しかし、ここでの対策が個々の集落問題に十分対応することは容易ではなく、この結果、例えば共同作業の困難化や営農用水の管理負担増大などの営農条件悪化や、小中学校の廃校、商店の閉店、公共交通機関の後退などの生活条件悪化が、過度な離農の帰結として条件不利地域の集落を中心に生じたのではないか。同時に、現場の動きをよく見ると、産業・生活基盤の弱体化に対し、自らの存続条件確保を必要とする農業経営等を中心に、集落機能確保への組織だった取り組みの動きが萌芽的に見られるようになった。また、町村によっては、そうした動きを積極的に生み出そうとする取り組みもみられる。

ここで、産業・生活基盤両面の維持機能を持つ、持続性を持った集落を「拠点集落」として捉えてみる。言い換えると、「拠点集落」とは、農業経営をはじめとした複数の主体のもとで、それぞれの存立前提となる産業・生活条件がコントロールされている集落といえる。すなわち、単なる集落と拠点集落を区別する点は、安定した集落機能の維持確保に向けて農業経営をはじめとした地域主体による組織的マネジメントがなされているか否かにある。言い換えると、拠点集落とは、あたかも一つの会社のように自立的にマネジメントされている集落である。ここでは、会社における利益確保に向けた事業形成、事業を担う従業員の育成確保、従業員の福利厚生など定着条件整備に呼応する取り組みが、集落においても意図的になされる状況にある。

本節では、こうした拠点集落形成、特に農村部での拠点集落形成に際して、いかなる方向で集落設計を考える必要があるのか、検討する。特に、次の3点について採り上げよう。

- i. 農村における拠点集落設計の考え方
- ii. 社会的企業による拠点集落運営の考え方
- iii. 農業・農村の担い手形成機能設計に際し考慮が必要な事項

なお、ここでの整理は、A町における農村部での拠点集落設立構想に関わって、現段階で想定されるものであり今後変化する可能性もある。また、本道農村部における拠点集落形成は進んでおらず、A町の先駆的取り組みやイギリスの状況に基づいた限定された整理である点にも留意を要する。

## 2) 拠点集落設計の考え方

### (1) A町における集住化の取り組み

A町では、2つの地区で集住化が試みられてきた。1つは、山村のB地区、もう一つは、農村のC地区である。両地区ともに中心市街からは距離がある。また、前者はすでに具体化されているが、後者は計画中の取り組みである。

両地区的取り組みの背景と、設計内容を表6-1に示す。

両地区に共通する背景として、産業後退あるいはその懸念があり、居住条件整備の必要性が課題となったことがある。産業後退に関しては両地区で様相を異にし、B地区では鉱山閉山や林業の後退が、C地区では今後の農業の担い手不足の懸念が指摘される。これは、B地区は元々鉱山集落であり、またC地区は町内の中核的農業地帯という違いによる。

また、対策について、両地区で共通の枠組みがみられる。すなわち、ア. 集住化住宅の整備、イ. 産業育成施設の整備、ウ. エネルギー内給型のインフラ整備である。ただし、両地区では、両地区的産業基盤の違いのもとで、産業育成の方向に違いがみられる。B地区では林業をベースとした新しい産業形成が、C地区では農業の安定化に向けた担い手形成がその中心に位置づけられる。

A町のこうした集住化の取り組みが注目されるのは、次の点である。すなわち、ここで「集住化」は、単純に、過疎化のもとでの居住範囲の限定と、上下水道、エネルギー、交通等のインフラコスト節約を目的とするものではない。ここでねらうのは、産業や生活の新たな担い手の居住をも組み入れた、新たな居住地区形成であり、産業育成機能形成が集落安定化の前提として当初から位置づけられることである。さらに、安定性の高い集落のスタイルとして、エネルギー自給と効率的利用に代表される資源内給型の地域形成が織

表6-1 A町における集住化集落設立の状況

	B地区	C地区
背景	<ul style="list-style-type: none"><li>○鉱山の閉山や林業後退</li><li>○生活環境の悪化(商店がなくなる)</li><li>○高齢化により雪下ろし、除雪が困難化 　　コミュニティ活動の低下</li><li>○住宅の老朽化</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○離農による農業の後退の懸念</li><li>○在宅高齢者の居住条件整備の必要性</li><li>○二世代経営(後継世代)の住宅確保の必要性</li></ul>
集住化地区における取り組み内容	<ul style="list-style-type: none"><li>○集住化住宅の整備</li><li>○エネルギー自給(木質チップ等利用)</li><li>○林産物栽培研究所の設置</li><li>○企業研究施設誘致(薬用植物)</li><li>○山菜栽培の挑戦</li><li>○地域食堂、売店、宿泊施設</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○集住化住宅の整備</li><li>○熱供給システム</li><li>○実践農業研修道場</li><li>○共同菜園、農作業技術の伝承</li></ul>

注) A町資料による。

り込まれている。両地区とともに、木質資材を用いた集中型の熱供給システムが実施・計画されるが、これらは居住地区の暖房や給湯に利用されるだけでなく、産業育成施設における利用も想定されている。留意がいるのは、ここでの産業育成の効果が及ぶ範囲やエネルギー内給の範囲は、B 地区 C 地区内にとどまらず、町内一円であることである。すなわち、C 地区の実践農業研修道場による新たな担い手育成機能は町内一円の耕種農業を前提とするし、C 地区における熱供給システムは町内他地区からの木質資材供給を前提とする。すなわち、機能により、「集落」の空間的範囲は異なるといえる。

このように、A 町における集住化の取り組みは、産業形成・安定化やそれに向けた人材確保、及びその前提となる居住条件形成を意味し、将来に向けた新たな集村のつくりこみともいえよう。また、上述の拠点集落形成に合致した取り組みといえる。

## (2) 農村における拠点集落形成の重要性

本道農村、特に耕作放棄が耕地の喪失に直結しかねない耕境地帯では、拠点集落形成が喫緊の課題となる。道総研による A 町での概況調査によると、農村における人口減少と集落機能後退に関して、およそ次の状況がうかがえる。

①A 町の農村部では、いくつかの集落が消失してきた。農業の不振は、鉱山閉山や林業の不振とともに、人口減少の一要因といえる。

②集落の消失は耕境に接する地区から起り、これらは相対的に開拓が遅く、標高が高く、生産性が低い地区であった。

③聞き取りから推察される集落からの転出パターンは、次に示される。

- i. 狹小な農地や低い土地生産性に対し、冬期兼業（町内林業兼業や冬期出稼ぎ）を伴った経営形態の採用
- ii. 男性労働力の恒常的在村兼業、女性・高齢労働力による営農  
さらに、公共交通手段の廃止に伴う、市街地居住・通作化
- iii. 農業への投資回避、手作業を中心とした効率性・生産性の低い生産形態の温存
- iv. 当代限りの営農を前提、後継世代の予定調和的な他出選択  
それに伴う集落人口減少と居住条件の後退、商店の閉鎖など
- v. こうした人口流出と集落崩壊の、中山間的集落から平地集落への拡大

以上は、離農とそれに伴う集落機能の後退は、短期的状況としてではなく、農業への投資回避と兼業深化を伴って長期的に進行した結果であり、産業維持に向けて必要となる投資や技術形成がなされないことによる産業基盤弱体化のもとで生じたことを意味する。離農は長期的に準備され、集落機能が徐々に失われる状況が進行したのである。ここでは、人口減少回避は、単純な新規就農者確保により解消されるものではなく、新たな農業・産業基盤形成を長期的にはかるもとではじめて対応し得ることが示唆されよう。

### (3) 農村拠点集落設計に向けて想定される枠組み

本道の拠点集落に求められるのは、a. 産業形成・安定化機能とb. 生活条件形成機能の二つであり、特に前者が重要となることから、拠点集落形成は、新しい「産業タウン形成」とも表現できよう。では、特に農村部での拠点集落形成には、どのような設計の枠組みが必要だろうか。A町C地区の事例では、居住施設としての①集住化住宅の設計、インフラとしての②熱供給システムの導入、産業拠点としての③実践農業研修道場の設計、運営主体としての④社会的企業 (Social Enterprise=SE) の設立を軸に検討が進められている（表6-2）。

表6-2 拠点集落設計の枠組み

	B地区	C地区
①産業創出の拠点	林産物栽培研究所の設置(町)、企業研究施設誘致(薬草)、山菜栽培への試験	実践農業研修道場
②居住環境の整備	集合住宅、地域食堂、売店、宿泊施設、郵便局等	集合住宅、コモンリビング
③内給型社会の構築	エネルギー・システム(木質バイオマス、太陽光)	熱供給システム、共同菜園・直売所
④コントロール機能	地域おこし協力隊(役場と連携)、NPO(協力隊OBによる組織)	社会的企業

①集住化住宅の設計は、農村の特定の場所に、新たに集合住宅を設計する取り組みであり、想定される居住者の特定、集住化施設に付帯する機能の特定（居住者、地域住民の情報交流密度向上を期したコモンリビング形成、高齢者に向けたケータリング機能確保、学童等の放課後の活動スペース確保、その他生活支援サービスの検討等）である。②熱供給システムは、集住化住宅と同時に実践農業道場にも熱供給するものとして設計される。これは、地域資源を利用したエネルギー内給化により、エネルギー確保の安定化とそれによる経済内部循環強化に向けた設計と言える。③実践農業道場は、新規就農者あるいは若手就農者の研修施設に位置づけられ、また④社会的企業は集住化地区運営の担い手とされる。

設計に際する留意点として、拠点集落の設計は、集住化住宅や実践農業研修道場の個々の施設整備が中心となるが、同時に、そうした施設を将来にわたりどのように機能させるかといったソフト面の検討、あるいは運営に向けた体制をどうするかといった組織作りを、特に住民を巻き込んで平行させる必要性を指摘できる。特に、次を前提とする必要がある。

- a. 将来にわたり展開の余地を持った施設地の確保を前提とすること
- b. 特定地区内だけでなく、影響する範囲を明確とした上での設計であること
- c. ハード設計と同時に、運営面のソフト対策を組み入れた設計であること

地域住民、農業経営、関連組織との連携関係の構築をも踏まえた設計であること。

#### (4) 施策としての拠点集落形成

A町の拠点集落形成の取り組みは、自生的に展開したのではなく、役場の先導のもとでなされてきた。これは、役場における次の認識にもとづくようと思われる。

- ・集落崩壊をくい止めるには集落機能の再構築が必要である
- ・再構築は、すべての集落で行うわけではない。B、C 地区を拠点集落と位置づけ、事業を集中する必要がある。
- ・集落運営に向けて、集落機能の担い手形成と地域の組織作りを進める必要がある。

ここでの拠点集落形成の考え方は、ある面でイギリスのマーケットタウン・ポリシーにたとえて説明できよう。すなわち、自治体がすべての集落を支援することには限界があり、特定の拠点集落に支援を集中することで、周辺集落への波及効果を含めより高い効果を上げんとするものである。すなわち、施策としては、B 地区、C 地区の拠点集落形成と機能に関しては役場が責任を持って誘導するが、その周辺集落に関しては、極論すれば拠点集落を中心とした個々の集落の自立的取り組みに委ねる方向といえよう。言い方を変えると、拠点集落形成は、少なくともその 2 地区に関しては、集落を消滅させないとする役場のスタンスを明示するものといえる。

### 3) 拠点集落の社会的企業（SE）による運営

#### (1) A町における拠点集落運営の担い手

拠点集落は、ハード面の整備のもとで自動的に機能を発揮するわけではない。機能発揮は、集落がいかなる主体によって、いかに運営されるかに係る。A町では、集落の運営主体、すなわち集落機能の持続的発揮を司る主体として社会的企業（SE）が想定されている。C 地区の計画では、基幹産業である農業が健在なもとで、農家や地域住民との関わりのもとで集落をベースとした地域計画を立案し実行する主体として SE を位置づけ、設立に向けた検討が進められてきた。ただし、SEをいかに組織・運営し、いかに機能発揮するかについては、現段階で必ずしも十分明確ではない。このため、以下では、イギリスにおける SE の状況を参考にしつつ、農村における拠点集落の担い手としての SE 設立の考え方について整理する。

#### (2) SE とは何か—自治体や民間企業との違い

SE は、次に定義してもよいだろう。

■SEは、地域振興を目的としながら、自ら経済事業を行う主体である。

すなわち、経済事業の利益を地域目的に利用することで、機能の持続性を確保する。

ここで、SEは、自治体と次の点で異なる性格を持つ。すなわち、SEは、経済事業により独自の財源を有するもとで、事業の優先度を自ら設定できる。これに対し自治体は、施策の変化とともに事業が変化しやすく、地域が求める機能を常時安定して発揮し得るとは限らない。言い換えると、役場における事業は、多くの場合事業目的が限定された、いわゆる縦割りで予算措置されるのに対し、SEでは自らによる優先性の勘案のもとで取り組む事業を設定できる。この点で、SEは、地域に必要とされる事業に、より柔軟に対応している性格を持つ。

また、SEは、民間企業とも性格を異にする。民間企業は、出資者への利益配当や従業員への安定した賃金支払いを前提とするため、より高い経済性確保の追求が安定化の前提となる。これに対し、SEは、経済事業を行うものの地域貢献を第一の目的とし、目的に賛同し見返りを求める出資者からの資金確保や、目的に賛同するボランタリィな労働力をも踏まえて組織運営がなされる。この点で、民間企業の設立が容易ではない状況の下での活動維持が期待される。

以上のこととは、次を意味する。

- SEは、自治体や民間企業の機能が行き届かないところで安定した機能発揮が期待できる。

関連して、SEは利益形成とその還元を目的としないことから、SEの出資者は地域振興という設立目的への賛同者に限定される。ここでは次の構成員が想定されよう。

- ・SEの影響が及ぶ集落住民、あるいは趣旨に賛同したり関心を持つ外部者
- ・SE設立を誘導する自治体や諸団体
- ・SEと連携することで経済的メリットが想定される地域企業

### (3) SEの経済的基盤

実際には、SEはどのようにして経済的基盤を得ることが想定されるか？特に1990年代以降SEの展開が見られるイギリスでは、SEの資金調達源は、直接の利払いを前提としないチャリティやソーシャル・インベストメント市場からの調達、寄付、あるいは会員制を探ることに寄る会費収入、政策的補助等であった。これらをもとに、農村における不動産事業やホテル事業、商店経営、ケータリングや福祉事業、その他多様な事業を営利を伴って展開するほか、図書館の運営やツーリストインフォーメーションサービスなどの諸事業を受託することで経済的安定化をはかっていた。また、事業展開は、不要となり寄贈された土地、住宅、諸施設の利用や、SEの取り組みに賛同する、あるいはSEを必要とする住民やNPOの安価なもしくは無償（実費）での労働提供をも前提としていた。

こうしたこととは、SEは、地域貢献という目的を明確にし賛同者の拡大をはかるもとで、SE運営に対する協調的行動を誘発し、資本、資源、あるいは労働提供を受けやすい状況を造るもとで経済性を保つという、独自の経済性確保のメカニズムを持つ。

北海道の農村におけるSE設立においても、財務基盤の構築が設立と事業展開の前提となる。このため、SE設立に際しては、イギリス同様、設立趣旨への賛同を前提とした様々

な経済安定化手段を構築する必要があろう。

#### (4) 農村型の SE モデル

イギリスでは、SEは都市で先発し、1990年代以降、特に2000年代に入り農村への適用が試行錯誤されるようになった。ただし、都市のSEと農村のSEは、その性格を異にするともいわれる。

##### <都市のSE>

都市では、自治体や民間企業が十分展開できない領域でSEが展開した。ホームレス就労支援、アルコール中毒者の更正対策、ハンディキャップの就労支援、ゴミ対策、退役者の就労対策、様々な福祉対策、自転車による健康増進活動、特定スポーツの振興対策などである。ここでは、自治体や民間企業の存在のもとで、SEの役割は、ニッチな、限定された領域における機能発揮が多く見られる。

##### <農村・地方のSE>

SEの創出による農村再生の取り組みは、スコットランド北部のHighlands Islands地方において、政府機関であるHIE(Highlands Islands Enterprise)によって、1990年代から施策として仕掛けられてきた。これは、Highlands Islands地方では人口減少とともに民間企業の撤退や行政の空洞化が進み、居住条件の後退が深刻化したことによる。具体的には、バス、フェリー等の交通機関の廃止、商店、ガソリンスタンド、郵便局、学校の撤退・統廃合等である。ここでは地域の居住条件再構築が課題となり、この担い手として、住民出資によるSEの設立が誘導された。

ここで都市のSEに対比した農村のSEの特質は、特定単一の機能に対応するというよりは、余剰化し放棄された資源の管理と適切な利用からスタートし、農村のトータルな産業・生活振興への展開を特徴とする。SEの設立は、バス路線の廃止、フェリーの廃止、ガソリンスタンドの廃業などの特定課題への対応からスタートし、次第に多くの事業を展開するに至る。

HIEと連動し、農村におけるSE設立支援を業務とするコンサルタントのHISEZによると、Highlands Islands地方のSEの活動は次のタイプがあるとする(表6-3)。

- ア. 土地、森林、建物等の地域資源の所有と利用、エネルギー生産
- イ. 不足する地域サービスの確保、住宅供給
- ウ. 職業訓練とビジネス形成

表 6-3 農村の SE が手がける事業（スコットランドの Highlands Islands 地方）

区分	取り組み内容
ア. 土地、森林、建物等の所有と利用、エネルギー生産	・住民による土地、森林、空き施設(校舎、商店、ガソリンスタンド他)の共有 ・それらを用いた経済事業(商店やガソリンスタンドの運営、発電、森林資源の生産販売、貸しルーム他)、他事業(福祉事業、教育事業、地域活動の拠点利用他)の展開
イ. 不足する地域サービスの確保、住宅供給	子供たちの環境整備、商店や郵便局の運営、地域内交通の運営、住宅提供事業、イベントの開催
ウ. 職業訓練とビジネス形成	職業訓練教育と就業支援、ハンデを抱える人たちのトレーニングと就業場所形成(石けん製造やケータリング)、様々なリサイクル事業や廃棄物利用、市民農園の運営、農産物直売所の運営、地域内資源を用いた農業生産と生産物の宅配や共同販売、農作業受委託仲介、再生可能エネルギーの利活用体制構築(発電など)、農場経営、カフェ経営

資料) HISEZ 資料による。

多くの事例で、SE は単一事業から出発するが、SE が住民の合意形成と新たな戦略構築の場となり、農村に必要な多様な機能を担う方向に展開する傾向がみられるとする。都市とは異なり、農村・地方では、居住条件形成を支える戦略形成と実行機能自体の空洞化が大きな課題であることによろう。

Highlands Islands 地方の農村にある特定の SE の事業を表 6-4 に示した。ここでの特徴は、SE は、ビジネスを直接手がける(乳製品工場の設立と運営)だけでなく、産業振興に向けた人材育成と起業誘導や、企業間連携を率先して促す主体として機能することである。このもとで、当該地域では、自立的な地域運営がなされ、若者の U ターンや高齢者の帰着が進む、活気ある地帯となっているとされる。

表 6-4 農村の SE の事業（例）

区分	事業内容
直 営 事 業	乳製品工場の設立と運営
集 団 営 農 体 制 の 構 築	農作業受委託の仲介等による営農コスト低減 穀物の共同販売
人 材 育 成 と 農 村 産 業 育 成	専門家の育成とニッチ・マーケティング ビジネス間連携促進 地域で独立した資材供給者の育成

資料) HISEZ 資料による。

以上から、農村の SE が持つべき特質として、あるいはその設立に向けて参考となる事項として、次を導くことができる。

- 農村の SE は、住民の合意形成のもとで、地域戦略を策定・実行する主体として機能する。言い換えると、地域の居住条件確保に向けた戦略形成と実行が重要な役割となる。実際の戦略の具体化に、自らの事業展開のほか、既存の地場企業や農業経営、諸団体、あるいは個人との連携による対応を想定できる。
- このため、農村の SE は、その趣旨に賛同する地域住民を中心に構成される必要がある（都市の SE は、限られた人々の間での設立が可能）。
- SE 設立プロセスでは、遊休化した特定資源（農地、商店、学校、山林他）の共同所有と利活用の検討から出発することが、住民の合意形成の場として機能していく上で効果的かもしれない。その後、戦略形成の範囲を段階的に拡大していくことであろう。

#### (5) A 町における SE 設立

A 町で必要となるのは、農村の SE である。ただし、スコットランドとは社会状況が異なることも踏まえて、SE の設立に向けて次を検討する必要がある。

- ①住民の合意形成誘導と SE の組織・運営体制の検討
- ②SE を運営するマネジャーの機能の明確化と人材確保
- ③事業展開に向けた当初の資金確保
- ④外部からの支援のあり方

ここでは、北海道では SE の概念やビジネスモデルが明確ではなくこの理解浸透が必要なこと、また、マネジャーに求められる職能が必ずしも明瞭ではなく、またマネジャーの育成システムもなく人材確保が容易ではないこと、事業展開に向けた資金確保や資金利用に際する監査のメカニズムが必要なこと、SE の自生的展開は想定しにくく、SE 設立と安定化に向けて自治体からの仕掛けと支援が必要なこと、に留意がいろう。

### 4 ) 農業・農村の担い手形成機能設計に際し考慮が必要な事項

#### (1) 状況

農村の拠点集落が果たすべき機能として、農業を中心とした産業形成と安定化がある。A 町 B 地区では、中核的農業地域にあることを背景に、新規就農者や農業者の研修施設として、実践農業研修道場の設置が計画されている。ただし、農業・農村の安定化に向けた運営のあり方については検討段階にある。そこで、ここでは、特に、農村の拠点集落における担い手形成機能設計に際し考慮が必要となる事項について整理する。

## (2) 農村における産業形成・安定化の課題

農業・農村の担い手形成機能の設計は、次を前提に考える必要がある。

①新規就農の確保と訓練に限定された取り組みには限界がある。

A町では、これまで新規就農者の確保対策は行われてきた。しかし、実際の新規就農希望者は離農者数を大きく下回る。すなわち、新規就農者確保に限定した取り組みは、農業の安定化につながらない恐れがある。

②必要となるのは、農業の担い手だけではない。

農村のこれから展開には、農業の担い手だけでなく、農業関連産業や、後退が進む生活産業の担い手確保も必要となる。

## (3) 効果的な担い手形成に必要な枠組み

農業・農村における効果的な担い手確保には、a. より長期を前提とした、b. 産業をまたいだプログラムを持つ必要があると思われる。例えば、次のような取り組みである。

①早期からの教育プログラム

町内の小中学生を対象とした農業・農村教育を行うことで、農業就業や農村居住の理解浸透を図り、農業・農村就労への関心を高めること。

②10代後半～20代を対象とした研修

町外（道内・国内）の10代後半～20代を対象に、A町の農業・農村に触れる短期の研修機会をもうけ、その理解を促したり人的つながりを持つことで、農業・農村就労を動機づけること。

③農業と他産業との連動した人材確保

これには二つの意味がある。一つは、農業に限定することで、農村に居住したい人の間口を狭めないこと。他産業をも含めた職業訓練と定住の道筋を持つこと。二つ目は、離農した人の職業訓練と地域内居住維持をも可能とすること。これらにより、農業とともに、農業関連産業や生活産業の担い手確保をも率先して図ること。

④就農・就業後の定着支援

新規就農・就業者の定着を、住民自らの定住条件確保や地域活性化の手段と位置づけ、新規就農・就業者が抱える問題を個々単独の一彼ら自身で解決すべき一問題として限定せず、場合によっては組織的な対応の枠組みを持つこと。

①～②は、農業・農村就労の動機付けのためのプログラムであり、③～④は定着の機会を拡大し参入をより容易とし、さらに参入者の定着リスクを引き下げる取り組みと言える。こうしたことは、言い換えると、農業・農村を個々の独立した経営からなるとするのではなく、組織性をもったまとまりとして捉え、集落が主体的に一言い方を変えればボトムアップ的に一担い手の定着・安定化をはかるメカニズムを強固に築く必要があることを意味する。

#### (4) “実践農業研修道場”に期待されること

A町ではC地区に“実践農業研修道場”を設置し、農業・農村の担い手形成の拠点とすることを計画する。こうした機能発揮の対象範囲は、町内一円といえよう。また、上述のように、実践農業研修道場には、単なる農作業技能訓練にとどまらない、農業・農村の継続した担い手形成機能が必要となろう。すなわち、実践農業研修道場には、ハードの計画と同時に、例えば次のようなソフトの計画を組み立てる必要がある。

##### <アカデミイ機能>

※幅広く農業・農村を担う人材の確保育成を担う。

###### ①早期プログラム

・・・町内小中学生を対象とした農業・農村教育の実施  
(短期集合研修、町内外の視察研修等)

###### ②農業・農村体験プログラム

・・・町外の高校生、大学生等を対象とした農業・農村の体験研修  
(短期集合研修、A町の農業や農村生活を体験、人的つながりの形成)

###### ③就農技術プログラム

・・・農業を行っていく上で必要な技術を習得する。また、他産業の職業体験を組み合わせることで、いかなる職業に適性があるのか見極め、職種を振り分ける(アカデミイに参加すれば、確実にA町に就業できる状況をつくる)。

##### <地域運営機能>

※地域の人々の意識を高め、地域における組織的な担い手定着の取り組みの核となること。

###### ①農業・農村コーディネーターの配置

・・・農家、関連産業、その他在住者による農業・農村コーディネーターを指名し、直面する問題解決や新しい取り組みを促していく核としていくこと。

###### ②デモ・ファーム制度

・・・技術的問題の解決をはかりたい場合など、「デモ・ファーム」となることを宣言し、農家の訪問を求める意見交換の機会を増やすことで、効果的な課題解決の可能性を高めること。

いずれにしても、農村の拠点集落において農業・関連産業の安定化をはかるには、集落(この場合は町内)を1つの会社に見立てて、体系だった人材確保・育成・定着のプログラムを持つこと、これを自治体との連携のもとで、集落機能の上で、いわばボトムアップな取り組みとして運用していくことが求められるように思われる。

## 7. 北海道旭川市西神楽における農村地域コミュニティの再編

### 1)序論

今日、農村だけではなく都市においても高齢化の進行は著しい。構成員の減少・高齢化によって、町内会などの既存の地域コミュニティの自治機能は低下し、地域問題の解決を行政に依存する姿勢が常態化している。けれども行政の施策はどの地域にも一律であって、必ずしも個々の地域に適応したものではない。加えて、特に医療・福祉分野における負担は増すばかりであり、行政が地域ニーズに対応し続けることは不可能である。やはり、地域コミュニティを再編し、その自治機能を回復させることが求められるだろう。

本論文では北海道旭川市西神楽を事例として取り上げる。この地域においては、地域自治を担う先進的なNPO法人として、グラウンドワーク西神楽(以下GW西神楽)が知られている。GW西神楽の活動は、環境大臣賞(2012)や農林水産大臣賞(2014)を受賞するなど、すでに高く評価されており、糸山(2012)は農村振興を担う中間組織として、GW西神楽のインターミディアリー機能(組織同士を仲介するはたらき)とインキュベーター機能(新たな組織を創設、育成するはたらき)の充実を指摘している。けれども、西神楽の地域コミュニティに言及した先行研究は乏しく、地域コミュニティとGW西神楽の関係も明らかではない。地域コミュニティの維持・回復が重要視される中、GW西神楽のようないわゆる成功事例において、同組織が地域コミュニティに与える影響を読み取ることは意義を持つと考える。

福与(2011)は地域社会の再編を、「領域」に着目しながら社会システム論を用いて分析している。「領域」とは、住民の居住空間を含めた、その地域社会システムが機能する範囲を意味する。本論文は福与の理論を基に、「領域」という観点から西神楽における地域コミュニティの推移を分析し、GW西神楽がそれに与える影響を考察するものである。そのためには、GW西神楽、旭川市役所、瑞穂市民委員会、聖和市民委員会、旭川市西神楽支所、西神楽公民館、JA東神楽に対して聞き取り調査を行った。

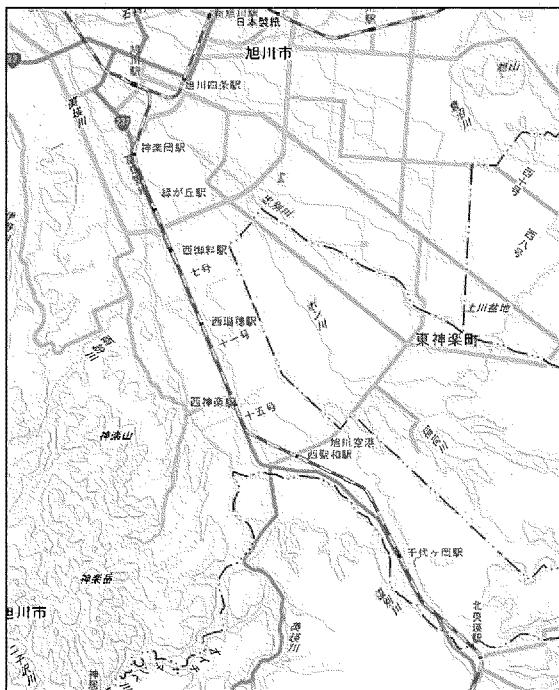
本論文の構成は以下のとおりである。まず2)で対象である西神楽地域の基礎情報を述べ、続く3)では、地域コミュニティに対する旭川市の方針と西神楽の地域コミュニティ・地域組織の展開経緯・活動状況を説明する。それらを踏まえて4)では、西神楽における地域コミュニティの変容に対する考察を行う。5)は結論である。

### 2)西神楽の概要

#### (1)地勢

西神楽は旭川市の南部、旭川市街と美瑛町の中間に位置する農村地域である。旭川市街から美瑛町へと通じる国道237号線とJR富良野線が地域内を南北に貫通する。管内は、西の境界である美瑛川・辺別川に沿って南北に約20kmと細長く、河岸である西側は平坦だが、東側は丘陵地である。図7-1に地図を載せる。

図 7-1 西神楽の地図



(資料：地理院地図

<http://maps.gsi.go.jp/#12/43.689970/142.400665> (2016/02/28 アクセス)

地域は更に 4 つの地区に分かれしており、北の旭川市街側から順に瑞穂、中央、聖和、千代ヶ丘である。中央は市街地であるが、他の 3 つの地区は農村であり、瑞穂、聖和は稲作地帯、千代ヶ丘は大半が畑作地帯である。ただし、農村地区にも小市街が存在する。

## (2) 施設

西神楽には JR 富良野線の駅が各地区に 1 駅ずつ、合計 4 駅存在する。小学校は中央、聖和、千代ヶ丘に、中学校と保育園は中央にのみ存在する。ただし聖和の小学校は 2016 年度閉校予定である。スーパー等ではなく、中央と千代ヶ丘にコンビニが 1 件ずつある。医療機関は中央の歯科医院のみである。そのほかに中央には、旭川市西神楽支所、西神楽公民館、西神楽農業構造改善センター、JA 東神楽西神楽支所などの施設がある。また、隣町の東神楽町、聖和、千代ヶ丘にまたがり、旭川空港が存在する。

## (3) 人口

西神楽地域では人口減少・高齢化が著しい。表 7-1 から、西神楽の世帯数はほぼ横ばいであるが、人口は減少し、65 歳以上の高齢者の割合が増加していることがわかる。さらに表 7-2 より 4 地区ごとの詳細を見ると、市街地である中央に人口が集中しており、4 地区ともに人口減少・高齢化が進行しているが、特に農村 3 地区における高齢化が激しいことがわかる。

表 7-1 西神楽の人口

	世帯数(戸)	人口(人)	65歳以上(人)	65歳以上割合(%)
2000年	1,679	4,262	1,368	32.1
2005年	1,672	4,029	1,472	36.5
2010年	1,679	3,751	1,527	40.7
2015年	1,631	3,355	1,487	44.3

(資料：旭川市住民基本台帳)

表 7-2-1 瑞穂地区人口

	世帯数(戸)	人口(人)	65歳以上(人)	65歳以上割合(%)
2000年	158	489	164	33.5
2005年	166	453	187	41.3
2010年	172	410	189	46.1
2015年	164	373	180	48.3

(資料：旭川市住民基本台帳)

表 7-2-2 中央地区人口

	世帯数(戸)	人口(人)	65歳以上(人)	65歳以上割合(%)
2000年	903	2,266	690	30.5
2005年	944	2,189	719	32.8
2010年	976	2,121	780	36.8
2015年	950	1,916	790	41.2

(資料：旭川市住民基本台帳)

表 7-2-3 聖和地区人口

	世帯数(戸)	人口(人)	65歳以上(人)	65歳以上割合(%)
2000年	284	792	257	32.4
2005年	288	710	282	39.7
2010年	260	614	277	45.1
2015年	254	549	263	47.9

(資料：旭川市住民基本台帳)

表 7-2-4 千代ヶ丘地区人口

	世帯数(戸)	人口(人)	65歳以上(人)	65歳以上割合(%)
2000年	257	715	257	35.9
2005年	274	677	284	41.9
2010年	271	606	281	46.4
2015年	263	517	254	49.1

(資料：旭川市住民基本台帳)

#### (4) 農業

西神楽の農村3地区において、瑞穂、聖和のほぼ全域、千代ヶ丘の河岸部分が水田、千代ヶ丘のその他の部分が畑である。旭川市農政部資料「農家意向調査結果」によると、西神楽の販売農家は186戸、農地面積は2,370.9haとなっている。地域の主要な作目は水稻であり、良質な米の生産で知られる。転作も少なく、水田はほぼ水稻が作付されている。西神楽の2014年度転作状況を表7-3に示す。水田面積の過半で主食用水稻が作付されており、米以外への転作面積の割合は3分の1ほどである。

表7-3 2014年度西神楽の水田作付状況（単位：ha）

水田面積	作付面積						
	主食用水稻	加工用米	新規需要米	備蓄米	米以外への転作	その他	不作付等
1,498	815	43	10	71	512	37	11

（資料：「あさひかわの農業」）

また、1948年設立のJA西神楽が地域を管轄していたが、2004年にJA西神楽がJA東神楽と合併したため、現在はJA東神楽の西神楽支所が中央に置かれるのみとなっている。2004年度のJA西神楽の販売額、作付面積を表7-4-1、表7-4-2に示す。そのどちらにおいても、やはり水稻が大部分を占めていることがわかる。

表7-4-1 2004年度JA西神楽販売額（単位：千円）

年間販売総支払額	主要販売品目上位5位の支払額				
	米	野菜	てん菜	馬鈴薯	小豆類
1,619,743	710,395	291,975	179,866	157,028	92,452

（資料：『北海道農協年鑑 平成16年版』）

表7-4-2 2004年度JA西神楽作付面積（単位：ha）

作付面積							
水稻	豆類	麦類	馬鈴薯	てん菜	野菜	飼料作物	その他
911	160	213	148	160	110	97	372

（資料：『北海道農協年鑑 平成16年版』）

西神楽でも農業者の高齢化が進行しているが、後継者がいる農家を中心に担い手農家となっており、後継者のいない高齢農家が離農しても農地の引き受け手が存在するため、今のところ耕作放棄地はあまり発生していない。担い手農家の規模拡大要求は強く、特に条件有利な平坦な農地は希望者が多い。ただし、将来条件不利な丘陵地においては引き受け手がいなくなることも考えられ、基盤整備などによる生産コスト低減が急務とされている。農協の主導によりかねてから担い手農家への農地集積が進行しており、今後も規模拡大・農地集積が進行すると考えられる。また規模拡大の一方で、農業者の減少・非農業者の増加が進行し

た。表 7-5 によると、西神楽における農業者の割合は 3 割程度となっている。

表 7-5 西神楽の農業者

	就業者総数(人)	農業者数(人)	農業者割合(%)
2000 年	1,979	573	29.0
2005 年	1,762	537	30.5
2010 年	1,499	405	27.0

(資料：旭川市国政調査結果)

多面的機能支払交付金について、2015 年度旭川市においては 28 組織に対して支払いが行われた。そのうち西神楽地域に属する組織は、西神楽地区資源保全活動グループ（おおむね瑞穂地区に相当）、聖和・聖台西神楽地区資源保全活動グループ（おおむね聖和地区に相当）、千代ヶ丘地区資源保全活動グループ（おおむね千代ヶ丘地区北部に相当）、就実地区資源保全活動グループ（おおむね千代ヶ丘地区南部に相当）の 4 組織である。市街地である中央地区を除いて、西神楽地域の中でさらに 4 組織に分かれており、西神楽全体が一体となっているわけではないことに留意したい。4 組織の認定面積、交付金額を表 7-6 に示す。

表 7-6 2015 年度西神楽の多面能的機能支払交付金

支払い対象	認定面積 (ha)	年あたり 交付金額(円)	内訳(円)		
			農地維持支払	資源向上支払 (共同活動)	資源向上支払 (施設の長寿命化)
西神楽地区 資源保全活動グループ	463	14,832,704	9,163,820	5,668,884	—
聖和・聖台地区 資源保全活動グループ	965	33,186,992	20,513,840	12,673,152	—
千代ヶ丘地区 資源保全活動グループ	667	22,910,968	14,782,420	8,128,548	—
就実地区 資源保全活動グループ	393	7,281,202	5,207,890	2,073,312	—

(資料：旭川市農政部資料)

## (5) 歴史

### ①開拓

現在の旭川市「神楽町地域」「西神楽地域」、隣町の「東神楽町」に相当する、忠別川と美瑛川・辺別川に挟まれた地帯は、1890 年に帝室の御料地と定められ、1892 年に「神楽村」と名付けられたが、この時点では未開地であった。その後 1893 年から、北の旭川市街側から貸下げが開始する。このとき貸下げられたのは平坦な河岸部分のみで、丘陵地は手付かず

であったため、東の忠別川流域と、西の美瑛川・辺別川流域でそれぞれ開拓が進行することとなる。

## ②水田への移行

当初は畑作主体であったが、1898年ごろから徐々に稲作が広まっていった。土壌が粘土質で畑作よりも稲作に有利であったこともあり、水田面積は増加していく。その後、河岸部分の開拓・水田化が一段落した1920年ごろ、小作料や農地の所有権をめぐる小作争議が勃発する。結果として、開拓済みの河岸部分は1923年に払い下げとなり、さらにそれまで手付かずであった丘陵地も、1926年から新たに払い下げられることとなった。丘陵地部分も当初は畑作主体であり、水利の関係から水田化は遅れるが、土功組合・水利組合、のちには上地改良区による灌漑施設の設置などにより、水田が整備されていく。現在の瑞穂、聖和の丘陵地部分における水田はこれに相当する。

## ③東神楽村の分村、旭川市との合併

丘陵地部分の開拓によって、東の忠別川流域と、西の美瑛川・辺別川流域の地理的隔絶は解消されるものの、やはり別々に開拓が進行してきたという歴史的経緯から、忠別川流域と丘陵地の東側を含む地域が、1943年に「東神楽村」として神楽村から分村した。これが現在の「東神楽町」である。その後1954年、旭川市が近隣町村に向けて合併を呼びかけたが、神楽村においては、市街地である神楽町地域は賛成、農村である西神楽地域が反対の立場を取り、この時は合併には至らなかった。また同年、町制施行により神楽村は「神楽町」となった。しかしその後他の町村が旭川市と合併するにつれ、神楽町でも合併の機運が高まり、ついに1968年旭川市と合併し現在に至っている。

### 3) 西神楽の各組織の活動

#### (1) 旭川市の方針

旭川市は、町内会の連合体である市民委員会を地域自治の単位ととらえており、例えば除雪、介護などのサービスも市民委員会の区画ごとに行う。市民委員会については後に(3)で詳述する。また、旭川市は市民委員会に対して補助金を交付している。金額は表7-7を参照されたい。その他にも市民委員会の積極的な活動を触発するため、町内会・市民委員会主体の地域活動に対して最高20万円を補助する市民委員会チャレンジ事業などの支援が存在する。

表7-7 市民委員会への補助金（単位：円）

1 市民委員会あたり補助額	2015年度補助金総額
基礎額 200,000	世帯数×200 32,909,200

(資料：旭川市市民生活部市民活動課資料)

このような支援の背景には、高齢化・加入率低下による町内会・市民委員会などの既存の地域コミュニティの弱体化がある。それでなくとも、住民ニーズの多様化・高度化により、地域コミュニティでは対応が困難となっている。それを補うように NPO 法人などで活発に地域自治活動を行う組織もあり、旭川市も支援を行っているが、住民や他組織との情報共有不足から、必ずしも住民ニーズに適した活動を行えていない。また、市民委員会や NPO 法人などの活動を個別に支援する現在の状況は、旭川市にとっても効率が悪い。

その対応として旭川市は、複数の市民委員会と、その領域に存在する社会福祉協議会、民生児童委員会、消防団、NPO 法人などの各種団体との連携を意図し、2010 年に地域まちづくり推進協議会（以下まちづくり協議会）を、7 つの支所（神楽、神居、永山、西神楽、東鷹栖、江丹別、東旭川）ごとに設置した。その後分割があり、現在は 14 のまちづくり協議会が存在する。現在まちづくり協議会は各組織の代表者から構成され、市長の私的諮問機関としての役割が主であるが、「旭川市地域自治推進ビジョン」（2014）によると、将来的には各組織を包括する存在として地域コミュニティの単位とし、旭川市からの支援もまちづくり協議会に対して一括で行うことで効率化を図る方針である。

## (2) NPO 法人グラウンドワーク西神楽

### ①概要

グラウンドワーク (GW) 西神楽は北海道旭川市西神楽を活動領域とする NPO 法人である。前身である 1996 年設立の西神楽地域づくり研究会の活動を引き継ぎ、2001 年に NPO 法人として認可された。中央の西神楽駅前に事務所が置かれ、会員以外の地域住民も立ち寄ることができる。西神楽における住民主導の地域づくりを目的とし、多岐にわたる活動を展開している。活動の企画・財源確保までを担い、企画実行に際しては西神楽地域住民に呼びかけボランティアを募る。主な財源として国の事業を利用しており、事業の申請・獲得が組織運営に欠かせないものとなっている。

### ②設立の経緯

西神楽では、1993 年ごろから農業者を中心に地域づくりへの機運が高まり、1994 年 10 月に「西神楽地域づくり研究会準備会」が結成される。行政に頼るのでなく、住民による地域づくりを目的に、市民委員会や学校 PTA、農協、商店会などとの連携を図ろうとしていた。その矢先の 1995 年 1 月に阪神淡路大震災が発生し、支援活動のために地域が一丸となるが、この中で同会は被災した子供たちのホームステイを企画・実行するなど中心的な役割を果たす。その後 1996 年 4 月、「西神楽地域づくり研究会」が発足した。偶発的ではあるが、震災の支援活動によって西神楽地域の紐帯が強まり、地域づくり研究会の活動を住民や既存の地域組織が容認する素地となったと言えよう。その後地域づくり研究会はパークゴルフ場建設など意欲的に活動を展開し、2001 年には NPO 法人「グラウンドワーク西神楽」として認可され、現在に至っている。

### ③会員

会員は2015年現在96名であり、うち西神楽在住55名、西神楽以外の旭川市在住31名、旭川市以外の道内在住9名、道外在住1名となっている。年会費2,000円を支払えばだれでも入会可能なので、地域外の人間でも、GW西神楽の活動への共感から会員となる場合もある。ただし、積極的に組織の活動・運営に関わるのは、やはり西神楽あるいは西神楽近郊在住の会員である。役員は22名で、うち理事18名、監事2名、事務局2名である。西神楽の4市民委員会の会長は、GW西神楽の理事となる決まりだが、これは地域づくり研究会時代、市民委員会との連携を意図し、当時の理事長が市民委員会に働きかけた結果である。また、事業申請などを行う事務局は、財源確保において重要な役割を担っている。

### ④活動

今までの活動の例を挙げると、美瑛川河川敷におけるパークゴルフ場建設・運営といった西神楽地域の各種施設の管理、「西神楽ミニ食べマルシェ」「ウィンターサーカス」などの新たな地域イベントの創出、旭川市街の病院まで高齢者を車で送迎する通院サポートといった地域住民の生活支援等、ハードとソフトの両面にわたって幅広く展開されている。

地域環境、高齢者福祉などの分野ごとに専門委員会があり、各委員会によって活動が企画・検討される。専門委員会は現在7つ存在する。会員は望む専門委員会に参加でき、複数の委員会に参加することも可能である。活動の企画にあたっては、地域住民のニーズを受信するところから始まるが、アンケート調査などのほか、住民が事務所に直接相談を持ち掛ける場合もある。現在行われている高齢者通院サポートの発端もこのケースで、西神楽の医院の閉鎖によって通院が困難となった高齢者が相談に訪れた。このようなニーズに対応して各専門委員会で活動が企画されたのち、理事会に提出され、その後も専門委員会と理事会によって検討が重ねられる。活動実行の際は地域住民から有償のボランティアを募集し、GW西神楽はあくまでマネジメントに徹する。

GW西神楽単独ではなく、市民委員会や、後掲の(4)で述べる西神楽まちづくり委員会など、他の地域組織との協働事業によって企画・実行される活動も多い。例えば2014年2月には4市民委員会と連携し、先の(1)で述べた「市民委員会チャレンジ事業」を利用して、雪上パークゴルフなどの「西神楽地区冬の暮らしを楽しむ取り組み」を開催した。また、西神楽まちづくり委員会との協働事業としては、高齢者を対象とした動物園へのバスツアー「高齢者おでかけサポート」を行った。

活動の財源としては、会費などの自主財源よりも、事業利用による行政からの助成金に依存しているのが現状であり、さらにその助成金において、旭川市よりも国の事業が大部分を占めている。GW西神楽の活動・利用事業の一例と2014年度収支を表7-8、表7-9-1、表7-9-2に示す。

表 7-8 GW西神楽の活動と利用事業の一例

活動の一例	パークゴルフ場運営
	空き家活用
	街路樹植樹
	冬季集住
	高齢者通院サポート
	高齢者おでかけサポート
	高齢者屋根雪下ろし支援
	ウィンターサーカス
利用事業の一例	国土交通省 住宅団地型既存住宅中通促進モデル事業 シーニックバイウェイ北海道事業
	農林水産省 都市農村共生対流総合事業
	旭川市 高齢者屋根雪下ろし支援活動
	市民委員会チャレンジ事業

(資料：2015 年度 GW 西神楽総会資料)

表 7-9-1 2014 年度 GW 西神楽の経常収益 (単位：円)

経常収益	
会費	38,530
寄付金	1,295,400
助成金等	6,521,000
パークゴルフ場事業収入	14,190,089
その他	667,484
合計	22,712,503

(資料：2015 年度 GW 西神楽総会資料)

表 7-9-2 2014 年度 GW 西神楽の経常費用 (単位：円)

経常費用			
事業費	パークゴルフ場事業費用	12,687,145	20,884,660
	その他事業費用	8,197,515	
管理費	給料手当	1,800,000	5,743,984
	その他管理費用	3,943,984	
合計			26,628,644

(資料：2015 年度 GW 西神楽総会資料)

### (3) 西神楽の地域コミュニティ

#### ① 町内会

##### ア. 町内会の発展

戦時に設置された町内会・部落会などの組織は戦後廃止されるものの、その後すぐ住民主導の地域コミュニティとして再生する。また、農村においては町内会・部落会と農事組合がほぼ同一のものであった。これらの組織はおおむね行政区ごとに設置されたと考えられる。1948年から1949年にかけて、各村では旧来の町内会長・部落会長・区長・農事組合長を駐在員・連絡員・嘱託書記などに名称変更した。

西神楽地域でも1949年、「西神楽」「中央」「新開」「聖和」「千代ヶ丘」「就実」の6地区で、45の行政区ごとに嘱託書記が置かれている。「新開」は戦後新たに開拓された地域である。「西神楽」は現在の瑞穂地区、「中央」「新開」は現在の中央地区、「聖和」は現在の聖和地区、「千代ヶ丘」「就実」は現在の千代ヶ丘地区に相当する。嘱託書記の人数はその後若干の変動を見せるが、これはつまり町内会ないし農事組合の数の変動を表しているだろう。西神楽地域の嘱託書記の人数の変化と、2015年現在の町内会数を表7-10に示す。中央地区では町内会数が増加しているが、戦後開拓された「新開」はその後発展せず人口も減少していくことから、これは市街地である「中央」の人口増加に対応したものとみられる。また、農村3地区では、1949年当初の行政区数と現在の町内会数がほぼ等しい。

表7-10 西神楽の町内会数の推移

現在の4地区	旧6地区	嘱託書記の人数(人)		2015年の町内会数
		1949年	1967年	
瑞穂	西神楽	7	8	8
	中央	11	12	
中央	新開	5	4	18
	聖和	11	13	
千代ヶ丘	千代ヶ丘	8	11	11
	就実	3	3	

(資料：聞き取り調査、『旭川市史 第6巻』)

##### イ. 町内会の衰退

現在西神楽には48の町内会が存在し、一つの町内会は少ないところでは数世帯、多いところでは20~30世帯ほどで構成されている。町内会ごとに会館を所有しており、集会等に利用している。かねてから高齢化により町内会役員の成り手不足、活動低下が顕著であった。加えて、かつて農村地区においては農事組合と町内会が一体であり、農事組合長が町内会長を兼任するなど、農業者のみが町内会活動の主体であったが、農業者の減少・非農業者の増

加が進行し、農業者だけでは町内会活動を支えることができなくなっていた。その対応として、町内会と農事組合の分離が進み、現在では非農業者も町内会活動に参加するようになった。例えば瑞穂地区では、2005年から農事組合長と町内会長の兼任体制が崩れ始め、2015年現在、8町内会のうち兼任体制を継続しているのは2町内会のみとなっている。参考として4地区の町内会数と農事組合数を表7-11に示す。だが、非農業者を活動主体に含めるようになっても人員不足は補いきれず、現在町内会主体の年中行事などはほとんど行われていない。

表7-11 2015年西神楽の町内会と農事組合

	町内会数	農事組合数
瑞穂	8	6
中央	18	7
聖和	11	12
千代ヶ丘	11	8

(資料：聞き取り調査)

## ②市民委員会

### ア. 市民委員会の誕生

旭川市では1961年、住民組織研究委員会が中心となり、以前から存在した連合町内会とともに市民委員会が設置された。またこのとき、町内会と市民委員会、あるいは市民委員会同士の連携がとりやすいようにと、10の専門部が各町内会と市民委員会に共通して置かれる。10の専門部は、総務、広報、交通、防犯、環境衛生、火防、福祉、文化、青少年育成、女性・婦人である。ただし、市民委員会によっては、部の名称の変更、複数の部の統合、新たな部の創設などを行っている場合もある。また、その後1973年、全市民委員会によって構成される市民委員会連絡協議会が発足するが、これは市民委員会同士の連絡機関である。

市民委員会の設置は住民主導によるもので、各市民委員会の領域も自発的に決定した。1961年当初は11地区の構成であったが、その後分割があり、また近隣町村の旭川市との合併を経て、2015年においては64の市民委員会が存在する。1つの市民委員会は、最も少ないとところでは3町内会、多いところでは56町内会から構成されている。住民主導で誕生した組織であるため、市民委員会ごとに活動内容は様々であり、領域の変更も市民委員会主体で行われる。そのため旭川市も市民委員会の動向を把握しきれていないところがある。

### イ. 西神楽の市民委員会

旭川市と合併した1968年、西神楽でも西神楽地区市民委員会が発足する。当時西神楽には「西神楽」「中央」「新開」「聖和」「千代ヶ丘」「就実」の6地区ごとに連合町内会が存在したが、6地区を合わせた西神楽地域全体が一つの市民委員会に属することとなる。その後1999年、西神楽地区市民委員会は現在の4地区ごとに分割され、瑞穂市民委員会（「西神

樂」が領域)、中央市民委員会(「中央」「新開」が領域)、聖和市民委員会(「聖和」が領域)、千代ヶ丘市民委員会(「千代ヶ丘」「就実」が領域)が誕生する。前掲(1)で述べたように、旭川市は一つの市民委員会に対して基健額20万円の補助金を交付しているが、このことが分割の要因の一つであることに留意したい。

旭川市全体では町内会・市民委員会への加入率低下が問題となっているが、西神楽ではほぼ全世帯が町内会・市民委員会に加入している。表7-12から4市民委員会すべてにおいて加入率が9割を超えていていることがわかる。

表7-12 2016年4市民委員会の加入率

市民委員会	全世帯数(戸)	加入世帯数(戸)	加入率(%)
瑞穂	120	111	92.5
中央	813	770	94.7
聖和	182	174	95.6
千代ヶ丘	204	191	93.6

(資料:旭川市市民生活部市民活動課資料)

4市民委員会ごとに会館を所有しており、集会等に利用している。老人会も4市民委員会ごとに存在し、聖和老人クラブではカラオケやパークゴルフに取り組むなど精力的に活動している。元が連合町内会であるため町内会が組織の基礎となっており、市民委員会の役員は町内会から選出され、10の専門部も各町内会の専門部員がそのまま構成員となる。他にも例えば、瑞穂市民委員会の会館の運営委員会は各町内会長より構成される。

現在夏祭りやスポーツ大会などの年中行事は、町内会ではなく市民委員会を主体に行われている。市民委員会の活動の財源としては、会費とともに旭川市からの補助金が重要な位置を占める。しかし高齢化による人員不足は市民委員会にも及んでおり、瑞穂市民委員会での体育祭廃止、4市民委員会対抗のソフトボール大会廃止など、市民委員会においても年中行事は縮小しつつある。2014年度の瑞穂市民委員会と聖和市民委員会の概要を表7-13に示す。

表7-13 2014年度瑞穂市民委員会と聖和市民委員会

	加入世帯数(戸)	町内会数	年中行事	年序組織	年会費(円)
瑞穂	111	8	夏祭り(隔年)、パークゴルフ大会、敬老会	瑞穂クラブ (老人会)	3,000
聖和	174	11	夏祭り、ソフトボール大会、敬老会、新年会	聖和老人クラブ (老人会)	5,000

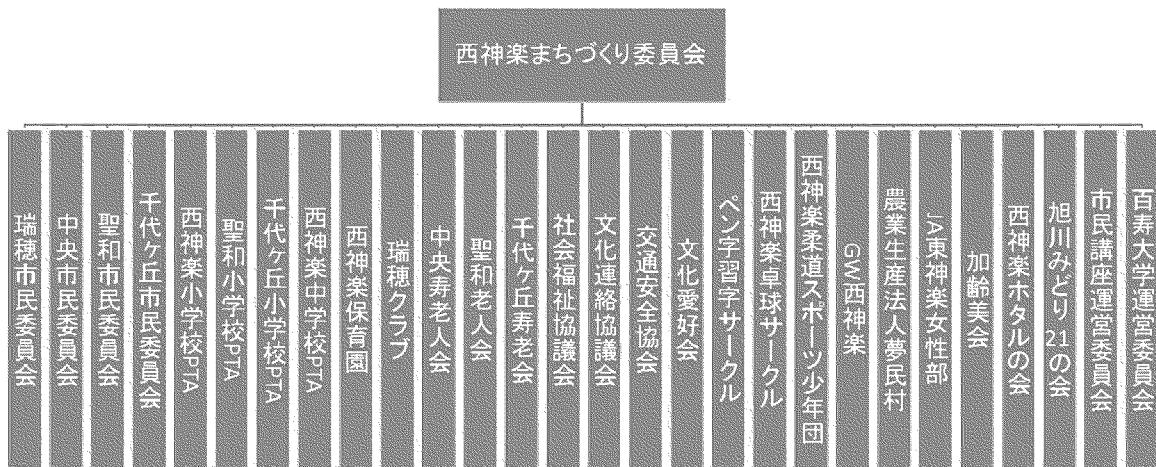
(資料:聞き取り調査、旭川市市民生活部市民活動課資料、2015年度瑞穂市民委員会総会資料、2014年度聖和市民委員会総会資料)

#### (4) 西神楽の新たな地域組織

##### ①西神楽まちづくり委員会

GW 西神楽主導で 2009 年に発足し、2010 年度から西神楽公民館と西神楽農業構造改善センターの指定管理者として、旭川市から両施設の運営を委託されている。西神楽の各組織の代表者から構成され、役員は GW 西神楽、4 地区市民委員会から 2 人ずつ選出される。2015 年度の西神楽まちづくり委員会の構成員を図 7-2 に示す。

図 7-2 2015 年度西神楽まちづくり委員会の構成員



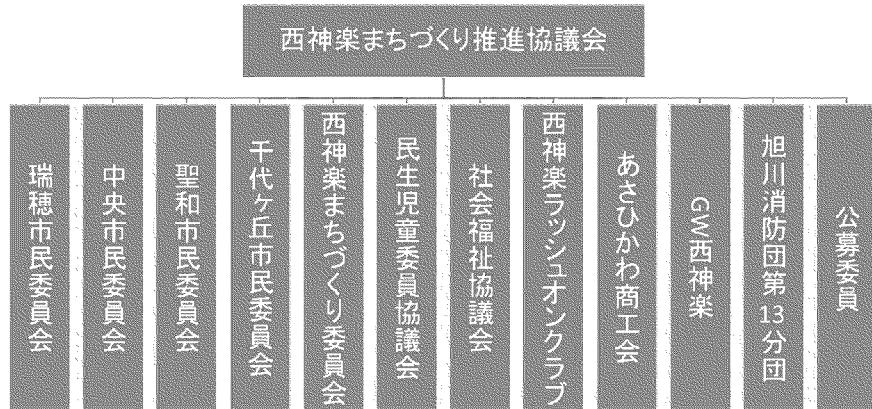
(資料：2015 年度西神楽まちづくり委員会名簿)

活動としては市民講座などのほか、学校、市民委員会、GW 西神楽などとの協働事業も行っており、例えば、保育園、小・中学校と連携した雪だるま作りの開催、市民委員会と連携した花壇整備などがある。改善センターで毎年秋に開催される西神楽地区市民文化祭は、西神楽の各文化団体が参画しており、地域の一大行事の一つである。また、就実分館のほか、聖和小学校、千代ヶ丘小学校も西神楽公民館の分館として、西神楽まちづくり委員会によるイベント開催の場となっている。活動の主な財源は施設使用料のほかに、旭川市からの委託料及び補助金である。

##### ②西神楽まちづくり推進協議会

旭川市主導で 2010 年に発足し、旭川市西神楽支所を事務所としている。旭川市はまちづくり協議会を将来の地域コミュニティと位置づけており、申請すれば旭川市から補助金を受けて事業を行うことが可能だが、今のところ西神楽まちづくり推進協議会では目立った活動はなく、助成も受けていない。会費などの自主財源もない。市民委員会、GW 西神楽を含めた西神楽の各組織の代表者から構成されている。2015 年度の西神楽まちづくり推進協議会の構成員を図 7-3 に示す。

図 7-3 2015 年度西神楽まちづくり推進協議会の構成員



(資料：2015 年度西神楽まちづくり推進協議会委員名簿)

#### 4) 西神楽における地域コミュニティの再編

##### (1) 地域コミュニティ再編の 4 つの類型とその原因

福与(2011)は集落再編形態を、「移転型」「連合型」「統合型」「単独型」の 4 つに区分している。「集落」という語はここでは固定的にとらえられておらず、一定の領域を持ちその領域内の住民全員が所属するもの、と理解される。すなわち地域コミュニティと言い換えても良いだろう。

「移転型」は住居の移転を伴う再編で、これは地域コミュニティの領域が丸ごと変化するため他の 3 つの形態とは一線を画すものである。「連合型」「統合型」は複数の地域コミュニティの連携による再編であり、これは地域コミュニティの領域の拡大を意味する。このうち「連合型」は領域内の個々の地域コミュニティの機能を残す場合、「統合型」は残さない場合を指す。つまり、「連合型」よりも「統合型」のほうがより再編の度合いが深く、旧来の地域コミュニティの機能がよほど低下している場合に採択されると考えられる。「単独型」は一つの地域コミュニティの中で組織システムを再編するケースで、この場合地域コミュニティの領域は変化しない。

福与によると、地域コミュニティが持っていた何らかの機能が衰退したとき、それを回復するように地域コミュニティのシステムの再編、必要ならば領域の再編がなされるという。機能とはこの場合、住民に必要とされている、その組織によって担われていた働きということである。地域コミュニティ再編が各形態をとるのは、その機能回復に適した再編形態が採択されるためである。

##### (2) 西神楽における既存地域コミュニティの機能低下

西神楽において旧来の地域コミュニティに相当するものは町内会であろうが、前掲 3)で述べたように、町内会はその存在感を薄めつつあった。これは人口減少・高齢化による活動主体の減少が主な原因であろうが、農村地区においては、さらに 2 つの原因があげられる。

一つは、所属の形骸化である。町内会は基本的にその領域のほぼすべての住民が所属しているが、もともと農事組合と一体の組織であったため、非農業者は活動主体となることがなかった。したがって、農業者の減少・非農業者の増加が進むにつれ、活動主体は一部の住民に固定化されていき、そのほかの住民の町内会に対する帰属意識が低下していたと推測される。

もう一つは、前者に関連したことだが、町内会の担う機能の範囲が縮小していたことである。町内会は祭りなどの年中行事を以前は行っていたとのことだが、そのほかの自治機能、例えば農地・水路の管理は農業者の役割であり、土地改良区内のグループなどによって行われている。福井は、地域コミュニティは自身の領域に規定される存在であるから、このような領域の管理機能こそが、地域コミュニティに最も求められる機能だとしている。住民のほとんどが農業者で、農事組合と町内会が名実ともに一体であった頃は、領域の管理機能も町内会によって担われていたとみなせよう。しかし先にも述べたように、農業者の減少・非農業者の増加が進み、農事組合と町内会が実質的に分離していったため、町内会の領域管理機能は大幅に縮小していったと考えられる。

### (3) 町内会の衰退への対応

西神楽では町内会の衰退に対して、2通りの方策がとられた。

一つは、町内会から市民委員会へ機能を移譲したことである。もとより地域では地区ごとに連合町内会が存在しており、各町内会の領域を、地区ごとの連合町内会が包括するという重層構造であった。市民委員会はこの連合町内会をもとに設立されており、町内会を構成単位とする上層組織だと言えよう。町内会と市民委員会の関係を図7-4に示す。現在祭りやスポーツ大会などの年中行事は市民委員会によって開催されており、老人会も町内会ごとではなく市民委員会ごとに設置されている。つまり、活動主体の不足を補い、かつ活動費用を削減するため、下層である町内会の機能の一部が上層の市民委員会に移されたということである。一方で、清掃活動や草むしりなどといった町内会による活動もいまだ残っており、町内会ごとに会館も所有していることから、町内会が完全に機能を失ったわけではないと考えられる。従って、これは地域コミュニティ再編の4つの形態のうち、「連合型」に相当すると言えるだろう。

図7-4 西神楽における町内会と市民委員会の重層構造



(筆者作成)

もう一つは、非農業者を活動主体に含めるようになったことである。町内会と農事組合が実質的に分離し、加えて市民委員会に機能の一部を譲渡することで、町内会の担う機能は大幅に縮小していた。しかし、町内会主体の活動もいまだ残っており、農業者だけではそれを維持できなくなっていた。また、町内会に残った機能は、農業者だけではなく非農業者にとっても必要とされるものであって、農業者だけが活動を担う必然性も無くなかった。そのため、町内会と農事組合を名実ともに分離し、町内会活動に非農業者も主体的に参加できるようにすることで、低下した帰属意識の回復を図ったのである。

ただし、これらの方策はどちらも活動主体の不足に対応するもので、町内会の機能を維持することはできても、すでに縮小してしまった機能を回復するものではない。

#### (4) 自治機能の分散

地域コミュニティ、すなわち町内会および市民委員会の機能縮小に対応する形で、GW 西神楽は活動を展開してきたと考えられる。GW 西神楽は、住民のニーズにこたえて活動を企画し、その実行組織を創設する。例えば、GW 西神楽主導で発足した西神楽まちづくり委員会は、公民館と改善センターの管理・運営を機能とする組織である。このように、地域コミュニティが負えなくなった機能を、新たな組織を創設し担わせることで、地域自治に必要な機能を維持しているのである。

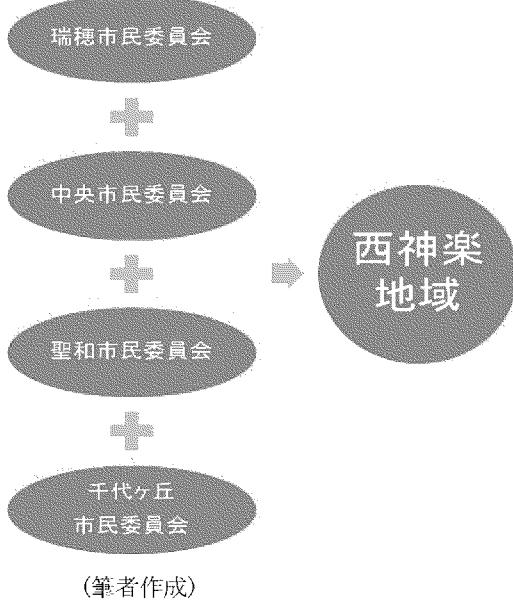
つまりこれは、元来地域コミュニティが包括的に担っていた自治機能が、複数の組織に分散されることを意味する。住民ニーズの多様化・高度化もあり、機能を専門化した組織の増加は必然と言えよう。また、創設された組織は地域コミュニティとは異なり、住民全員が否応なく所属するものではなく、一部の住民が意識的に所属するものである。従って、組織のモチベーションは高く、効率的な活動が望める一方、活動が独善的となる危険性もあるだろう。

#### (5) さらなる再編と旭川市の働きかけ

GW 西神楽が創設する組織は西神楽地域を領域としており、GW 西神楽自身の活動領域も西神楽地域である。よって、すでに一部の自治機能は、地区ごとにではなく西神楽地域全体を領域とする組織に移行したと言える。住民全員が所属する地域コミュニティはいまだ地区ごとの市民委員会であるが、自治機能の少なくない部分が、すでに西神楽地域を領域とする形で行われているのである。

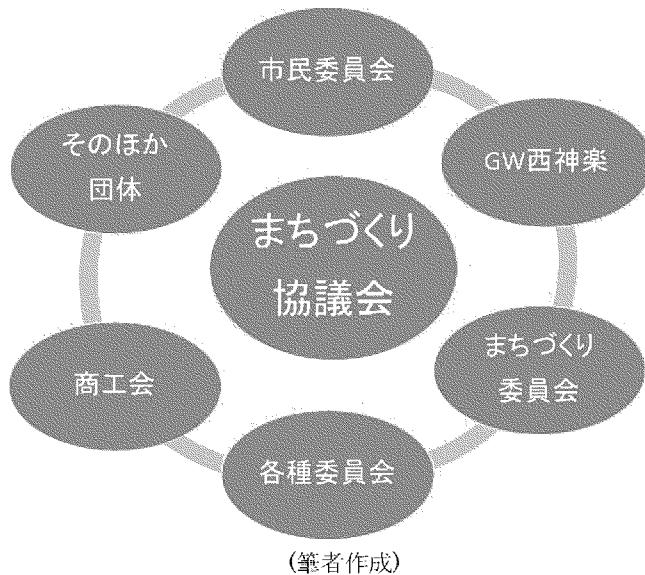
加えて、市民委員会でのスポーツ大会廃止などにみられるように、人口減少・高齢化のさらなる進行により、市民委員会においても現在の機能を維持できなくなっている。よって、やはり地域コミュニティ自身も、4 市民委員会を包括する領域、すなわち西神楽地域を領域とするように再編されていくと考えられる。この再編形態は、4 市民委員会の「連合型」あるいは「統合型」となるだろう。GW 西神楽は 4 市民委員会との連携を積極的に行っていながら、このことも再編の加速要因だと言える。図 7-5 に市民委員会の再編イメージを示す。

図 7-5 市民委員会の再編のイメージ



しかし、例え今後地域コミュニティの領域が西神楽地域へと拡大したとしても、自治機能が複数の組織に分散している状況に変わりはない。先の 3)で述べたように、旭川市は地域ごとにまちづくり協議会を設置しているが、これはこのような状況を危惧したものだと考えられる。旭川市としてはあくまで地域コミュニティに自治機能を一本化したいのだろう。現在のまちづくり協議会は、各組織の代表者のみが所属する機関にすぎないが、旭川市の方針通り将来的に各組織を包括する存在となるならば、西神楽においては更に「単独型」の地域コミュニティ再編が実現するかもしれない。図 7-6 に西神楽における地域コミュニティ再編のイメージを示す。

図 7-6 地域コミュニティ再編のイメージ



## 5) 結論

本論文の目的は、福井の集落再編理論を用いて西神楽における地域コミュニティ再編を分析し、その中の GW 西神楽の役割を解明する事であった。まず、西神楽においては、活動主体不足と機能縮小により地域コミュニティが弱体化し、「連合型」の再編によって、町内会から市民委員会へと地域コミュニティの領域が拡大していたことを確認した。次に、地域コミュニティの機能縮小を補うように、GW 西神楽を含めた各地域組織に自治機能が分散していることを指摘した。更に、今後は 4 地区を包括する領域へと地域コミュニティが拡大し、その上各組織を包括するまちづくり協議会が誕生することによって、西神楽地域内の「単独型」の地域コミュニティ再編がなされると予想した。

GW 西神楽は国の事業を多用している点で特殊であり、その活動が地域コミュニティ再編を加速させているとしても、効果すべてが同組織に帰属するものだとは言えない。また、地域組織が地域コミュニティ再編に影響を与える事例としても汎用性は低いだろう。けれども、既存の地域コミュニティの機能が多数の地域組織に分散し、それらの地域組織において領域拡大が先行したのち、後を追う形で地域コミュニティの領域拡大がなされるという再編の道筋は、一つのパターンとして他地域にも当てはめることができるのではないか。

## 【参考・引用文献】

- [1] 旭川市、「旭川市地域自治推進ビジョン」、  
<http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/chiikimachi/pdf/vision.pdf> (2016/02/02 アクセス)、2014 年
- [2] 旭川市、「あさひかわの農業」、  
[http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/nousei/asahikawanougyou/pdf/H27\\_asahikawa-no-nougyou.pdf](http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/nousei/asahikawanougyou/pdf/H27_asahikawa-no-nougyou.pdf) (2016/02/02 アクセス)、2015 年
- [3] 旭川市、「統計で見る旭川」、  
[http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/soumu\\_soumu/toukei/index.htm](http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/files/soumu_soumu/toukei/index.htm) (2016/02/02 アクセス)
- [4] 旭川市史編集委員会、『旭川市史 第 5 卷』、旭川市、1971 年
- [5] 旭川市史編集委員会、『旭川市史 第 6 卷』、旭川市、1972 年
- [6] 旭川市立聖和小学校、『開校 100 周年記念誌 聖和』、開校 100 周年記念誌編集委員会
- [7] 糸山健介、「農村振興における中間支援組織の展開条件に関する一考察：NPO 法人 グラウンドワーク西神楽を事例として」、2012 年、『北海道大学農経論叢』67、pp.33–38
- [8] 右近武三、『回顧録にしかぐら』、西神楽郷十回顧録刊行会、1980 年
- [9] 右近武三、『開拓先駆者の系譜 神楽村開基九十周年』、西神楽回顧録刊行会、1984 年
- [10] NPO 法人グラウンドワーク西神楽、「活動実績年表」、  
<http://www.gwnkagura.org/活動実績年表/> (2016/02/02 アクセス)
- [11] 神楽村東神楽村村史編集委員会、『神楽村開基六十年史』、神楽村東神楽村村史編集委員会、1951 年
- [12] 田中敏雄、「西神楽における地域づくり活動について—グラウンドワーク構築の試み—」、『あさひかわ自治研 第 10 号』、1999 年、pp.15-28
- [13] 西神楽地区瑞穂市民委員会、「瑞穂市民」、西神楽地区瑞穂市民委員会広報部、2001～2015 年
- [14] 福与徳文、「過疎地域におけるコミュニティ再編に関する理論的考察」、『2007 年度日本農業経済学会論文集』、2007 年、pp.113-121
- [15] 福与徳文、『地域社会の機能と再生 農村社会計画論』、日本経済評論社、2011 年
- [16] 北海道協同組合通信社、「北海道農協年鑑 平成 16 年版」、北海道協同組合通信社、2004 年

## 第3章 韓国の「マウルづくり」と農村集落（マウル）の現状 ～全羅北道鎮安郡を中心に～

### 1. はじめに

筆者は、2015年3月から6か月間、韓国・大田大学校地域協力研究院客員教授として在外研修生活を送ってきた。そこで研究テーマは、「韓国・忠清南道と日本・北海道のコミュニティ政策の比較研究～大都市と農山漁村における「限界集落」問題を視野に～」であった。大田大学校がある大田広域市のような大都市はもちろんであるが、韓国の農山漁村での「マウルづくり」に興味を持ち、特に忠清南道の近年の「暮らしやすい希望マウルづくり」政策の進展に注目して資料収集を行ってきた。また、忠清南道の道庁所在地（大田より2012年12月末に移転）である洪城郡については、基礎自治体としての「マウルづくり」政策と具体的な「マウルづくり」実践に関する資料収集も行ってきた<sup>1</sup>。

一方、その間忠清南道での資料収集の過程で、韓国農山漁村の「マウルづくり」としてすでに高い評価を受けている全羅北道鎮安郡の存在を知ることになった<sup>2</sup>。そして、2015年7月30日～8月3日に開催された「鎮安マウル祝祭」に参加して、その実態を多少なりとも見学することができたのだ。

本稿では、韓国の「マウルづくり」と鎮安郡の「最高のマウルづくり」のこれまでの取り組みについて報告するとともに、韓国における農村集落（マウル）の現状と課題を論じたい。

なお、筆者は2015年度から3年間の科研費（基盤研究（C）（一般）「韓国における地方政府の『まちづくり』政策と地域共同体の形成過程」研究代表・内田和浩）も採択され、引き続き忠清南道及び洪城郡等でのフィールド研究を続けているところである。

### 2. 韓国の「マウルづくり」の現状

韓国では、市民活動家のパク・ウォンスン（朴元淳）氏が、2011年10月にソウル特別市の市長に当選し、「マウル共同体の回復」が具体的な政策として進められ、2012年2月には5年間にわたる「マウル共同体基本計画」が策定され「ソウル特別市マウル共同体づくり支援等に関する条例」が制定された。そして、同条例に基づいて

---

<sup>1</sup> 忠清南道及び洪城郡のマウルづくり政策等については、拙稿「韓国・忠清南道におけるマウルづくり政策とその課題」（『経済論集』第63巻第4号（北海学園大学経済学会）2016年3月）を参照。

<sup>2</sup> 2015年3月から忠清南道発展研究院責任研究員に就任した具滋仁（ク・ジAIN）博士との出会いがあった。ク博士は、前・鎮安郡マウルづくり支援センター長で元・鎮安郡マウルづくり支援チーム長。

て同年11月には「ソウル特別市マウル共同体総合支援センター」が設置された。このセンターの所長には、ソウルの「市民型まちづくり運動」の成功事例として知られるソンミサンマウルで活躍したユ・チャンボク（柳昌額）氏が就任し、下からの市民運動と上からの行政による支援の協働による大都市における「マウルづくり」の動きとして注目された。パク・ウォンスン氏は、2014年6月の市長選挙で再選し、ソウルにおける「マウル共同体づくり」の実践は引き続き市民に支持され、現在はその第2段階（基礎自治体である区毎に「マウル共同体支援センター」等が設置され、行政洞毎のマウルづくり支援がスタート）が進められている。

このような韓国における「市民型まちづくり運動」は、「マウルづくり」と呼ばれ日本の「まちづくり」に学んで1995年の地方自治制度「復活」以降活発になり、現在韓国全土に広がっている。ソウル特別市の取り組みは、まさにこのような全国的な流れの中心にある。近年では、京畿道の「幸福のマウルづくり」、忠清南道の「暮らしやすい希望のマウルづくり」、釜山広域市の「コミュニティ・ニューデール」、大田広域市の「大田型良いマウルづくり」等、広域自治体が重点政策として掲げ進めている<sup>3</sup>。

筆者が大都市の日韓比較研究として、この間フィールド研究を行ってきた大田広域市<sup>4</sup>では、2013年から「大田型良いマウルづくり」公募事業がスタートし、同年10月に発足した大田広域市社会関係資本支援センターが、基礎自治体である5つの区（中区・東区・西区・儒城区・大徳区）に働きかけながら、各地域で行われている「マウルづくり」事業を支援している。しかし、実際には基礎自治体毎の支援体制や地域性（住民の階層性や社会インフラ等）の違いにより、個々の「マウルづくり」の進展状況にも違いが見られる<sup>5</sup>。

このような近年の韓国における「マウルづくり」政策の動きは、上記のようにパク・ウォンスン氏のソウル特別市長当選以降、広域自治体（韓国では、8つの道とソウル特別市の他6つの広域市、及び済州特別自治道・世宗特別自治市が広域自治体）の政策として進められている。例えば、広域自治体における「マウルづくり条例」の制定は、2013年1月現在のデータ<sup>6</sup>で、7市道（ソウル特別市2012年3月・釜山広域

<sup>3</sup> なお、「マウル」という言葉は直訳すると「村」になるが、韓国語で「マウルづくり」が使用された経緯（日本の「まちづくり」から創られた言葉）があり、「まち」と訳することもできる。したがって、ここでは「村づくり」「まちづくり」の両方の意味を含めて、「マウルづくり」と表記する。

<sup>4</sup> 詳しくは、拙稿『研究成果報告書』（平成23年度～26年度科学研究費助成（学術研究助成基金助成金）基盤研究C「『縮小社会』における持続可能な地域社会の発展に関する実証的研究」研究代表者 内田和浩）2015年2月を参照。

<sup>5</sup> 詳しくは、拙稿「持続可能な地域社会の発展と「まちづくり」の課題～韓国「大田型まちづくり」から～」『経済論集』第62巻第3号（北海学園大学経済学会）2014年12月、及び「韓国・大田広域市のコミュニティ政策と持続可能な「まちづくり」」『経済論集』第61巻第4号（北海学園大学経済学会）2014年3月を参照。

<sup>6</sup> ヨ・クアニヨン、ケ・キソク「地方自治体マウルづくり条例の制定方向」（The Korean Urban Management Association, 『都市行政学報』第26集第4号, 2013.12）を参照。

市 2012 年 7 月・光州広域市 2010 年 3 月・京畿道 2012 年 8 月・全羅北道 2009 年 12 月・忠清南道 2012 年 12 月・済州特別自治道 2009 年 1 月) となっており、それぞれが条例に基づいた中間支援組織である「マウルづくり支援センター」等を設置し、具体的な支援を行っている。

一方、同じデータから基礎自治体では 2013 年 1 月現在、56 区市郡(ソウル特別市 18 区、釜山広域市 2 区、仁川広域市 3 区、蔚山広域市 1 区、江原道 1 市 1 郡、京畿道 7 市 1 郡、忠清北道 1 市 1 郡、全羅北道 3 市 1 郡、全羅南道 4 市 2 郡、慶尚北道 1 郡、慶尚南道 2 市)で「マウルづくり」条例が策定されている。そして、その中で最も早く「マウルづくり条例」を制定したのが、2003 年の全羅北道鎮安郡であった。

### 3. 全羅北道鎮安郡の「最高のマウルづくり」

鎮安郡は、2001 年から韓国で最初に「最高のマウルづくり」を住民参加のボトムアップ式で推進してきたことで有名であり、同年韓国で最初の平生学習都市事業に指定され、マウルづくりと平生学習のマウル事業が同時に推進してきた<sup>7</sup>。

そして、10 年以上を経た現在、U ターン、I ターンによる帰農帰村者が増加し、合計出生率も全国 1 位を記録し、多様な外部人材の地域定着による新たな分野(農村文化商品の開発等)への進出が行われている。筆者が参加した「鎮安マウル祝祭」も 2015 年度は第 8 回目の開催であり、5 日間に渡って郡庁・中央市場等での開・閉幕式の他、郡内の 22 マウルで 1 年間の「マウルづくり」の成果の確認と交流が行われた。これらの活動を支援するために中間支援組織として設立された鎮安郡マウルづくり支援センター(2012.12)は、行政から独立した対等な民間拠点として「マウルづくりネットワーク」の拠点となっている。

このような 鎮安郡の「マウルづくり」の原点は、民選 1、2、3 期(1995 年～2006.6)郡守のイム・スジン(林守鎮)氏にある。農民運動家であったイム郡守は、急激な人口減の中、「農村マウルがなくなってしまう」という危機感を持ち、「農民自身が主体となった農村マウルづくりが重要だ」という考えから、2000 年に経済学博士を契約職公務員として採用し、翌年から上記のような住民主導ボトムアップ式の「マウルづくり」事業を取り入れて行った。さらに 2004 年からは日本で農業博士となったク・ジャイン博士を契約職公務員として採用し、「鎮安郡は『マウルづくり』のデパート」と呼ばれる程韓国初の取り組みを多く行っていった。この間、郡内には多様な民間団体が相次いで設立され、このような中で行政と民間の対等な協力関係構築が模索され続けていったという。以下、今までの流れを年表的に整理した<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> ヤン・ビョンチャン「韓国生涯学習と地域づくりのローカルガバナンスの新たな動向」北海道大学教育学部『北海道大学・公州大学校共同国際シンポジウム資料集』2013.2)

<sup>8</sup> 鎮安郡マウルづくり支援センターホームページ

<http://www.jinanmaeul.com/index2.php>

及びク・ジャイン(具滋仁)「地域再生とローカルガバナンス構築-鎮安郡マウルづくり 10 年の経験を中心に-」(国土研究院、月刊「国土」2014.4 月号 特集“都市再生の政策方向と効率的推進”)を元に筆者が作成。

2000 年

- ・専任契約職(経済学博士)採用

2001 年

- ・邑面地域開発計画推進事業導入(11 地区)

関連計画/政策・第 3 次全羅北道総合発展計画(2000~2020)

2002 年

- ・地区別住民教育施行
- ・農村発展企画団新設
- ・鎮安郡長期総合発展計画(2002~2006)
- ・第 3 回地方自治選挙施行(6. 13.) -シム郡守 3 選

2003 年

- ・「邑面地域開発計画」を「最高のマウルづくり」に事業の名称変更、4 面を変更
- ・「最高のマウルづくり 5 ヶ年計画」樹立
- ・最高のマウル育て推進条例制定-鎮安郡マウルづくり推進条例(7 月)
- ・マウル推進委員会構成
- ・最高のマウルホームページ構築
- ・専任契約職(経済学博士) 契約満期(12 月)

2004 年

- ・第 1 回大韓民国地域革新博覧会、地方自治体分野表彰授与
- ・第 3 回地域発展優秀事例発表会参加
- ・第 1 回全国地域リーダー大会、鎮安開催
- ・専任契約職(農学博士)採用(12 月)

2005 年

- ・最高のマウル住民教育重点推進(マウル別、圏域別、リーダー教育など)
- ・最高のマウル特別交付税(21 種 10 億) 支援
- ・最高のマウル案内板製作及びコンサルティング実施
- ・委員長協議会月例会開始(9 月)
- ・私たちのマウル発展計画発表会(12 月)
- ・契約職中心の政策開発チーム新設
- ・マウル事業担当人員補強(6 級 2 人、7 級 1 人)

2006 年

- ・最高のマウルカレンダーの製作及び配布
- ・第 1 期マウル幹事制度施行(3 月) -マウル幹事協議会構成(3 月)
- ・ヌンギル圏域マウル総合開発事業着手
- ・セウルト田園マウル造成事業確定
- ・ヌンギルマウル農村づくり大賞
- ・マウル調査団事業施行(5 月)
- ・最高のマウル道費(18 種 5 億) 支援
- ・最高のマウル委員長海外研修(11 月)

- ・第4期地方自治選挙施行-ソン・エイセム郡守初当選

#### 2007年

- ・帰農1番地プロジェクト着手(1月)
- ・マウルづくり専担チーム及び行政TFチーム構成(2月)
- ・都市農村交流センター設立準備委員会発足(2月)
- ・2段階マウルづくり発展計画、最初提出(3月)  
→ 支援センター設立まで満6年所要
- ・第1回マウルづくり全国大会開催(4月)
- ・農林部都市市民誘致サポート事業選定(5月)
- ・ペクウン面ウォンチョンマウル看板事業完了(5月)
- ・帰農1番地ホームページオープン(10月)
- ・本当に暮らす良いマウルづくり事業地区選定(10月)
- ・ペクウン公共美術プロジェクト完了(11月)
- ・マウルづくり見学チーム殺到(1年間 98チーム)

#### 2008年

- ・帰農帰村活性化センターオープン(1月)
- ・都市農村交流センター正式オープン(1月)
- ・最高のマウル対象地区評価(1月)
- ・最高のマウル特別交付税(38種 7億) 支援
- ・グリーンビレッジ試験事業導入
- ・第2期マウル幹事制度施行(2月)
- ・マウル調査団3次協約式開催(3月)
- ・2008本当に暮らす既存事業地区選定(3月)
- ・郷土文化資源D/B構築着手(4月)
- ・ペクウン日常場所研究用役完了(4月)
- ・アンチオングエディユヒュパーク研究用役完了(4月)
- ・農村観光協会出帆(4月)
- ・地産地消直取引金曜市場運営(5月)
- ・ペクウン小さな図書館事業確定(6月)
- ・第1回マウルづくり大学開設(6月)
- ・マウルの森解説士認証(7月)
- ・第1回マウル祝祭開催(8月)
- ・2段階マウルづくり発展計画樹立(8月)

#### 2009年

- ・鎮安郡マウルづくり推進条例一部改正(9月)

#### 2010年

- ・鎮安郡住み良く暮らしたいマウルづくり基本条例制定(5月)
- ・鎮安郡帰農帰村支援条例制定(5月)
- ・第3回マウルづくりの日。最初決意(12月)
- ・第5期地方自治選挙施行-ソン・エイセム郡守二選

### 2011 年

- ・第 5 回マウルづくり大学運営
  - 入住希望団体役員、会員など共同学習実施(総 12 回) (5 月～10 月)
- ・ローカルフード事業団設立(7 月)-農業会社法人「鎮安マウル株式会社」

### 2012 年

- ・マウル支援センター設立推進団会議 全体会議 5 回、運営会 6 回。延べ人員 199 人参加 → 総 23 回公式会の開催(2 月～5 月)
- ・(社)マウルコンサラム創立(8 月)
- ・鎮安郡マウルづくり支援センター設置及び運営条例制定(10 月)
- ・帰農帰村活性化センターをマウルづくり支援センターに改組(12 月) (社)マウルエンサラムが受託。専任契約職(農学博士)も、同センター付設研究所長となる。後にセンター長兼務)

### 2014 年

- ・第 6 期地方自治選挙施行 イ・ハンロ郡守初当選

### 2015 年

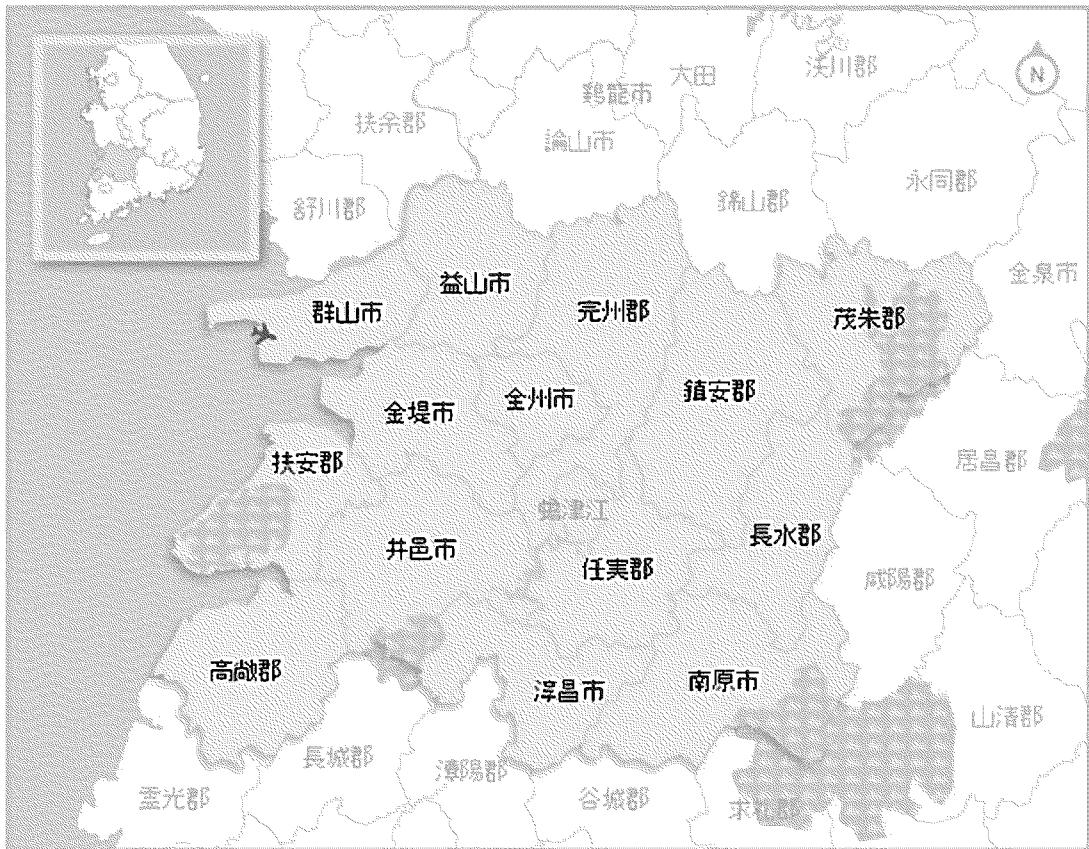
- ・鎮安郡住み良い暮らしたいマウルづくり基本条例一部改正 (1 月)
  - \* マウルづくり支援センター長(農学博士)退職(2 月)

## 4. 鎮安郡と農村集落(マウル)の概況

### 1) 鎮安郡の概況

鎮安郡は、韓国・全羅北道の東部に位置する基礎自治体であり、人口 2 万 6203 人・面積 789 km<sup>2</sup>(2015 年 12 月現在)のいわゆる「中山間地域」であり、林野が約 80% を占め農林業が主要産業となっている。特産物は高麗人参とそれを加工した紅参が有名であり、その他、椎茸・松茸、唐辛子、黒豚等が生産されている。行政区域は 11 地域(1 邑 10 面)に分けられ、それぞれに住民センター(郡庁の出先機関と住民自治センター)が置かれている。その下に行政から任命された地域住民の里長が置かれている行政里が 306 あり(2015 年現在)、さらに約 600 の自然集落がある。韓国の農山漁村で一般的に「マウル」と呼んでいるのは、行政里 ≥ 「マウル」 ≥ 自然集落であり、市街地では行政里を「マウル」と呼ぶことが多いが、農山漁村地域では自然集落を「マウル」と呼んでいる場合も多いという。鎮安郡では、農山漁村地域を含めて基本的には行政里を「マウル」と位置付けて、「マウルづくり」に取り組んできたのである。

図 3-1 鎮安郡の位置

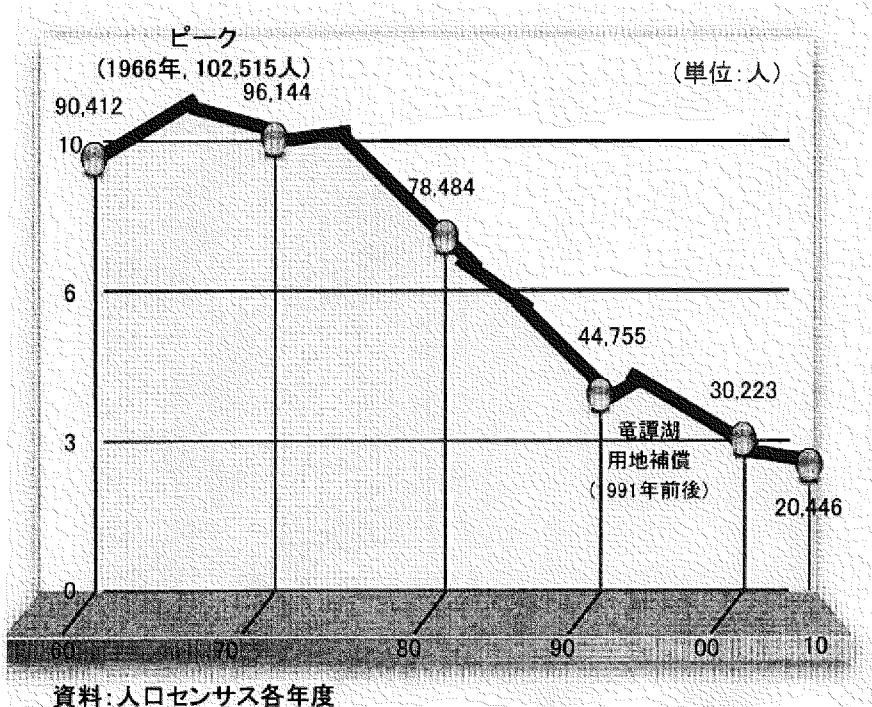


(出典:韓国観光公社ホームページ「全羅北道」)

鎮安郡は、1966 年の 10 万 2515 人をピークに人口減少が進み、2010 年には 2 万 446 人まで減少した。その大きな原因是、1990 年代半ばから始まったヨンダムダム（2000 年完成）の建設による 68 の「マウル」の水没で、1 万 3 千人の住民が郡外に移住したことが大きかったと言われている。そのような中、危機感を持った民選 1、2、3 期（1995 年～2006. 6）郡守のイム・スジン氏が、「住民主導によるボトムアップ型農村地域発展方式<sup>9</sup>」による「最高のマウルづくり」事業をスタートさせたのであった。

<sup>9</sup> 具滋仁・元鉉注「韓国・鎮安郡における村づくり運動の展開-ボトムアップ型取り組みが地域を変える」（『住民と自治』4月号、自治体研究社、2015. 3）を参照。

図 3-2 鎮安郡の人口推移



(出典: 具滋仁「韓国鎮安郡における村づくりの取り組み-福祉社会開発学の観点から-」

2012. 12. 2 日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター報告資料)

図 3-3 特殊合計出生率の推移

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
鎮 安 郡	1.025	1.287	1.868	1.904	2.057	2.410
全 罗 北 道	1.175	1.204	1.371	1.305	1.279	1.374
全 国	1.076	1.123	1.250	1.192	1.149	1.226

(出典: 具滋仁「韓国鎮安郡における村づくりの取り組み-福祉社会開発学の観点から-」

2012. 12. 2 日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター報告資料)

その成果として、この 5 年間（2010 年～2015 年）で人口が約 6 千人増加していること（2010 年の 20,446 人から 2015 年 12 月 の 26,203 人へ）が上げられる。これは、後で詳しく説明する 2006 年から取り組んでいる「U・I ターン支援事業」の成果と考えられる。特に若い U・I ターン者の増加により（2007 年 3 月から 2011 年 6 月までの 4 年間で約 400 世帯、1000 人が U・I ターン<sup>10</sup>）、合計特殊出生率が 2009 年から 2 年連続全国 1 位となっており、このような移住・定住による人口増加に繋がっているのである。

<sup>10</sup> 具滋仁・朴愈美「韓国鎮安郡の村づくりにみる福祉社会開発:行政・住民をつなぐ専門家」（保坂光彦 他編著『福祉社会の開発 場の形成と支援ワーク』ミネルヴァ書房, 2013. 3.）。

## 2) 「鎮安郡マウル祝祭」で訪ねた「マウル」

次に、2015年7月30日～8月3日に開催された「第8回鎮安郡マウル祝祭」で筆者が訪ねた「マウル」を紹介する<sup>11</sup>。

### ①テソンマウル

テソンマウルは、鎮安郡の中心市街地がある鎮安邑にあり、郡庁から全州市へ向かう幹線道路を2km程入った道路周辺のマウルである。1979年から新しいマウルとして造成され、近くのグアンアムマウルと合併したマウルである。馬耳山登山路の八角亭下に位し、マウルの後ろに2,000m<sup>2</sup>の森が生い茂っていて、夏の鳥の鳴き音と木の葉が作り出す涼しい風が絶品であり、観光と休養地となっている。ここでは、マウル会館とマウル博物館がマウルの中心にあり、「林の中の茅葺の東屋で怪しい話」と題したマウル祭りを開催していた。

### ②シントクマウル

シントクマウルは、冬の天気も良く肥えた農土と農業に適した気候を持った清浄地域にあるマウルである。2004年には情報化マウル、2008年にはグリーンビレッジ優秀マウル、2010年には最高のマウルを育てる事業を受け、マウル住民が協力して農村観光型マウルに発展させた。2011年には郷土産業マウル、2012年には有機農バレー地域に選定され、2013年～14年には鎮安郡有機農バレー最優秀マウル、そして2015～16年には創造的マウル気候変化対応緑郷土産業マウル造成事業に選定されている。ここでは「カボチャさつまいも君とトックリイチゴさんの出会い」というテーマでマウル祭りを開催していた。カボチャ・さつまいも・トックリイチゴ・唐辛子・りんご・桔梗・ヤコーンなどが代表農産物となっている。

### ③カムドンマウル

カムドンマウルは、静かでこぢんまりしているクム川とチヂヤン山が抱いている小さくて素朴なマウルである。2006年に、農村伝統テーママウルに指定された。このカムドンマウルは、自然村では一番小さなマウルの中の一つで、柿の木がたくさん伸びてカムドン(甘洞)と呼ばれる。ここでは、「伝統遊び川辺祭り」と題して、河原での遊びをメインに、尋ねて来る人々に暖かい感動を盛り上げようと、マウル祭りに取り組んでいた。

## 5. 鎮安郡における「マウルづくり」活動の実際

### 1) 「最高のマウルづくり」事業(2001年～)

これは、住民リーダーの学習活動を大事にしながら、「マウル」の課題を自ら発見し、自ら解決できる集団的力量を育成するものである。「マウル」の会議で決めた事

---

<sup>11</sup> 「第8回鎮安郡マウル祝祭」のパンフレットを参考にした。

業について、第1段階として毎年申請による30程度の「マウル」に各200万～250ウォンを支援し、2011年までに135の「マウル」がこの支援を受けて小規模の住民協同活動を行っている。第2段階は毎年10か所程度の優良「マウル」を選定し、中規模事業のため各千万ウォンを支援している。これまでに44マウルがこの支援を受けて中規模の住民協同活動を行っている。第3段階は、毎年優秀「マウル」を4か所前後選定し、各4千万ウォンを支援して「最高のマウル開発」として支援している。これまで27マウルが支援を受けている。第4段階は、毎年3か所程度の優秀「マウル」を選定して、小規模国費事業として各2億ウォン程の国費による支援を行っている。すでに20マウルが支援を受けている。第5段階は、「選択と集中」として「マウル」を選定して、中大規模国費事業として2～5年にわたる国費10億ウォンから70億ウォンの支援を行っている。今までに2地区14マウルへの支援が行われている。なお、1万ウォンは2016年2月現在約千円である。

## 2) 「マウル幹事」制度とU・Iターン支援

この制度は、高齢者中心の農村集落活動を支援するため、都市部の人材を誘致するという「マウル」活動とU・Iターンを同時に支援するという取り組みであり、鎮安郡の「マウルづくり」が成功している一番の理由と見ることができる。

1年間の準備期間を経て、2006年3月から導入されたU・Iターン者中心の「マウル幹事」制度は、2008年には22人が勤務していた。「マウル幹事」の基本業務は、①マウルの共同施設や記録の管理、②毎月1回のマウル新聞の発行、③マウルの特産物の商品開発及び流通、④各種の教育・幹事会議への参加、等である。勤務時間は、1日8時間、週5日が基本であるが、「マウル」では夜間の会議や週末行事が多いため、弾力的な運用がなされている。「マウル幹事」自身の教育訓練としては、採用決定後の集中教育や幹事会を通じた教育等がある。給料は月120万ウォンであり、うち10%が「マウル」の負担となっている。「マウル幹事」は公募によって採用されるが、資格要件は19才以上誰でも良いとなっている。しかし、実際に応募して来た人たちの多くが高学歴者であり、高い専門性を持った人たちであった。2012年末現在、「マウル幹事」を経験した人は81名であり、そのうち49名(約6割)が鎮安郡に定着しているという。それらの人々が「マウルづくり」の新たな活動に主導的に関わりながら、後で紹介する株式会社であるローカルフード事業団や中間支援組織としてのマウルづくり支援センターの担い手となって行ったのであった。一方、2007年からは国の公募事業として新しいU・Iターン支援事業もスタートした。2008年1月には「帰農帰村支援センター」を設置し、それまでになかった事業プログラムを開発する等、鎮安郡は「U・Iターンの1番地」と呼ばれるようになっていった。

「1999年～2013年までのU・Iターンの実績は、累計で950世帯2041人にのぼりま

す。こうしたU・Iターン者は、全人口の10%を占めており、各方面でリーダー的役割を果たしています。<sup>12</sup>」という。

### 3) 「マウル調査団」の運営とエコ・ミュージアム

「年寄り1人が亡くなると博物館一つ無くなる」という考え方で「マウル調査団」がつくられ、2006年から約300マウルの悉皆調査が始まった。当初はモデル事業として始めたが、2008年から3か年の本格事業として発展し、2009年には社会的企業となり、若者たちの就労の場になって行った。2011年中に全マウルの調査を終え、「農村の全てが宝物」という考え方からエコ・ミュージアム（「農村丸ごと生活博物館」）として、さまざまな文化活動が始まられて行った。例えば、面の住民センターがある中心地の中心機能を強化するために看板改善を行ったり、「つばめ観察プロジェクト」「鎮安高原道プロジェクト」「マウル博物館プロジェクト」等に取り組んだりしている。

### 4) ローカルフード事業団の設立

2010年には、「新たな10年」の方向性が議論され、2大核心事業に取り組むことが決定した。その1つが、ローカルフード事業団の設立と経済事業の展開だった。100人の農民株主が1億ウォンを出資して、2011年には農業会社法人「鎮安マウル株式会社」が設立された。小規模農家のための「新たな農協」であり、2015年2月現在、13人が常勤として働き、株主220人、資本金7億ウォンとなっており、同年3月からはローカルフード食堂と直売場、体験施設もオープンしている。

### 5) 中間支援組織としてのマウルづくり支援センター

もう一つの核心事業は、マウルづくり支援センターの設立と拠点空間づくりである。6年間の議論を経て、2012年8月社団法人「マウルエンサラム」が設立され、同年12月に帰農帰村活性化センターを改組し建物を改築してオープンした。2015年2月現在、14の民間団体がセンター内で活動しており、受託法人である「マウルエンサラム」には7人が常勤で働いている。すべて独立採算制で運営しており、行政に頼らない「中間支援組織」としてマウルや民間組織の活動を支えている。

## 6. 「最高のマウルづくり」から学ぶこと

以上、近年の韓国における「マウルづくり」の動きと全羅北道鎮安郡の「マウルづくり」を概観してきた。

<sup>12</sup> 前掲「韓国・鎮安郡における村づくり運動の展開－ボトムアップ型取り組みが地域を変える」p30

ここでは詳しく紹介しないが、忠清南道と洪城郡の「マウルづくり」政策とその実践についても現在研究を進めているところである<sup>13</sup>。しかし、忠清南道は広域自治体であるため、具体的な「マウルづくり」実践というよりも、各基礎自治体での「マウルづくり」を促し、財政的・制度的・人的に支援していくことがその大きな役割であり、「忠清南道暮らしやすい希望マウル支援条例」もまさに、広域自治体としての基本的な考え方を示したものであった。したがって、広域自治体の長(道知事)がいくら住民主体(ポトムアップ型)を呼び、マウルの発展計画樹立の必要性やそのためのネットワーク構築の必要性を訴えても、基礎自治体自身(市長・郡守、議員、職員及び住民自身も)にその必要性への自覚や主体的に取り組む意欲がなければ、「マウルづくり」は始まらないのであり、発展していかないのである。

一方、鎮安郡での「最高のマウルづくり」は、2001年から具体的にスタートしているが、それはそれ以前からの急激な人口減少による「農村マウルが無くなる」(シム郡守)という危機感からであった。農民運動家であった郡守にとって、農村マウルを活性化させるのは農民自身であり、農業や農村社会の担い手を地域内はもちろん、地域外からも積極的に求めるとともに、地域住民が主体となった「マウルづくり」を進めて行こうと考えたことは、ごく自然で当たり前のことであった。そこにうまく外部からの契約職公務員やUTAーンUTAーンの専門家(「マウル幹事」や「マウル調査団」として)たちが帰農や起業によって定住し、10年以上に渡って継続的な取り組みが続けられてきたのである。

洪城郡でも鎮安郡から学び、似たような「マウルづくり」のプロセスを歩み出したように見える。郡庁を訪問した際に出会った契約職公務員の女性も、短期間ではあるが地域に溶け込み、まさに行政と民間(団体・「マウル」)を繋ぐ懸け橋としての役割を果たしているように感じた。また、団体間の重複する事業の調整等も今のところ上手く行っているように見える。しかし、その先はどうであろうか、課題は多い。

筆者は、鎮安郡で出会った前・郡守や地元新聞の記者との話から、鎮安郡の成功はもちろんク・ジャイン博士を始めとする契約職公務員の方々(最盛期は9人。2010年は7人)の働きが大きかったが、基礎自治体である郡庁職員が「マウルづくり」の必要性を理解(職員の力量形成)して行き、中間支援組織を担える人材がUTAーン・UTAーンの民間側に育っていった(2007年から準備をスタートし、2012年8月「社団法人マウルエンサラム」設立)からこそ、鎮安郡マウルづくり支援センターを受託し、鎮安郡のネットワークの要になることが出来たのだと感じた。そのためにも、10年という歳月と積み上げてきた実践が必要だったのだ。また、それは首長が変わっても、自治体として一貫したマウルづくり政策を貫くことが出来たからこそ可能だったといえる。

---

<sup>13</sup> 詳しくは、前掲拙稿「韓国・忠清南道におけるマウルづくり政策とその課題」参照。

## 7. おわりに

筆者が本稿を報告した研究班会議(2015年12月3日)において、柳村座長より「鎮安郡は『住民主導によるボトムアップ型』というが、本当にそうなのか?私には行政主導に見える」と指摘をいただいた。その時は「本人たちがそう呼んでいる」としか答えることができなかつたが、その後ク・ジャイン博士が書いた文献をいくつか読み直してみると、以下のような記述を見つけた。

「(中略)私は、地域再生のための村づくりの基本戦略(理論)として次の3点を挙げようになった。1)補完的な内発的発展論 内発的発展論を基本哲学にしながら、韓国農村社会の歴史的な状況を踏まえて、初期段階には徹底した住民教育、公共性のある住民グループの育成、行政の積極的な支援、外部人材のUIターンに力を入れ込んだ。2)草の根が丈夫な住民自治論 地域再生や地域発展の目標として、地域自給経済や共同体経済のようなコモンセンス部門を丈夫にすることを基本にした。それは、行政や市場のような貨幣部門が突出する地域社会ではなく、住民自治に基づく農村らしさを復元する戦略でもあった。3)住民と行政、専門家による協働ガバナンス論 韓国の農村社会は、住民と行政、専門家との協同活動の経験が少ないので現状である。よって、地域再生の主体形成のための相互学習の過程を繰り替えながら対立や相互不信の地域風土を克服することに集中している。行政の様々な事業や政策は地域の人材育成と協力システムづくりにメインを置いている」。<sup>14</sup>

つまり、鎮安郡が取り組んで来た「住民主導によるボトムアップ型農村地域発展方式」のマウルづくりとは、このような意味で段階的に取り組んでいる実践全体を称しているのであり、まさに現在進行形なのである。

筆者は、今後も鎮安郡の次の10年の取り組みを見つめていきたいと思う。

---

<sup>14</sup> 具滋仁「韓国鎮安郡での村づくりの取り組み」(2010年度日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター国際研究集会資料, 2011.3.13) を参照。

## 第4章 人口減少時代における農業と農村地域の活性化

日本は世界史的にもこれまでに類を見ない「人口減少・超高齢社会」に突入している。本道の農村地域においては従前から過疎化が大きな課題であったが、今直面している人口減少は構造が異なるものであり、このままでは地域経済が縮小し、地域社会の様々な維持が困難となる。とりわけ、多くの地域で基幹産業である農業とそこで暮らす農家の生活に大きな影響を及ぼす。

本稿では、北海道庁における集落対策の取組と地方版総合戦略である「北海道創生総合戦略」を整理・検証するとともに、人口減少時代における農業・農村地域の活性化に向けた課題と今後の取組方向を考察する。

### 1. 北海道における人口減少の状況と将来推計

#### 1) 北海道の人口の推移

2015年国勢調査（速報値）による日本の総人口は1億2,711万人で、2010年の前回調査に比べ95万人、0.7%の減となり、1920年の調査開始以来、初めて減少に転じた。

北海道の人口は、1995年の569万2千人をピークとして既に人口減少局面に入っているが、2015年は538万4千人（速報値）と5年間で12万3千人の減となり、減少率は過去最大の2.2%と下げ足を速めている。

人口の増減は、出生数と死亡数の差である「自然増減」と、転入数と転出数の差である「社会増減」の二つの要素で規定される。住民基本台帳ベースで本道の状況をみると、自然増減は、出生数の低下や母親世代の人口減少により、2003年以降は死亡数が出生数を上回り自然減に転じている。社会増減は、一時期を除き道外への転出超過（社会減）が続いている。特に好景気の時期には転出数が増大している。

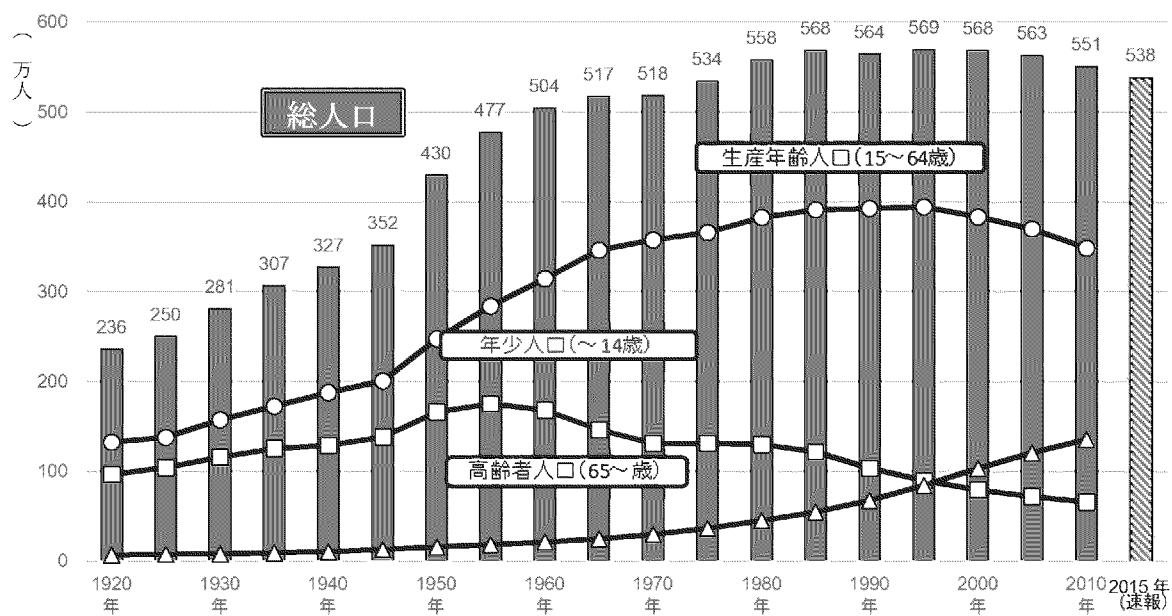
この結果、戦後は一時を除き自然増が社会減を上回り人口が増加していたが、出生数の急速な減少が自然減を招き、人口減少を加速している。出生数が減少している最大の要因は合計特殊出生率の著しい低下であり、2008～2012年の北海道は1.25と都道府県別では下から3番目、特に札幌市は1.08と21指定都市等の中では東京都区部に次ぐ低さとなっている。

年齢区分毎にみると、1990年代後半から、生産年齢人口（15～64歳）は減少に転じ、同時に高齢者人口（65歳以上）が年少人口（14歳以下）を上回っている。なお、本道の2014年の自然減は2万3,000人、社会減は8,900人となっている。（図4-2）

#### 2) 北海道の人口の将来見通し

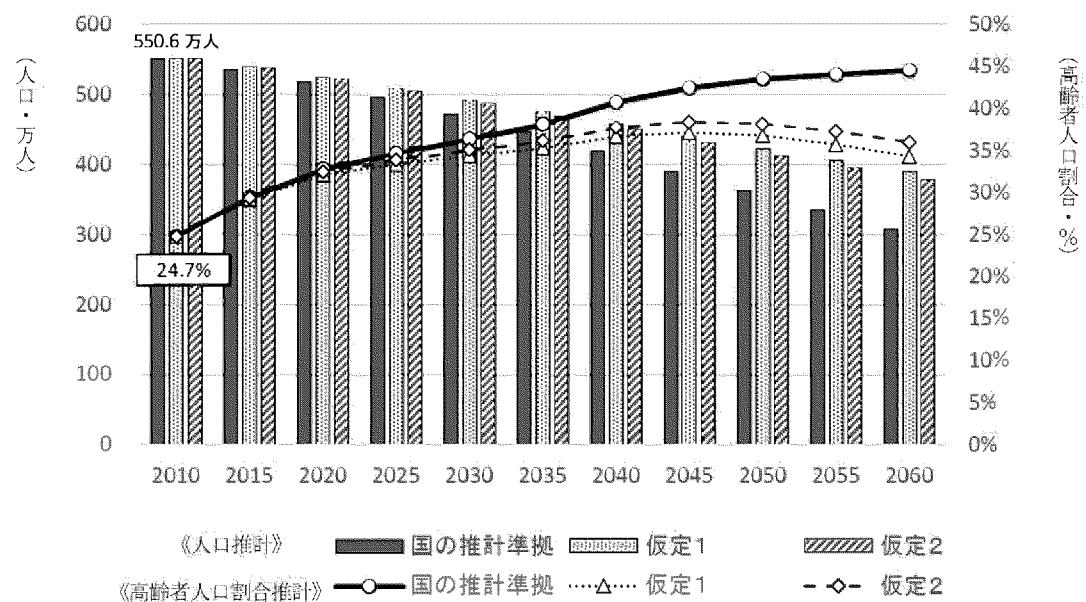
北海道の人口は、国の推計では2040年に419万人、2060年には308万人まで減少すると見込んでいる。一方、道が2015年10月に策定した「北海道人口ビジョン」では、今後展開される政策効果により、合計特殊出生率が2.07まで回復し、転出・転入者数も均衡された場合には、2040年時点で450～460万人程度の人口が維持されると見通している。

図4-1 北海道の人口推移



資料：国勢調査

図4-2 「北海道人口ビジョン」の将来見通し



資料：北海道人口ビジョン（北海道、2015年）

注：「仮定1」は、合計特殊出生率が2030年に1.8、2040年に2.07に上昇、純移動数が2019年に転出超過が半減、2025年に均衡。「仮定2」は、札幌市の合計特殊出生率を2030年1.5、2040年1.8、2050年2.07とし、それ以外は仮定1と同じ。

また 65 歳以上の高齢者人口割合は、2010 年は 24.7% だが、国の推計では 2030 年代後半に 40% を超え、その後も 40% 台後半で推移するとしている。一方、道の人口ビジョンでは、人口推計と同様の仮定を前提に、2045 年の 37.8% 程度をピークに高齢化抑制の効果が現れはじめるとしている。（図 4-2）

道の人口ビジョンは、札幌市をはじめ道内各地域において対策が効果的かつ一体的に行われることにより、その政策効果が発現され、出生率が大幅に向ふことなどを前提にしているものであり、そのハードルは低くはない。

## 2. 北海道庁における人口減少対策・集落対策の取組

### 1) 人口減少対策の取組経緯

道は、人口減少・超高齢社会が到来するとともに価値観の変化などが進む中で、一人一人が健康で心豊かに暮らすことができる持続可能で活力ある地域社会としての「成熟社会」の実現に向けて、2011 年に成熟社会総合フォーラム（委員長：井上久志北大教授、委員 7 名）を設置し、政策検討を本格化させた。同委員会は 2013 年 2 月に「成熟社会の姿と取組方策に関する基本的な考え方」を提言し、これを踏まえ道は 2013 年度から成熟社会シンポジウムの開催や成熟社会に関する調査分析事業などを実施している。

さらに、2014 年 10 月には人口減少対策を道政の最大課題として捉え、全庁挙げて取り組むため知事をトップとした北海道人口減少問題対策本部を立ち上げ、2015 年 3 月に「本道における人口減少問題に対する取組指針」を決定した。

一方、国は地方創生の取組において、人口減少問題は地域によって状況や原因が異なるため、都道府県及び市町村においても、地方創生のための基本的な計画（地方版総合戦略）の策定を求めしたことから、道は取組指針をベースに 2015 年 10 月に北海道創生総合戦略を決定した。

### 2) 集落対策の取組経緯

人口減少時代の到来を視点に置いた成熟社会のあり方検討と併せて、道は 2011 年から、活力低下が進む集落の機能の維持・確保に向けた取組に着手し、2011 年には市街地を除く道内全ての集落の実態調査を行うとともに、有識者による北海道集落対策促進会議（委員長：柳村俊介北大教授、委員 9 名）を設置した。集落実態調査の内容は別項で紹介、分析する。同委員会は、実態調査結果や現地ヒアリングなどを経て、意見報告書「集落対策の促進について」を取りまとめ、これを踏まえ道は、2013、14 年度を集中対策期間として、①意識の醸成（集落問題地域フォーラム、研究交流大会の開催等）、②対策の推進（集落総合対策モデル事業の実施、地域づくり総合交付金の拡充等）、③体制の確立（人材ネットワークの構築等）の 3 本柱で施策を実施した。

特に集落総合対策モデル事業では、基幹産業モデルとして古冠村（双珠別地区等）、高齢化モデルとして幌加内町（母子里地区）、再編統合モデルとして深川市（納内地区）を指定し、当該市町村に道職員を派遣するとともに、外部アドバイザーを置くなど地域の取組を支援し

た。

さらに2015年度は、ほっかいどう元気なふるさとづくり交流大会の実施や、集落問題に関して専門家と集落関係者が気軽な雰囲気で話し合える「集『楽』づくりサロン」を引き続き開催するとともに、田舎や地方で働きたい若者と地域の企業・団体とのマッチングなどを行う都市人材誘致育成推進事業を実施した。

### 3. 北海道集落実態調査の概要

#### 1) 調査の方法等

北海道集落実態調査は、北海道庁が2011年度に行ったもので、さらに12、13年度に追加・補完的な調査が実施され、道内集落を悉皆で調査したものとして貴重な知見が得られている。

調査対象は道内全179市町村の市街地を除く3,757集落で、これら集落の基幹産業は、稲作21.8%、畑作28.1%、酪農16.3%、林業0.3%、漁業10.8%、基幹産業無し・無回答22.6%であり、農業（稲作、畑作、酪農）が全体の3分の2を占めている。

さらに、「高齢化率が50%以上又は高齢化率40%以上かつ後期高齢者率20%以上」「市町村中心部から4km以上」「人口300人以下」「集落機能が低下又は維持困難」の4条件に合致し特に対策が必要と考えられる289集落（71市町村）を抽出し、集落課題把握調査を実施した。さらに、このうち99集落、50市町村に対して詳細なヒアリング調査を行っている。

#### 2) 集落機能の維持状況

集落には、山林の管理などの地域資源の維持保全に係わる資源管理機能、農林水産業での相互扶助など生産補完機能、冠婚葬祭の相互扶助などの生活扶助機能といった機能を有しているが、市町村担当者にこうした集落機能の維持状況を聞いたところ、全体的にみて「良好」に維持されているのは81.1%で、機能が「低下」している集落は15.5%、「維持困難」は3.4%となっており、約2割の集落が問題を抱えている状況が明らかになった。

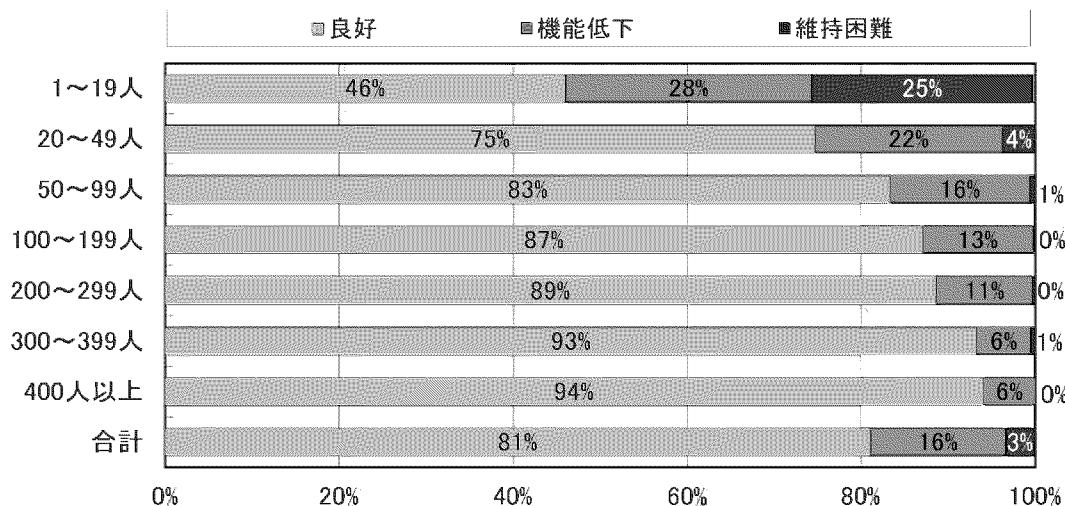
これを集落の人口規模別にみると、規模が小さいほど「低下」「維持困難」の比率が高くなり、特に人口49人以下の小規模集落では顕著となっている。さらに高齢化率別では、高齢化率が高いほど「低下」「維持困難」の比率が高まる傾向があり、高齢化率60%以上の集落では過半に達している。（図4-1）

基幹産業別では、「低下」「維持困難」の割合は、酪農を基幹産業とする集落が27.2%、畑作が23.8%と他に比べ高くなっている。（表4-2）

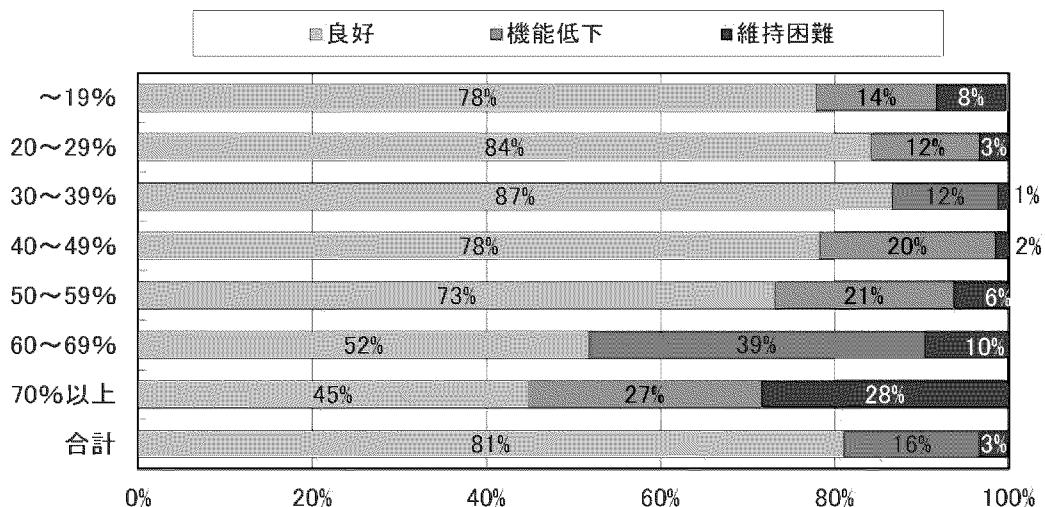
これは、酪農、畑作では高齢化率は低いものの、役場などがある市街地から遠く、住宅間の距離が離れている散居形態が多いこと、特に酪農では人口49人以下の小規模集落が56%を占めていることなどが要因と考えられる。一方、稲作を基幹産業とする集落は、高齢化率は高いものの、市街地に近い集落が多いこともあり、「低下」「維持困難」の比率は全道平均の18.9%を下回る11.5%となっている。（表4-3）

図4-1 人口規模別及び高齢化率別の集落機能の維持状況

① 集落の人口規模別



② 集落の高齢化率別



資料：北海道集落実態調査（北海道総合政策部地域づくり支援局、2012年）

注：四捨五入の関係で合計が100%にならない場合がある。（以下、同じ）

表4-2 基幹産業別の集落機能の維持状況

区分	合計	基幹産業別				
		稲作	畑作	酪農	漁業	その他
集落数	3756	819	1055	613	405	864
集落機能	良好	81.1%	88.5%	76.2%	72.8%	81.2%
	機能低下	15.5%	10.4%	20.4%	20.2%	16.5%
	維持困難	3.4%	1.1%	3.4%	7.0%	2.2%

資料：北海道集落実態調査（北海道総合政策部地域づくり支援局、2012年）

注：無回答の集落を除く。

表 4-3 基幹産業別の集落の高齢化率及び役場からの時間距離

区分	高齢化人口比率の状況							役場からの時間距離の状況					
	~ 19%	20~ 29%	30~ 39%	40~ 49%	50~ 59%	60~ 69%	70% 以上	10分 以内	10~ 20分	20~ 30分	30~ 40分	40~ 50分	50分 超
全集落	7%	22%	36%	21%	9%	2%	2%	57%	26%	9%	3%	2%	3%
基幹産業別	稲作	2%	8%	42%	33%	12%	1%	1%	71%	23%	4%	1%	1%
	畑作	3%	27%	40%	17%	9%	2%	2%	54%	30%	10%	3%	2%
	酪農	10%	32%	31%	18%	6%	2%	2%	35%	36%	16%	4%	4%
	漁業	5%	23%	32%	23%	11%	4%	3%	42%	30%	11%	6%	2%
	その他	16%	23%	31%	17%	7%	3%	2%	68%	17%	5%	4%	3%

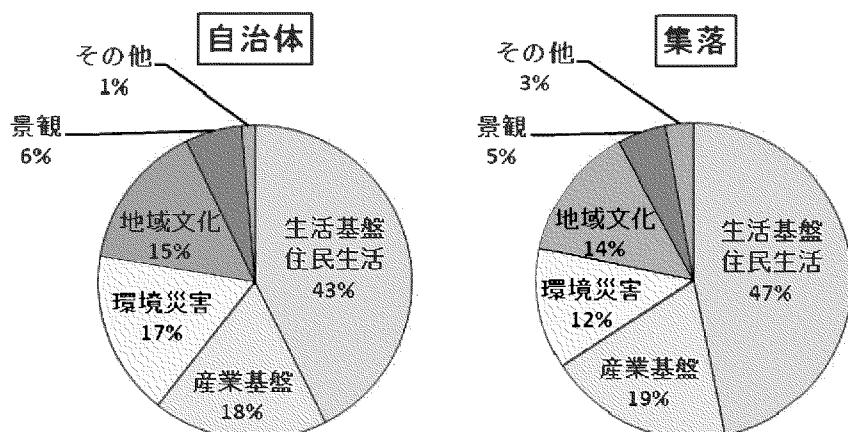
資料：北海道集落実態調査（北海道総合政策部地域づくり支援局、2012年）

### 3) 集落問題の具体的課題と市町村の取組状況

道内集落の中で、機能が低下または維持困難で、かつ市町村の中心部から遠距離にあるなど特に対策が必要と考えられる289集落を抽出して、自治体担当者及び集落の代表者に具体的に抱えている課題について質問したところ、両者ともほぼ同じ傾向で、買物や通院といった「生活基盤・住民生活」に係わる指摘が半数近くを占め、次いで「産業基盤」に関するもののが多かった。（図4-4）

2013年度の追加調査で道内市町村における集落対策の実施状況を調査しており、85市町村で何らかの取組が行われていた。その内容としては、タクシー等の運賃助成、コミュニティバス等の運行といった「生活交通の確保」に関してが76市町村、緊急通報システム、配食、見守りサービスなどの「高齢者支援」が68市町村、次いで「産業・担い手対策」が38市町村、「移住・定住対策」と「除雪対策」が32市町村で実施されている。

図 4-4 集落対策の具体的な問題指摘事項



資料：北海道集落実態調査（北海道総合政策部地域づくり支援局、2012年）

また、今後取り組みたい施策としては、やはり「生活交通の確保」が34市町村と最も多いが、現在余り行われていない「空き家対策」が18、「買い物支援」が13の市町村で挙げられている。(表4-5)

表4-5 道内市町村における集落対策の取組状況（平成25年度）

分 野	集落対策実施市町村(85市町村)		今後取り組みたい 施策(177市町村)
	市町村数	主な施策内容	
生活交通の確保	76	運賃助成、スクールバス混乗、コミュニティバス・デマンドバス	34
高齢者支援	68	緊急通報システム、配食、見守りサービス	24
産業・担い手対策	38	新規就業支援、後継者育成支援	21
移住・定住対策	32	移住相談窓口の設置、移住者への土地・住宅購入支援	30
除雪対策	32	除雪ボランティア、除雪機の貸与・燃料費助成	5
地域コミュニティの活性化	20	自治会など地域活動への助成、葬儀関係への支援	11
防災対策	13	自主防災組織支援、防災機材整備助成、防災計画策定	15
空き家対策	5	空き家改修支援、空き家情報の提供	18
買い物支援	5	移動販売サービス事業への助成	13

資料：北海道集落実態調査（追加調査）（北海道総合政策部地域づくり支援局、2014年）

#### 4. 北海道創生総合戦略における農業・農村対策

##### 1) 基本戦略における集落対策及び農業・農村対策の位置付け

北海道庁は、2015年3月に策定した「北海道における人口減少問題に対する取組指針」をベースに、有識者で構成する北海道創生協議会の審議などを経て、地方版総合戦略である「北海道創生総合戦略」を2015年10月に決定した。

道の総合戦略では、「基本戦略」として、①子供を生み育てたいという希望をかなえる、②住み続けたいと思える生活環境を整える、③食や観光をはじめとする力強い産業と雇用の場をつくる、④北海道らしさを活かして人を呼び込み・呼び戻す、⑤多様性を活かし北海道らしい連携による地域を形づくる、の5点を柱として、産業振興や雇用の場づくり、効果的な少子化対策、生活環境の整備などの施策を総合的に推進することとしている。

この中で集落対策に関しては、直接的に言及しているのは、②の柱の中で、「集落における日常的な生活機能やコミュニティ機能を維持・確保するための取組へのサポートなど、総合的な集落対策を展開し、集落に住む方が安心して心豊かに暮らすことができる地域づくりを進める。」としている。重要業績評価指標（KPI）としては、集落対策を実施している市町村数を、2013年の85市町村から2019年には150市町村に拡大することを掲げている。

農業に関しては、本道が優位性を持つ分野であることから、産業・雇用対策である③の柱の中で、「地域を支える農林水産業の成長産業化」として一項目が立てられており、「担い手の経営体質の強化等による持続可能な農業づくりと雇用の場の拡大」「地域農業を支える人材の育成・確保」「高付加価値を生み出す6次産業化と農畜産物等の輸出拡大」「安定的な

食料供給を支える農業生産基盤の整備と魅力ある農村づくり」という柱立てのもとで広範な施策が盛り込まれている。

農業関係の重要業績評価指標（KPI）としては、農業生産法人数（2928 法人→H31・3300 法人）、農業産出額（1兆 705 億円→現状値以上）、新規就農者数（603 人→H32・900 人）、6 次産業化に取り組む事業体数（3810 件→H31・5400 件）、薬用作物の栽培面積（323ha→H31・600ha）の 5 項目について数値目標が設定されている。

## 2) 重点戦略プロジェクトの概要

道の総合戦略では、北海道の独自性や優位性などの視点を踏まえ、特に重点的に進めていくべきテーマを「重点戦略プロジェクト」として 5 本を設定している。（表 4-6）

その中に「未来を拓く攻めの農林水産業確立プロジェクト」が位置付けられ、農業の競争力強化のために、先進技術を駆使したスマート農業の推進、企業との連携による新たな担い手確保モデルの構築、酪農の生産拡大や放牧酪農の推進に向けた仕組みづくり、薬用作物の地域生産モデルの構築などを進め、地域に所得と雇用を生み出すチャレンジングな農業を目指すとしている。

さらに、「輝くアジアの HOKKAIDO 創造プロジェクト」は、アジアの成長力を着実に取り込みながら北海道ブランドを世界に発信しようとするものであり、道産食品輸出額を 2014 年の 663 億円から 1 千億円に大幅に拡大することを目指すとしている。

表 4-6 北海道創生総合戦略の重点戦略プロジェクト

プロジェクト名	主な取組	主な数値目標
安全のまち・暮らし「住まいの北海道」プロジェクト	高齢者移住の受け入れ（日本版CCRC）、結婚・出産・子育て支援、小さな拠点づくり	妊娠出産相談件数・600 件、若年女性就職率・全国平均
北のめぐみ「資源・ひと・経済好循環」創出プロジェクト	女性や若者の創業支援、エゾシカ利活用地域モデル創出	エゾシカ利活用率・21%、製造業の付加価値生産性・1280 万円
未来を拓く「攻めの農・林・水産業」確立プロジェクト	スマート農業の推進、薬草作物生産モデルの構築、日本海地域の漁業生産体制づくり	農業産出額・現状以上、漁業者一人当たり生産額・1050 万円
輝く「アジアの HOKKAIDO」創造プロジェクト	食を中心とした輸出拡大、外国人観光客の大幅拡大	道産食品輸出額・1000 億円、外国人観光客・300 万人
多様な交流・連携と「北海道型地域自律圏」形成プロジェクト	道独自の市町村間連携による地域圏の形成、東京 23 区等との交流	広域連携制度に取組む地域数・21 地域

資料：北海道創生総合戦略（北海道、2015 年）

## 5. 人口減少時代の中での農業・農村対策の切り口

人口減少の克服と農業・農村の持続的な発展に向けては、特効薬的な政策があるわけではなく、様々な対策の積み重ねと地道な取組が求められるため、道の総合戦略における農業・農村対策は広範な分野を網羅せざるを得ないものとなっているが、「人口減少の克服」といった命題にシンプルに視点を当てた場合の政策体系について考察したい。

北海道の農村集落は、府県のような地縁・血縁による先祖代々の歴史の中で形づくられた「自治的集落」とは性格を異にし、農業生産と密接に結びつく形で形成された「農事組合的集落」という特質があり、また居住形態は、府県の集居型に対し、隣家との距離が離れている散居型である（柳村俊介氏（北海道大学）ら）。

このため、産業活動である農業と地域活動の中での生活が一体的に係わっているのが北海道の農村集落の特徴であることから、その活性化に向けては、「農業生産対策」と「生活基盤対策」の両面からアプローチする必要がある。さらに人口減少問題を視点にすると、その農業生産対策は、人口・農家を減らさない対策（減少抑制対策）と、人口・農家が減少する中にあっても、その影響を緩和させながら農業生産を持続していくための対策（影響緩和対策）の二つになると見える。（表4-7）

次項以降では、これら対策で特に重要と考える事項を概説する。

表4-7 人口減少対策としての対策体系（私案）

対策区分		取組の視点
農業生産対策	減少抑制対策	①離農に歯止めをかける ②新規参入を促進する
	影響緩和対策	①省力化技術・生産体系を導入する ②地域営農支援システムを整備する
生活基盤対策	農村活性化対策	農村集落の機能を維持する

## 6. 人口・農家の減少を抑制する対策

### 1) 離農の歯止め対策

北海道においてもこれまででは、農家戸数の減少は、残った農家の規模拡大と、それによる効率的な生産体制の強化につながった面もあったが、1世代（20～30年）の間で農家戸数が半減する状況が戦後長期間にわたり続き、農地が大量かつ継続的に供給されてきた中で、地域によっては引き受け手のない農地の発生も散見される。

平石学氏（道総研）は、1990年から2010年の20年間の道内水田・畑作地帯の農家戸数減少率と総経営耕地面積減少率の関係を地域別にみたところ、両者には相関関係がみられたとしている。農家戸数の減少率が20年間で30%台と比較的穏やかな十勝中央、十勝周辺、斜網の各地域は総経営耕地面積が維持されている一方で、農家戸数減少率が55%以上の渡島、檜

山、石狩、上川中部、遠紋は総経営耕地面積が10%以上減少している。農家戸数の減少をいかに抑制するかが、地域の農業基盤を守る最大の要素であることが査証される。

農家戸数の減少を抑制するためには、①離農に歯止めをかける、②新規参入を促進する、といった2点が対応の方向性になると見える。

まず、離農に歯止めをかけるには、農家子弟を後継者として育成・確保することが基本であり何より重要である。加えて後継者がいない農家については、出来るだけ長く営農を継続してもらい、地域内の離農時期を分散、後送りすることにより、農地の受け手の育成や利用調整といった地域の対応に時間的な余裕を生み出すことができる。後継者を確保するためには、経営所得安定対策の強化などにより農家子弟が農業に魅力を感じることができるような環境づくりがまず必要である。さらに、高齢となった農家でも営農を継続できるよう、労働力を地域で補完する体制整備が求められる。

## 2) 新規就農の促進対策

農外からの新規参入は、年間150万円を最大で研修期間2年間、就農後5年間給付する青年就農給付金制度の拡充など支援策強化の効果もあり、道内では近年増加しているものの、全国の新規参入の3%程度を占めるに過ぎず、一層の促進を図らねばならない。(表4-8)

新規参入に当たっては、資金の確保と農業技術の習得が大きな課題となる。本道農業の平均的な経営規模が拡大しており、例えば酪農への新規参入者の初期投資額は約4割が5千万円を超え、加えて多頭数飼育は技術面でもハードルが高くなっている。道では地方創生関連事業として、2015年度に放牧酪農や小規模経営への参入に対応する新タイプの酪農リース事業をモデル的に立ち上げた。このような農業への参入に対する物心両面でハードルを下げる仕組みづくりが求められている。

また、本道では市町村単位で就農研修施設や受入組織を整備している例も多いが、市町村エリアでは就農希望者の条件にあつた離農跡地が見つからない場合もあり、こうした受け手と出し手のミスマッチを縮小するために振興局エリア程度で調整できる広域的な受入体制の整備を検討する必要があろう。

担い手の育成・確保はこれまで北海道農業にとって最重要の課題であったが、人口減少が本格化する中では、生産年齢人口(15~64歳)はもとよりシルバー世代まで減少することが見込まれており、産業間、地域間の「人材獲得の人競争時代」といった様相が益々強まってくる。道の総合戦略では新規就農者を現状の600人程度から2020年には900人まで増加させることを目指しており、JAグループも2015年の全道農協大会で新規就農者数の倍増目標に掲げている。

道内では、101市町村で新規就農者に対する助成や支援が行われており、47市町村で体験実習に対する支援策が講じられている。さらに、農業生産法人への雇用就農の促進はもとより、農協や農業関連企業、地域の民間企業が直接農業生産に係わっていく経営モデルの構築、地域おこし協力隊制度等人材誘致施策の積極的な活用なども有効かつ重要である。(表4-9)

上川管内美深町恩根内地区では集落ぐるみで新規参入者の受入組織「R&Rおんねない」を作り、2003年の設立以来、北海道農業公社事業の活用や第三者継承方式で5名(就農予定者を含む)の就農を実現し、地域内の農地などの経営資源を維持している。地域と農業に人を呼

び込み、呼び戻すための取組の強化は何より重要な課題と位置付け推進を図っていく必要がある。

表 4-8 北海道における新規就農者数の推移

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
新規学卒就農者	391	331	323	298	276	245	302	309	223	230	204
Uターン就農者	266	267	303	264	257	299	337	290	312	285	283
新規参入者	71	55	69	88	66	67	61	79	91	88	125
合 計	728	653	695	650	599	611	700	678	626	603	612

資料：北海道農政部農業経営課調べ

表 4-9 新規就農者等に対する独自支援実施市町村数(2014年度)

支 援 内 容	市町村数	割 合
新規就農者等	受入指導農家に対する助成	42 41.6%
	研修施設の設置	30 29.7%
	研修者に対する助成	63 62.4%
	就農者の営農に対する助成	70 69.3%
	就農者への奨励金・融資への助成	84 83.2%
計		101 100.0%
体験実習等	交通費等への助成	6 12.8%
	滞在経費等への助成	26 55.3%
	受入指導農家に対する助成	12 25.5%
	宿泊・実習施設の整備	29 61.7%
計		47 100.0%

資料：北海道農業公社調べ

## 7. 人口・農家の減少の影響を緩和する対策

離農による農家戸数の減少は、残った農家の経営規模拡大を進めるが、一方で人口減少は労働力不足を一層深刻化させることになる。こうした影響を軽減するためには、①省力的な農業生産技術や生産体系の導入、②規模拡大や高齢化した農家の労働をサポートする地域営農支援システムの構築、といった取組を進める必要がある。

省力的技術で期待されるのは、ロボットやICT技術の活用である。農業機械に関しては、道内ではGPSガイダンスシステム（経路誘導装置）の導入が現場で進んでおり、北海道農政部の調査では2014年は980台、2008年からの累計では4100台が導入され、全国の91%を占めている。また、自動操舵装置は2014年に480台、累計で890台の導入実績で、全国シェアは93%となっている。加えて市町村や農協が、誘導精度を高めるためのRTK（リアルタイムキネマティック）基地局の設置に取り組んでいる地域もみられる。GPSや自動操舵装置の価格低下、性能向上もあり、今後さらに導入が進むと考えられる。この技術体系は一筆当た

りの面積が広い北海道だから普及できるものであり、道の総合戦略においても、スマート農業の推進を重点的な取組として位置付けており、この分野では北海道が優位性を発揮しこれからも全国を先導していくことが期待される。(表 4-10)

また、酪農では搾乳ロボットが 144 戸（2014 年）で導入されているのをはじめ、エサ寄せロボット、搾乳ユニット自動搬送機などの省力化機械の導入が進んでいる。さらに、水稻やてん菜では苗作りを行わない直播が増加しており、経営環境に応じた一層の取組拡大が見込まれる。

加えて、省力的で効率的な農作業を可能とするためには、農地の基盤整備や分散している農地の団地化により条件整備を進めることが必要である。

次に、規模拡大や高齢化した農家の労働力不足をサポートする地域営農支援システムの構築に関しては、農作業を請け負うコンタクターは、道内で 325 組織（2013 年）が活動しており、委託農家の労働負担が軽減されるだけでなく、個別農家の機械・施設経費の削減が期待されるものである。また、集団的に飼料生産を担う TMR センターは、道内で 59 組織（2013 年）が組織され、構成員は 554 戸で道内酪農家の 7.7% が利用しており、乳牛管理に重点を置いた経営が可能となり規模拡大を支えている。（表 4-11）

こうした地域の家族経営をサポートする地域営農支援システムは、雇用の場にもなるものであり、地域農業の維持・発展に果たす役割は今後益々重要になってくる。

表 4-10 GPS ガイダンスシステム等の出荷台数（2008～2014 年度）

区分	年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合計
GPS ガイダンス システム (経路誘導装置)	全国	110	380	510	630	910	890	1,080	4,510
	北海道	100	350	480	580	830	780	980	4,100
	道シェア(%)	91%	92%	94%	92%	91%	88%	91%	91%
	全国	0	10	20	90	140	190	510	960
自動操舵装置	北海道	0	10	20	80	130	170	480	890
	道シェア(%)	-	100%	100%	89%	93%	90%	90%	93%

資料：北海道農政部技術普及課調べ

表 4-11 コントラクター・TMR センターの組織数

年度	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013
コントラクター組織数	94	229	284	311	316	325	325
TMR センター組織数	3	15	35	39	45	50	59

資料：北海道農政部調べ

## 8. 農村集落の機能維持と活性化

人口減少は農村集落に対して、前2項の農業生産活動への影響に加えて、商店や病院、学校の廃止、公共交通機関の縮小などにより、買い物や通院・通学などに支障を及ぼし、さらに高齢化に伴い福祉面等の対策が必要となるなど「生活基盤の維持」に関して様々な問題を引き起こしている。また、自治会活動の停滞や景観保全・施設管理等の共同活動の低下、活動拠点・行事参加機会の減少といった「コミュニティ機能の低下」が起こっている。

3)の「集落問題の具体的課題と市町村の取組状況」で示した道の実態調査結果にあるとおり、自治体や住民は生活基盤・住民生活上の問題点を一番指摘しており、市町村の対策も生活交通の手段確保と高齢者支援が多くなっている。

今後さらに人口が減少すると、介護・福祉施設や公民館などの公的施設、行事・イベントの実施、除雪等の公共サービスなどを従前のまま行うことは難しくなり、再編・集約が不可避になる。国の食料・農業・農村基本計画や道の第5期農業・農村振興推進計画では、基幹集落に様々な機能を集約した「小さな拠点」の形成と、周辺集落とは交通網の整備や情報化などによりネットワーク化することが施策の方向性として示されている。(図4-5)

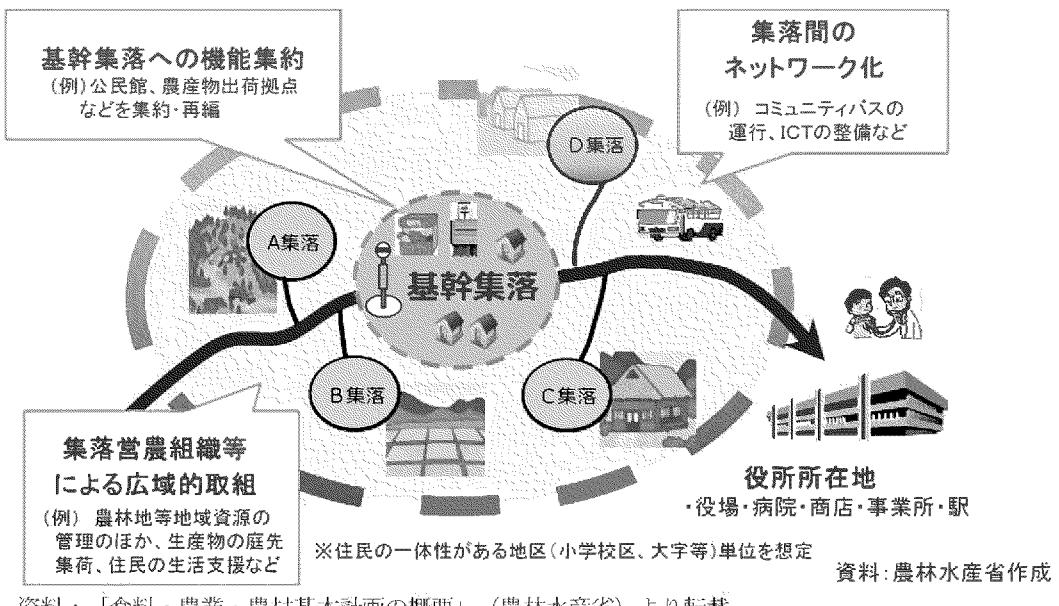
この「小さな拠点」の考え方は、道内でも多くの地域で有効な手段の一つとなるものであろう。空知管内沼田町では、老朽化した厚生病院の建て替え問題を契機に、半径500メートルの歩いて暮らせる距離に生活に必要な医療、福祉、住宅、買い物などの機能を集約する「農村型コンパクトエコタウン構想」を策定し、国の地域活性化モデルケース、全国33地域の一つに選定されている。2016年度には第一弾として沼田中学校跡地に、診療所、デイサービスセンター、医療福祉相談窓口を一本化した中核施設を建設する予定である。

一方、北海道の農村集落は隣家との距離が離れている散居型が多いことから、住宅を集約する例もみられる。上川管内下川町は、一の橋地区に木質バイオマスによる熱供給と地域住民の希望者を集住化する住宅の建設、公的施設の集約を行った「一の橋バイオビレッジ」を2013年に建設した。集住化住宅は26戸が長屋風に外廊下でつながっており、交流プラザには小さな売店と昼食を提供する地域食堂を設置し、住民センターには郵便局と警察官立寄所を併設している。また、旭川市や深川市では、高齢者にとって安心して暮らすことが難しくなる冬の間だけ市街地で住む冬期移住の取組が行われている。

これまで、農村集落に対する行政の支援は、ハード施設の整備や交通アクセスの改善などが主体であったが、機能低下が深刻化する中で、直接的に地域に働きかける人的支援が必要な場合も多く、国の制度を活用した地域おこし協力隊や集落支援員の集落への配置は今後さらに必要性が増すと考える。また、住民が主体となつたいわゆる地域運営組織の形成と、その運営にNPO組織の参画や地域おこし協力隊の投入といった地域外からのパワーを活用することも検討課題となろう。

農村集落が抱える課題は、個別毎に実に様々で一般的なモデル化は困難であるが、地域住民が主体となり、行政と問題点を共有しながら今後の姿をしっかりと議論することがベースになる。

図4-5 農村地域における「小さな拠点」のイメージ



資料: 「食料・農業・農村基本計画の概要」(農林水産省)より転載

## 9. まとめに代えて

道の総合戦略における農業・農村分野のタイトルは「地域を支える農林水産業の成長産業化」であり、国の総合戦略も同様の表現となっている。成長産業化に向けた具体的な施策としては、6次産業化と農畜産物等の輸出拡大が柱となっている。農村に住み安心して子供を産み育てるためには、基幹産業である農業から所得と雇用をいかに生み出せるかが大きな要素であることは間違いない。しかしながら6次産業化などで「付加価値」を生み出したり、農業・農村の持つ様々な「多面的価値」が十分に発揮されるためには、安全・安心な農畜産物を持続的に生産するという農業の「基本価値」がしっかりと守られなければ実現できないものである。地方創生や集落機能の維持を実現するためには、様々な対策が総合的に実施されなければならないが、本稿ではこうした考え方方に立って農業・農村の「基本価値」の課題に絞って対策の方向性などを考察した。

北海道庁や道内市町村は、人口減少時代に対応した地方創生を最重要の政策課題と捉え行政運営に当たっているが、道内の多くの地域では、人口減少とほぼ同義の過疎対策は昔から最大の課題であり、これまででもあらゆる手を講じてきたという感が強い。そうした中で、短期間で数値目標を設定し、本当に必要で有効な施策を構築することは簡単ではない。トップダウン的で性急な地方創生の取組に、国・行政と地域関係者との間の温度差を感じないわけではないが、人口減少や地域経済の衰退といった危機感を喚起し、何としても立ち向かって行かなければならぬという認識の共有が進むことは大きな意義がある。

北海道において農業は最大の優位性を持つ基幹産業であり、多くの市町村で農業の安定的な発展なくして地方創生や農村の活性化はないというのが実態である。地方版総合戦略を実情に即した実効性あるものとするためには、地域農業や集落問題の課題と将来方向がきちんと盛り込まれ、必要な対策が位置付けられることが重要である。ボトムアップ型の地に足をつけた施策の策定・実践に向けて、農協など農業・農村に係わる関係者が、行政や経済界、住民らと十

分意思疎通を図り、地域振興の推進に役割を果たすことが、真の地方創生を実現するために必要である。

【主な参考資料】

- 北海道創生総合戦略（2015、北海道）
- 北海道人口ビジョン（2015、北海道）
- 北海道集落実態調査（2011-2013、北海道総合政策部）
- 国勢調査、住民基本台帳に基づく人口・世帯数及び人口動態（北海道総合政策部）
- 平成26年度北海道農業・農村の動向（2015、北海道農政部）
- 平成26年度北海道食料・農業情勢報告（2015、農林水産省北海道農政事務所）
- 食料・農業・農村基本計画（2015、農林水産省）
- 第5期北海道農業・農村振興推進計画（2016、北海道農政部）

## 自主研究「人と農地に関わる農村集落問題」研究班会議の経過

- 1、第1回研究班会議 平成25年7月4日 14時～ 北大  
1) 研究班会議の座長の選任について  
2) 北海道の農村集落問題について(意見交換)  
3) 今後の調査研究の進め方等について
- 2、第2回研究班会議 平成25年9月10日 14時～ 北大  
1) 講演 地域社会の機能と再生  
講師 (独)農業・食品産業技術総合研究機構  
農村工学研究所 上席研究員 福与徳文 氏
- 3、第3回研究班会議 平成25年10月22日 14時45分～ 北大  
1) 講演 農山村集落の実態と再生課題  
講師 明治大学農学部 小田切徳美氏
- 4、第4回研究班会議 平成25年11月20～21日 下川町  
1) 現地視察  
2) 下川町の取組み
- 5、第5回研究班会議 平成25年2月24日 13時30分～ 北大  
講師 愛媛大学 社会連携推進機構 村田 武氏  
講師 北海道大学 経済学部 吉田文和氏
- 6、平成25年度の研究班会議の活動を地域農研の会報「地域と農業」(2014年夏号)に掲載
- 7、第6回研究班会議 平成26年10月31日 13時30分～ 北大  
講師 北海道大学農学研究院 柳村 俊介氏  
道総研 連携推進部 西村 直樹氏
- 8、第7回研究班会議 平成27年5月21日 14時～ 北大  
講師 北農センター 水田作研究領域 細山 隆夫氏
- 9、第8回研究班会議 平成27年7月31日 14時～ 北大  
講師 北海道大学農学研究院 小林 国之氏  
〃 チョンヨンギョン 氏
- 10、第9回研究班会議 平成27年10月7日 14時～ 北大  
講師 北海道大学農学研究院 東山 寛氏
- 11、第10回研究班会議 平成27年11月9日 9時30分～ 北大  
講師 下川町 谷 一之氏  
講師 地域農研 竹林 孝氏
- 12、第11回研究班会議 平成27年12月3日 14時～ 北大  
講師 札幌学院大社会情報学部 小内 純子氏  
講師 北海学園大経済学部 内田 和浩氏
- 13、第12回研究班会議 平成28年1月22日 9時30分～ 北大  
講師 北海道大学水産科学研究院 宮澤 晴彦氏

### 【執筆者】

柳村俊介	北海道大学大学院農学研究院 教授
	第1章
東山 寛	北海道大学大学院農学研究院 准教授
	第2章 2
小林国之	北海道大学大学院農学研究院 助教
	第2章 1
宮澤晴彦	北海道大学大学院水産科学研究院 准教授
	第2章 3
小内純子	札幌学院大学社会情報学部 教授
	第2章 4
内田和浩	北海学園大学経済学部 教授
	第3章
谷 一之	下川町 町長
	第2章 5
岡田直樹	道立総合研究機構 中央農業試験場 研究主幹
	第2章 6
竹林 孝	一般社団法人 北海道地域農業研究所 特別顧問
	第4章
長島朋美	北海道大学農学部農業経営学研究室
	第2章 7

\*執筆者の所属、役職は平成28年3月31日現在のものである

### 【事務局】

飯沢理一郎	一般社団法人 北海道地域農業研究所 所長
入江 千晴	一般社団法人 北海道地域農業研究所 常務
片岡 省二	一般社団法人 北海道地域農業研究所 事務局長
鷹田 秀一	一般社団法人 北海道地域農業研究所 研究部次長
山口 和宏	一般社団法人 北海道地域農業研究所 専任研究員
申ドンチョル	一般社団法人 北海道地域農業研究所 専任研究員

---

発行 一般社団法人 北海道地域農業研究所  
〒060-0806 札幌市北区北6条西1丁目4番地2  
フーストプラザビル 7階  
TEL (代) (011)-757-0022  
FAX (011)-757-3111

---