

【研究ノート】

連帯経済と住民自治・コミュニティ福祉

—島根県調査から

Solidarity economy, self-governing communities
and community well-being:

A report based on field interviews from Shimane prefecture

北島 健一

KITAJIMA, Kenichi

橋本 理

HASHIMOTO, Satoru

金子 勝規

KANEKO, Katsunori

岩満 賢次

IWAMITSU, Kenji

柴田 学

SHIBATA, Manabu

Ⅰ. はじめに —本研究ノートの位置付け—

本研究ノートは、私たちの研究グループ（「中山間地域における連帯経済を基盤とした持続可能なコミュニティ福祉に関する調査研究」）が平成27年8月26日・27日と10月20日・21日の2回に分けて実施した、島根県中山間地域における地域住民による新しい地域づくりの取り組みに関する聞き取り調査の記録である。このような自発的な協同の取り組みはもちろんさまざまな制度的な環境の下で営まれ、一般にはそれと相互に作用し合いながら展開していくものと考えられよう。それゆえ聞き取り調査の対象は、島根県や益田市の地域振興に関する施策、さらに県社会福祉協議会や市社会福祉協議会の地域福祉政策にも及んでいる⁽¹⁾。

ところで、近年、地方自治体が住民に働きかけ、地域で活動する多様な団体や個人の参加するプラットフォーム型の自治組織を設立し、住民自身による地域課題の発見・解決を促進していく流れが現れはじめ、関心を集めている。栗本・橋本（2011）は、コミュニティ政策を「地域コミュニティに働きかけ、その機能を高めることを目指す」ものと規定し、自治体のこのような動向をコミュニティ政策の推移のなかに位置付けている。

その整理によれば、1970年代に始まったコミュニティ政策は施設建設および住民によるその運営に偏重し、地域の中核的なアクターも従来の自治会・町内会にとどまった。しかし1990年代以降、様相が変わる。ひとつには、高齢化により福祉サービス需要がますます高まるにもかかわらず、バブル経済の崩壊を発端とする自治体の財政危機のために行政サービスの合理化が迫られることになる。もうひとつには1990年代中頃以降、地方分権改革およびその一環として市町村合併が推進され、その弥縫策として住民自治の強化が謳われるようになり、第27次地方制度調査会による「地域自治組織」制度の提案、次いで地域自治区の制度化へと至る。これらの二つの要因が

合わさり、コミュニティ政策は、地域住民や新たに台頭してきたNPOなども含めた担い手による公共サービスの提供、すなわち協働を住民自治の枠内で目指すものへと変わっていくのである。

その一方で、中山間地域の農業集落では自治体のコミュニティ政策とは関わりなく住民が「手づくりで」自治組織を立ち上げてむらづくりに取り組む事例が西日本を中心に拡がっていった。私たちの関心はむしろこのような「下からの」取り組みにある。中山間地域におけるこのような「新しい農山村コミュニティ」の展開に注目してきた小田切があげている事例では、先駆けとなった昭和47年設立の川根振興協議会を除けばすべて2000年代前半に設立されている〔小田切(2009), p.24〕。本ノートに記録する2つの事例もこの頃の設立である。小田切はこのような自治組織が、同時に「生活維持」と「生活改善」のための経済活動にも取り組んでいることにとくに注目している〔小田切(2014)も参照〕。いわゆる「小さな拠点の形成」の政策提案〔初出は国土交通省国土計画局(2009)〕、すなわち地域資源を活かした協働による基礎的生活サービス(医療、福祉、買い物、地域交通等)提供の仕組みの提案はこのような実践をベースにしている。

農村部におけるこのタイプの地域づくりの取り組みの背景には、人口減少・高齢化、農業の担い手の脆弱化、耕作放棄地の増加、集落機能の低下などによる農業集落の疲弊がある。自由化などの農政の影響も加えれば、それらは集落営農の設立の背景でもある。集落営農は集団転作や圃場整備などをきっかけに農業集落を基盤にして組織される『協業』の一つの具体的な形態〔田代(2006)〕である。なかでも西日本に多くみられるいわゆる「集落ぐるみの集落営農」は「農地を守るための地域の危機対応」をその本質とする〔安藤編(2004)〕。集落営農は地域農業や環境を守り維持していく取り組みであり、それを軸として「生活維持」(店舗経営、生活支援、地域の美化など)や「生活改善」(農産物加工・販売など)のための経済活動へと多角化していく傾向がみられる〔北川編(2008)〕。鳥根県は全国的にも早い段階から集落営農に注目してきた県であり、その振興策は現在では集落営農組織による地域貢献活動に対する支援事業に向かっている〔楠本(2010)〕。集落営農は現代日本のとくに中山間地域の農村部に出現している地域づくりのもうひとつのタイプの取り組みなのである。

農村部における以上の二つのタイプの地域づくりの取り組みに関わる従来の研究はこれまで別個に進められてきた。さらに農村女性起業も個別の研究対象になってきた〔最近の研究書としては澤野(2012)がある〕。しかし近年になって農村部のそれらの新しいイニシアチブの全体を射程に入れた研究が現れ始めた〔松永(2012)；小田切・藤山編(2013)〕。私たちの共同研究はそれらの研究と方向性を同じくする。ただし、連帯経済とコミュニティ福祉の二つの概念を軸に、そのようなイニシアチブを引き出し発展させようような制度のあり方も視野に入れて統一的に捉えようとする点を特徴とする。本ノートは、実体的なレベルでのその足がかりを得るために実施した予備的調査の記録である。

「自治村落論」を展開した齋藤仁は、明治から産業組合法の成立後の1910年までの初期段階に「自生的な展開」を遂げた「農村協同組合」の形成の契機を、「商品経済の滲透」、あるいは一定の理念と「主体的な組織運動」に求める通説を批判し、「自治村落の存在こそが農協を成立させ

るための必要条件」であったと主張した。その一つの論拠は後期封建制下で形成された自治村落のもつ「相互扶助の関係と近隣相識の関係」にある。それが明治期の部落に受け継がれ「農村協同組合」の形成の基盤となったと齋藤は論じた〔齋藤（1989）第2章（初出は1977年）〕。この視点は現代日本の中山間地域の農村部にみられる協同のイニシアチブにも基本的に通用し、それゆえ互酬性を主導原理とする連帯経済の概念〔cf. 北島（2016）〕を本研究における仮説の軸とすることも正当化されるであろう。

Ⅱ．島根県の地域振興と地域自治

1．島根県の地域振興⁽²⁾

1) 中山間地域対策の経緯

島根県では平成8年度に中山間地域対策本部が設置され、中山間地域活性化基本構想が制定されるなど、日本でいち早く中山間地域対策がとられた。平成10年には中国5県の共同研究センターとして位置づけられる島根県中山間地域研究センターが開設された。その後、平成11年2月議会において、議員提案による全国初の「中山間地域活性化基本条例」が制定されるに至った⁽³⁾。同条例では、中山間地域を「産業の振興、就労機会の確保、保健・医療・福祉サービスの確保その他の社会生活における条件が不利な地域」（同条例第2条）と定義し、具体的には、①過疎地域（過疎地域自立促進特別措置法で指定）、②特定農山村地域（特定農山村法で指定）、③辺地域（辺地にかかる公共施設の総合整備のための財政上の特別措置に関する法律で指定）、④これらと同等に条件が不利である地域（知事が告示）の4つのうち1つでもあてはまると中山間地域と位置づけられる。島根県の面積の86%が中山間地域となり、人口の46%が中山間地域に居住している。同条例第4条に基づき中山間地域活性化計画が策定され、第1期は平成13～16年度（その後期間延長され平成17～19年度）、第2期は平成20～23年度、第3期は平成24～27年度の計画となっている。同計画において中山間地域の存在意義を確認し、計画に基づいた中山間地域対策が実施されている。平成28年度からの次期計画策定に向けて、平成26年度には集落調査⁽⁴⁾を実施し、現状把握と今後の対策の検討が進められている。また、次期の中山間地域活性化計画は、国が求める「地方人口ビジョン・地方版総合戦略」の策定と関連しており、同ビジョン・戦略としては、平成27年10月19日に「まち・ひと・しごと創生島根県総合戦略」が策定されている⁽⁵⁾。

2) 中山間地域対策の展開

島根県の人口は、昭和30年代には90万人を超えていたが、平成26年には70万人をきった。長年、定住対策が課題となっており、人口自然減に転じた平成4年は「定住元年」と呼ばれ、「ふるさと島根定住財団」が設立された。

中山間地域には約3,300の集落があり、集落単位の対策として平成11～13年度にかけて中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業（通称：集落100万円事業）が実施され⁽⁶⁾、平成14～15年度にかけては中山間地域元気な集落づくり事業が実施されるなど、小規模で高齢化が進む集落の活

性化に向けた取り組みがなされてきた。

中山間地域活性化計画第2期以降は、集落を超えた単位での対策がとられるようになった。中山間地域コミュニティ再生プロジェクト事業（平成20～23年度）は、主体的かつ積極的に取り組む市町村をプロジェクト地域に指定し、重点的に支援するもので、浜田市、益田市、雲南市、邑南町、隠岐の島町の5市町の10のモデル地区が指定され、財政的支援（補助上限500万円、補助率3分の2の補助金）、人的支援（県関係機関によるプロジェクトチームの設置、駐在職員の配置など）がなされた。後述の益田市種地区も指定を受け、耕作放棄地の活用や農産加工グループ設立に活用された。

3）現在の中山間地域対策

現在の中山間地域対策の特徴は、集落を超えた地域で地域運営の仕組みづくり（「小さな拠点づくり」）を進めるというものである。取り組みの範囲は公民館（旧小学校区）のエリアを基本とし、医療などの生活機能の一部は必要に応じて複数のエリアにより広域で対応するというものである。公民館のエリアは、おおむね旧小学校区のエリア（昭和の合併前の市町村単位）であり、中山間地域の約3,300の集落は227のエリア（地区）に集約される⁽⁷⁾。

公民館エリアにおける中山間地域対策の取り組み内容は、基幹集落における機能維持、基幹集落と周辺集落を結ぶネットワーク化、多様な主体が参画し、異なる分野の「合わせ技」による収入確保、UIターン希望者に対する定住支援を通じた若い世代の定着、地域リーダーの発掘・育成、リーダーを補佐する人材の配置などである。中山間地域における住民主体の取り組みに対する県の支援については、公民館エリア（227地区）で「しまねの郷づくりカルテ」⁽⁸⁾（システムによる情報提供）、うち重点支援地区（70地区）で「過疎債ソフト交付金」（財政的な後押し）、うち現場支援地区（20地区）で「中山間プロジェクトチーム」による人的支援がなされている。

4）集落支援員・地域おこし協力隊の状況

島根県では、集落支援員は16市町村で227名、地域おこし協力隊は14市町村で90名が配置されている⁽⁹⁾。地域おこし協力隊の課題としては、定着があまりよくないことや全国で人材のとりあいになっていて効果的な募集にならないことがあげられる。例えば、地域振興の分野でネームバリューがある海士町や邑南町などでは人材が集まりやすいが、ネームバリューがなくミッションが明確でない市町においては人材を集めるのが難しい状況がみられる。

2. 益田市の地域振興と地域自治⁽¹⁰⁾

益田市は、島根県西部に位置し、人口48,607人、世帯数21,509世帯（平成27年12月末現在）⁽¹¹⁾の市である。後述の種地区は益田市に含まれる。平成16年に旧益田市、美都町、匹見町が合併し、現在の益田市となっている。

平成16年の合併による現在の益田市の誕生後、公民館に地区振興センターが併設され（20地

区20ヶ所の設置)、住民自治組織の強化と地域の組織化が図られている。同センターの目的は、地域住民による主体的で特色のある地域づくり活動の支援、地域住民と行政の協働による地域づくりの推進、地域住民が自ら考え行動する住民自治の確立などである。同センターにはそれぞれセンター長及び2名の嘱託職員が配置され、運営についてはセンター運営委員会（地域住民のなかから市長が委嘱した委員10名以内で構成）が担う。

益田市では地域自治組織の設立が進められており、平成25年度には先行5区（種、真砂、二条、都茂、匹見下）で「地域自治組織設立支援事業」を、平成26年度には15地区で「地域魅力化プロジェクト事業」を実施し、集落支援員を活用するかたちで地域魅力化応援隊員が地区振興センター単位（20地区中18地区）に配置されている。

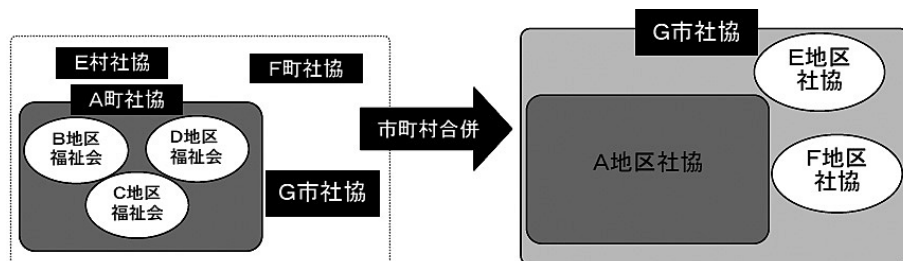
Ⅲ．島根県の地域福祉の展開

1. しまね流自治会区福祉活動の展開（島根県社会福祉協議会）⁽¹²⁾

1) 「田舎」を基軸とした福祉の地域づくり

島根県は、松江市のような都市部も存在する一方で、県土の約8割が中山間地域であるとともに、その大半が条件不利地域である。そして離島も抱えている県である。これまでの地域福祉の理論や方法の展開は、歴史的にも都市部を中心に進められてきたが、それらは中山間地域における現状や課題に対応しているわけではなかった。むしろ、島根県の地域特性を踏まえれば、都市の価値観や国の示す画一的な基準ではなく、島根独自の着想での新たな価値や取り組みの創出が求められるようになってきたといえる。

一方で、平成の市町村合併の影響により、地域福祉活動の圏域設定に変化が生じてきており、「地域福祉活動の圏域設定を効率性の観点から人口規模などによって一律に整理し、旧町村エリアを一つの小地域として位置づけるなど、身近な地域でのきめ細やかな支え合い活動ができにくい状況が生まれている」〔島根県社会福祉協議会（2011）、p.5〕という（図Ⅲ-1）。

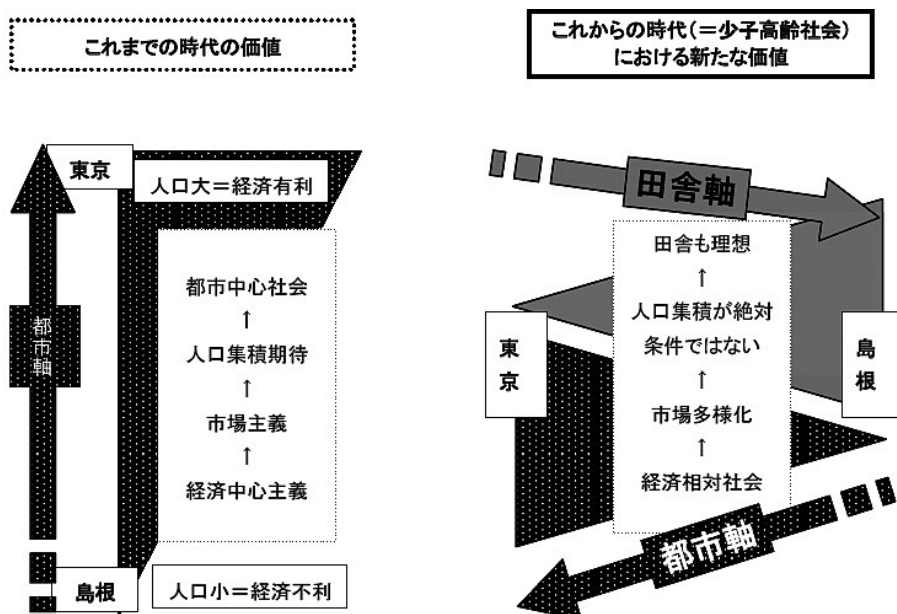


図Ⅲ-1 市町村合併による地域福祉活動圏域設定の変化（例）

出典：島根県社会福祉協議会（2011）、p.5

こうした背景をもとに、島根県社会福祉協議会では、島根県「日本一の田舎づくり計画」（図Ⅲ-2）における地域づくりの観点を踏まえ、従来の「都市」と相対する概念として「田舎」を

基軸とした福祉の地域づくりを志向し、その支援活動を展開している。具体的には、「しまね流自治会区福祉活動（自治会区小地域福祉活動）」のあり方を提案して以降、様々な事業を展開してきた。



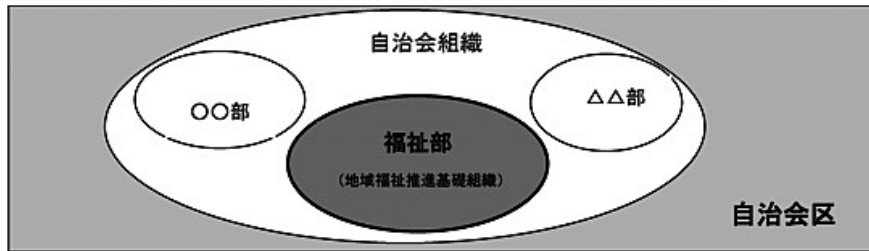
図Ⅲ-2 都市を軸とした従来の価値から田舎を軸とした価値への転換

出典：島根県社会福祉協議会（2011），p.2

2) しまね流自治会区福祉活動（自治会区小地域福祉活動）

しまね流自治会区福祉活動における「自治会区」とは、「いわゆる自治会・町内会・集落など、住民自治を行うための意思決定機関（総会、役員会など）の組織化、それに基づく活動や予算を担保することができる最小エリア」〔島根県社会福祉協議会（2011），p.6〕であると定義されており、「住民生活の最も根っこ部分で、住民同士の息づかいもわかる『自治会区』での小地域福祉活動がより効果的である」〔島根県社会福祉協議会（2011），p.6〕という考えを打ち出している。つまり、地域住民同士の顔が見える、住民生活の基礎的な圏域を「自治会区」として設定していることが理解できる。また、自治会区での活動を推進する組織を「自治会区活動推進組織」として位置づけ、その分類を行っている（図Ⅲ-3）。

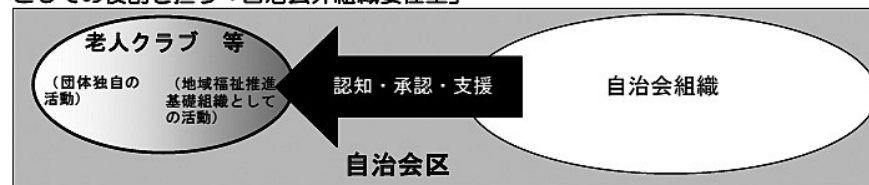
①自治会組織の中に「福祉部」を設置・運営する、「自治会組織内包型」



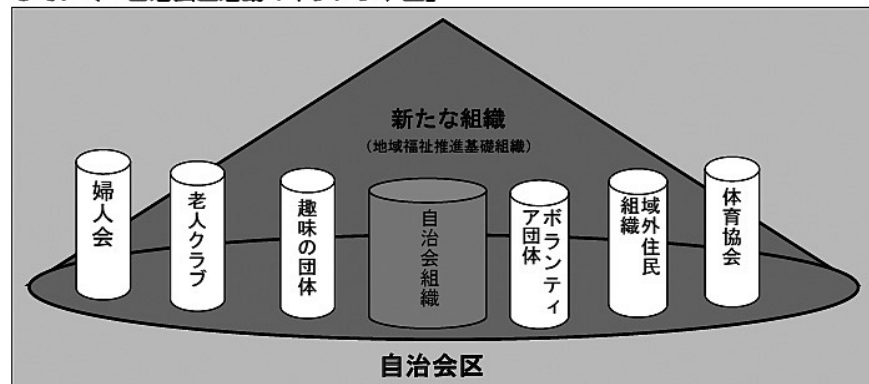
②自治会組織とは別に設置するが、自治会の認知・承認・支援を受けながら運営する、「自治会外組織設置型」



③既存の目的型地縁組織が、自治会の認知・承認・支援により地域福祉推進基礎組織としての役割を担う「自治会外組織委任型」



④自治会区内で実践される多様な地域活動を、福祉活動の視点で調整・マネジメントしていく「自治会区活動マネジメント型」

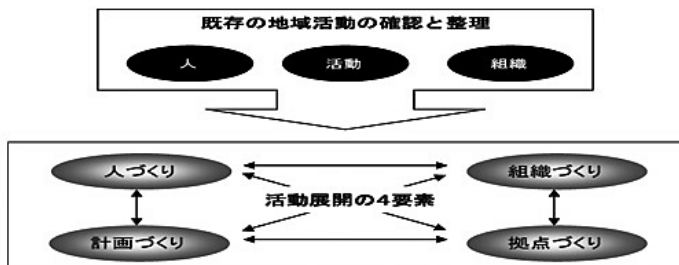


図Ⅲ-3 自治会区を活動エリアとした地域福祉推進基礎組織の組織形態と自治会との関係性

出典：島根県社会福祉協議会（2011），p.18

島根県社会福祉協議会では平成20年度より3年間、「しまね流自治会区小地域福祉活動実践モデル事業」を実施した。この事業では、6市町社会福祉協議会・12重点自治会区を選定して、自治会区小地域福祉活動のアプローチを志向するうえでの実験的取り組みを行っている。具体的に

は、平成20年度では中山間地域、平成21年度には都市部、そして平成22年度には離島における自治会区小地域福祉活動の重点地域において、実践の蓄積を行ってきた。鳥根県社会福祉協議会では、こうした重点モデル地区での実践を踏まえ、自治会区小地域福祉活動を展開するための要素として、「人づくり」「組織づくり」「計画づくり」「拠点づくり」を抽出した（図Ⅲ-4）。平成23年度から2年間は、県内市町村における自治会区小地域福祉活動を対象にした「しまね流自治会区福祉活動推進補助事業」を実施し、活動展開の4要素に基づいて助成金を設定して、自治会区小地域福祉活動の推進を図った。



図Ⅲ-4 しまね流自治会区小地域福祉活動展開の流れと要素

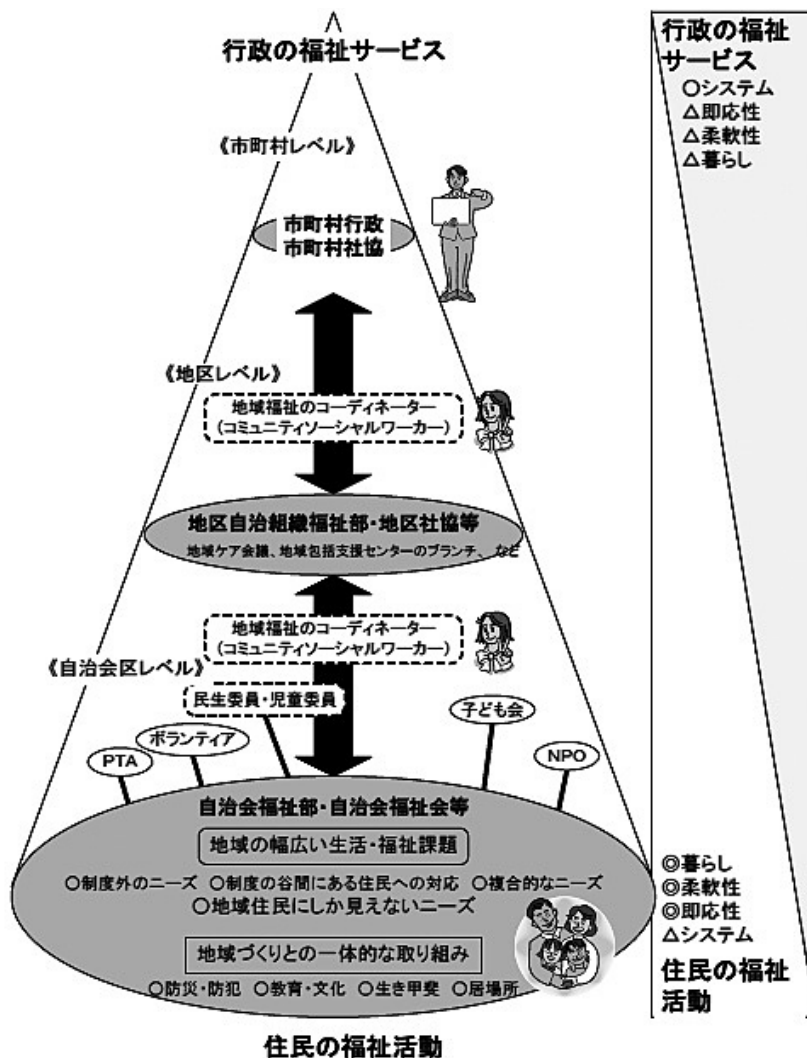
出典：鳥根県社会福祉協議会（2011），p.13

3）自治会区福祉活動支援事業の展開

一方で、自治会区という圏域内で小地域福祉活動を展開するうえでは、人口減少や高齢化社会におけるマンパワーの問題、人口規模や地理的条件の問題、資源やノウハウの問題等、様々な理由から自ずと限界が生じてくる。また、自治会区単位では解決できないような住民の生活課題や福祉ニーズに、どのように対応していくのか。そのシステムづくりを構築していくことが求められた。

そこで、鳥根県社会福祉協議会では、自治会区小地域福祉活動の展開に係る重層的な圏域設定を想定し（図Ⅲ-5）、平成25年度から3年間「自治会区福祉活動支援事業」の取り組みを行っている。この事業では、自治会区小地域福祉活動を実践する組織・団体等に対し支援を行う組織体を結成するための取り組み、基盤支援を展開している。その組織体を「活動支援組織」と呼称し、市町村社会福祉協議会をはじめ、福祉専門職やボランティア等、地域の実情に応じた人員で組織化することとしている。この活動支援組織は、①市町村単位、②小・中学校区単位や公民館区単位、③自治会区等の小地域単位で設置することとしているが、概ね組織化が想定されているのは②の単位（地区レベル）である。また、活動支援組織には、自治会区小地域福祉活動への取り組み支援や新たな活動組織立ち上げへの支援だけでなく、地域の福祉ニーズを把握し解決策を検討する機能や、情報交換・連携を含めたネットワーク機能も求められている。

なお、自治会区、（地区レベルを想定した）活動支援組織、市町村行政・社会福祉協議会といった重層的なシステムをつなぎ、コーディネートする役割としては、「地域福祉のコーディネーター（コミュニティソーシャルワーカー）」の配置を想定しており、鳥根県社会福祉協議会では、コ



図Ⅲ-5 「しまね流自治会区小地域福祉活動」展開に係る重層的な圏域設定（イメージ）

出典：島根県社会福祉協議会（2011），p.9

コミュニティソーシャルワーカーの養成事業についても積極的に取り組んでいる。

2. 益田市社会福祉協議会⁽¹³⁾

益田市社会福祉協議会は、益田市の市制施行にあわせ、昭和27年に民間の任意団体として設立され、昭和41年に社会福祉法人の認可を受けている。平成16年11月には、益田市、美都町、匹見町の合併にあわせ、益田市・美都町・匹見町社会福祉協議会が合併し、現在の益田市社会福祉協議会となっている。

現在、旧益田市内に14の地区社会福祉協議会が配置されている（旧美都町、旧匹見町には支

所を置いている)。この地区社会福祉協議会は、公民館単位（旧村単位）に設置されており、公民館長が地区社会福祉協議会の事務局長を担っている（会長は地区ごとに選出）。

この地区社会福祉協議会の中心的な活動は、小地域ネットワーク活動である。この小地域ネットワーク事業は、平成5年から本格的に開始されている。平成5年から平成8年の間で、国庫補助事業として、小地域福祉ネットワーク（ふれあいのまちづくり事業）を行い、自治会に福祉委員、より身近なレベルに協力委員を配置し、地域での助け合い活動を進めてきた（旧益田市対象）。これらの事業は、補助期間終了後も地域に根付き、助け合い活動の一助となってきたものの、その後の地域社会の状況の変化や、地域間格差・事業の形骸化などが課題となり、平成23年度より、新たに小地域ネットワーク事業を展開している。その内容は、地区社会福祉協議会内の自治会（組、班）単位による「支え合いマップづくり」を通じた地域課題の共有化と課題解決に向けた「ご近所福祉活動」である。

ここで具体的な流れについて説明する。平成23年度には、本事業を進めるための研修会を開催している（独自財源）。平成24年度から25年度においては、小地域ネットワーク活動モデル自治会を地区社会福祉協議会による推薦から選定し、支え合いマップづくり（50世帯程度の単位（自治会、又は組、班））を実施すると共に、孤立している人・助けの必要な人の発見と課題の整理を行っている。対象としたモデル自治会は、市中心部の自治会として吉田地区の中須自治会（西組）（60世帯）と高津地区の須子本通り自治会（33世帯）、海側の地区として小野地区の戸田自治会（植松組）（40世帯）、山間部として二川地区の二川自治会（宮ノ原班）（31世帯）と道川地区の道川連合自治会（63世帯）であった。財源は、島根県社会福祉協議会の事業補助金「新ふるさと福祉学習推進事業補助金」であり、益田市社会福祉協議会として年間20万円の補助を得て、各自治会に各4万円を配分し取り組みに活用された。

具体的な取り組みとしては、次の通りである。

中須自治会（西組）は、独居高齢者や引きこもりがちな高齢者の見守り、高齢者のふれあいの場づくり、どのような方が地域に住んでいるか把握できないといった課題から、福祉委員の見守りや地区の行事への参加の促し、自治会の集会所でのサロン活動、ご近所づきあいなどからの情報収集などが行われるようになった。

須子本通り自治会では、高齢者や障害者世帯の見守り、会合や行事に出てこない高齢者が多い、地域の障害者との交流といった課題から、介護をしている世帯への声掛けや、独居世帯、高齢者世帯、障害者世帯の見守りと声掛け、ミニサロンの開設、地域内の障害者施設の活動や行事への協力や交流、防災訓練などが行われるようになった。

戸田自治会（植松組）では、独居高齢者、高齢者のみ世帯、家族の介護を続けている介護者、地域でのふれあいが少ない、困りごとがつかめない、住民の互助による「ご近所福祉推進組織づくり」などの課題から、声掛けや生活の変化への見守り、介護者へのサポート、地域の行事への参加の呼びかけ、日常的に困りごとがないかの声掛け、「交流研修懇親会」の開催や「見守り支援隊」の編成を行った。

二川自治会（宮ノ原班）では、独居高齢者や閉じこもり高齢者、二人の老親の介護を抱えている世帯、日中独居の高齢者でサロンの参加が消極的な人たち、気軽におしゃべりできる場所がないといった課題から、訪問や声掛け、カラオケサロンの開設、道端へのベンチの設置などを行った。

道川連合自治会では、独居高齢者や夫婦ともに体が不自由な高齢者世帯、高齢者と子どもの交流の機会が少ない、車を運転しない高齢者の買い物手段の確保といった課題から、定期的な訪問、地域の小学校や住民の方との「道川地区親睦交流会」「三世代交流会」「年末清掃奉仕と門松づくり」の開催、「お買い物ツアー」の開催などを行った。

平成26年度から平成27年度にかけて、小地域ネットワーク活動の継続・拡大に取り組んでおり、平成27年度には、15の自治会や団体が支え合いマップづくりに関心を示している（手あげ方式、250自治会中）。財源は、島根県社会福祉協議会の事業補助金「自治会区福祉活動支援事業」である。

高齢化の進む中山間地域において、単身高齢者などの見守りを初めとする生活支援は極めて重要な課題である。それは市場が関与するサービスのみならず、ネットワーク化されたコミュニティの中で行われるものであり、経済性の低い活動に高い意義を与えているのである。

3. データ分析

1) 県内の地域福祉推進基礎組織の組織化と活動

島根県は平成28年現在、計18の自治体から構成されている。各自治体には多くの自治会あるいは町内会が組織されており、県全体では6,138もの組織が存在している。これら自治会・町内会の中で、地域における地域福祉の推進団体である地域福祉推進基礎組織が設置されているのは3,213自治会区・町内区であり、その組織化率は52%となっている。自治体レベルで見れば、自治会・町内会数が多いのは、出雲市（2,410）、松江市（888）、雲南市（503）といった県内の比較的大きな自治体であり、地域福祉推進基礎組織数でも、出雲市（1,205）、松江市（500）、浜田市（438）といった自治体の設置数が多い。組織化率でみると、浜田市、飯南町、川本町、美郷町、邑南町、知夫村が100%となっている一方で、組織化の進んでいない自治体も存在しており、住民意識の差異が表れているともいえよう。

地域福祉推進基礎組織が手掛ける主な活動は、県全体では小地域ネットワーク活動(1,138件)⁽¹⁴⁾、高齢者のいきいきサロン活動（1,683件）、子育てサロン活動（158件）、防災や災害時に備えた諸活動（342件）、活動計画の策定（340件）、環境美化活動（673件）、農産物等生産・加工活動（48件）、世代間交流活動（743件）、伝統文化の保存・継承活動（440件）、買い物宅配活動（79件）、自治会輸送活動（26件）⁽¹⁵⁾、配食活動（54件）、その他（100件）となっている。

2) 地域福祉活動の積極性に関する要因分析

続いて地域福祉推進基礎組織の活動状況に関するパネルデータ分析を行う。分析に用いるデータは島根県社会福祉協議会から提供を受けた平成25年度および26年度の自治体別の自治会区数

と地域福祉推進基礎組織、その組織化率、活動数である。さらに各自治体の基礎統計を公益財団法人島根県市町村振興協会「島根県市町村データブック〈<http://shinkoukai.shimane-ssjk.jp/usr/d-book/>〉」より入手した。ここで本節では被説明変数としては地域福祉推進基礎組織の組織化率および活動数を用いる。説明変数は、組織化率、住民男性比率、人口あたり自治体職員数、面積あたり公民館数、第一次産業従事者比率、第二次産業従事者比率、商店数、工業生産額、商業生産額、世帯規模、財政力指数である。なお分析にあたりすべての変数を対数変換している。また、ハウスマン検定の結果に従って、ここでは変量効果モデルの結果の解釈のみを報告する(表Ⅲ-1)。

表Ⅲ-1 地域福祉活動数の要因分析

変数	係数	Std. Err.	Z 値	確率値
組織化率	1.292	0.215	6.02	0.000
住民男性比率	5.671	7.417	0.76	0.444
人口あたり自治体職員数	1.822	1.009	1.81	0.071
面積あたり公民館数	0.337	0.173	1.94	0.052
第一次産業従事者比率	-1.479	0.829	-1.78	0.074
第二次産業従事者比率	2.873	0.996	2.89	0.004
商店数	1.519	1.238	1.23	0.220
工業生産額	0.007	0.067	0.11	0.916
商業生産額	-0.736	1.016	-0.72	0.469
世帯規模	0.671	2.713	0.25	0.805
財政力指数	-0.407	1.738	-0.23	0.815
定数項	-40.297	34.495	-1.17	0.243
観測数 38				
グループ数 19				
R-sq: within 0.4987				
between = 0.8600				
overall = 0.7266				
Wald chi2(11) = 69.11				

回帰分析の結果、組織化率の高い地域、人口あたり自治体職員数の多い地域、面積あたり公民館数の多い地域、第一次産業従事者比率の低い地域、第二次産業従事者比率の高い地域ほど地域福祉推進基礎組織による小地域福祉活動を積極的に行っていると解釈できる。組織化の進んでいる地域は、その小地域福祉活動の担い手である地域福祉推進基礎組織の増加とともに活動数が増加することは当然の結果といえる。また、人口あたり自治体職員数が多い地域ほど活動数も増加するという結果となったが、これは町や村といった比較的小規模自治体の住民組織による地域福祉活動が盛んであるという傾向のあらわれかもしれない。面積あたりの公民館数の多い地域ほど活動数も多いことは、公民館は従来の生涯学習の場としてだけでなく、近年求められている地域の人づくりや地域づくりの活動拠点としての役割を果たしうることを示唆している。最後に、第一次産業就業者比率の高い地域で活動が少なく、第二次産業就業者比率の高い地域で活動が多いことから、第一次産業に従事する住民の多い地域での小地域福祉活動の推進には何らかの支援が

必要とされているのかもしれない。

Ⅳ．地域での取り組みの事例

1．益田市種地区⁽¹⁶⁾

1) 種地区の概要

益田市種地区（以下、種地区）は、人口303人、高齢化率41.3%、世帯数117世帯の地区である（平成27年8月現在）。昭和の大合併以前は、種村という一つの自治体として栄えた旧村地区であり、旧益田市が発足した際に合併し、現在に至っている。

種地区は、4つの自治会、11の集落で構成されている。60%近い高齢化率に達している自治会も存在するなど、いわゆる限界集落を抱えた地区でもある。農業の担い手不足も深刻化しており、遊休農地率は4割である。また、医師会病院が出張診療所を週1回開いていたが、現在は閉鎖している。他の地域施設としては、簡易郵便局、JA出張所、公民館があるのみとなっている。

益田市教育委員会が所管する種公民館は、種地区における地域の拠点として機能している⁽¹⁷⁾が、平成16年からは、益田市地域振興課（現：人口拡大課）が所管する地区振興センターとしても共用されている。公民館館長・職員は、地区振興センター職員としての業務も併任する形となり、社会教育活動と地域振興活動の双方を担っている。

2) 小学校の統廃合と地域振興プロジェクト

種地区において地域振興が積極的に展開されるようになったキッカケは、平成10年から浮上した種小学校の統廃合問題であった。地域のシンボルでもある小学校が統廃合されることを危惧した地元有志が「種の定住を進める会」を発足させ、種公民館前の土地を購入・造成して、住宅用地として安価に提供するという取り組みを実施した。そうすることで、I・Uターン者を増やし、種地区の人口増加（特に子育て層）を狙っていた⁽¹⁸⁾が、結局、小学校の廃校を止めることはできなかった。

その後、「種小学校統廃合問題協議会」の委員や種の定住を進める会のメンバーも含めた住民有志により、平成17年3月に「種のあすをゆめみる会」（以下、ゆめみる会）が発足する。ゆめみる会が発足した理由は、小学校統廃合問題をキッカケに、種地区の人口減少だけではなく地域活動の停滞を危惧する機運が、住民の中でも高まっていたからである。ゆめみる会が最初に取り組んだのが、種地区の現在を伝える「種だより」を発行し、種中学校（現在は廃校）卒業の団塊世代（地元出身者）を対象に配布したことだ。また、「種だより」の発送に合わせて、アンケート調査を実施し、Uターン希望者や、種地区の農産物発送を希望する人の情報を集約していった。

平成19年3月には種小学校が閉校したが、4月にはそのタイミングに合わせるかのように、ゆめみる会による地域振興プロジェクトが進んでいく。定住対策としては、引き続き「種だより」を発行し、定年前後の世代にUターン向けの団地や空き家情報を記載して情報提供を行った。また、アンケート調査の結果を踏まえ、農産物等のサンプルを「ふるさとパック」として無料で地

元出身者に発送した。農業関連でいえば、農地の保全管理対策として農地マップを作成したほか、地域資源を活かした特産品の育成にも力を入れるとともに、荒廃地を利用した生産体制の確保にも重点が置かれるようになった。そして、一番の重要事項として取り上げられたのが、小学校の廃校活用の検討である。ゆめみる会では、全国の廃校活用の事例調査を実施するだけでなく、先進地への視察も積極的に行った結果、小学校を農産物の加工場として使用することを決断し、「加工場設立委員会」まで発足させた。平成20年8月には、小学校の教室を活用した加工施設「種まなびや工房」を設置し、地元出身者（ふるさと会員）へ、もち・コンニャク等の加工品をふるさと便として発送するようになった。

3) 「種まなびや工房」の取り組み

平成21年3月には、種地区連合自治会全体が関わる「地域全体参加組織」として「種まなびや工房」が正式に設立される。種まなびや工房では、ほとんどが農業従事者である連合自治会を一つの生産部として位置づけ、種地区で栽培、収穫されたタケノコ、ゆず、大根、コンニャク芋、梅、コシヒカリ、もち米等を、農家から買い取る。それら農作物は、小学校跡地を活用した加工施設に運ばれ、加工部として位置づけられた地区の高齢女性ボランティアにより、調理、乾燥、包装の作業が行われる。ここで加工された商品は「種ブランド」として毎週、益田市街地のスーパーマーケットへ出荷され販売されている⁽¹⁹⁾。また、現在では弁当の仕出しも積極的に行っており、運動会や敬老会、祝賀会等で弁当の注文が入るなど、地域での需要も大きい。

こうした種まなびや工房の取り組みは、種地区全体に良い循環をもたらしている。高齢者農家は、農作物の買取により生産意欲も向上しているという。また、コンニャクやもち米等の栽培面積も拡大するとともに、遊休農地を100a（1ha）解消することができた。そして、加工品の製造量の増加により、種まなびや工房に参加する住民の数も増加している。種地区にいち早く注目し、研究してきた丹間は、「生産、加工、販売の仕組みを地区に築くことで、営農促進、遊休農地対策、定住対策、廃校活用、高齢者の生きがい創出といった課題を…（省略）…有機的に関連づけて展開している」〔丹間（2010），p.189〕と、種地区の取り組みを評価している。地域資源を活用し、生産、加工、販売へと転換することで、地域再生や高齢者の社会参加を促しているという意味では、種まなびや工房の取り組みは、まさしく地域課題の解決を目指したコミュニティビジネスを展開しているといっていよう。

4) その他展開している事業や活動

種地区では、交通対策として、益田市の運営で「生活バス」が走っていた。毎日の定期運行だったが乗車率が低いということ、地区の奥部にとっては路線までが遠かったということもあり不便という声があがっていた。そこで、平成20年度に、市交通観光課、自治会長、地区振興センター職員で対応を協議した結果、市の運営による「デマンドタクシー」を導入することが決定し、平成21年度より運行が開始された。このデマンドタクシーは、週2回の運行で完全予約制の事業で

ある。以前のバスと比較すると便数は減るが、自宅の前まで送迎してもらえるため、高齢者にも安全で買い物にも便利ということで評判は上々である。また、幅員の狭い地域にも運行が可能になり、買い物難民対策にもなっている。料金も片道100円と安価な値段で利用できる。

地域福祉活動についても活発であり、平成16年には種公民館内で学童保育を実施し、子育てできる環境を整えている。また、子ども見守り隊という子どもボランティア組織を設立し、月に1回独居高齢者宅にお弁当を配布する活動も行っている。

2. 雲南市槻之屋地区⁽²⁰⁾

1) 槻之屋地区の概要と取り組みの発端

雲南市は出雲市と松江市の南に隣接する人口4万人ほどの市である。平成16年11月に6町村の合併で誕生した。木次町湯村の槻之屋（つきのや）地区は2集落からなり、市の中心部から7kmほど山あいに入った標高二百数十mほどの中山間地域に位置する（林野率80%）。旧村時代（温泉村）には村役場があった。平成7年には総世帯数42戸（農家数37戸）、総人口147人（農家人口（販売農家）116人、うち農業就業人口48人）を数えたのが、平成27年には総世帯数28戸（同14戸）、総人口87人（20人、6人）に激減している。高齢化率は48%である。

地区では、集落営農組織の農事組合法人「槻之屋ヒーリング」、自治組織の認可地縁団体「槻之屋振興会」、そして地域経済分野（コミュニティビジネス）の特定非営利活動法人「ふる里雲南」が相互に緊密に連携しながら、地区の暮らし・生活環境・農業・地域経済を守り発展させるむらづくり活動に取り組んでいる⁽²¹⁾。

現在のむらづくりの直接のきっかけは、地域の若者たちが当時沈滞ムードにあった集落を活性化するために「ファームドリーム会」を結成した平成6年にまでさかのぼる。槻之屋連合自治会（上槻自治会、下槻自治会）は彼らの思いに応じて会の活動への助成を決め、あわせて地区のさまざまな要望事項をまとめる作業グループを組織した。そして、まとめられた事業案を具体化していくために、連合自治会は町に提案すると同時に事業の担い手の組織化に取り組んでいった。

2) 「槻之屋ヒーリング」

槻之屋ヒーリングは事業案に盛り込まれた圃場整備をきっかけに平成10年に有志18戸で立ち上げられた。「集落を守り、維持、発展を目指す」ことが集落営農設立の目的である。

組合員全員が兼業農家であったので「土日祝祭日に和気あいあいと農作業をしよう」という夢を持って出発したものの、参加者が徐々に減り特定の人に負担が集中し、初年度、次年度と赤字を計上した。そこで経営方針を大きく変え、外部から新規就農者を確保しかつコストダウンを追求する収益重視へと転換することにした。代表の斎藤氏が地元企業を退職して法人の専従職員になるのは平成12年のことである。また、多角化を進め新しくハウス野菜・切り花・苗物・キノコ等の生産・直接販売も開始し売上げの増大も図った。その結果、徐々に経常利益は増大しついに平成18年度決算で累積赤字を克服し、平成18年・23年・24年と1名ずつ若手の新規雇用者を地

場産業並の給与で集落外から迎え入れていった。

槻之屋ヒーリングは槻之屋振興会の活動に協力して、市道・農道の維持管理、害獣駆除、公共施設や高齢者宅の除雪作業、美化活動（花壇の維持管理）、地域文化（「槻之屋神楽」）の伝承などの地域貢献活動にも活発に関わっている。また、近年では特定非営利活動法人「ふる里雲南」の設立を通して、地域に新たな仕事の間を作り出す活動にも取り組んでいる。このようなコミュニティ指向の活動のおかげで、ヒーリングは収益を重視する方向に路線転換しても基盤となる集落から遊離してしまわずに活動を継続しえているといえよう。

現在の組合員は20戸で、組合員の水田はすべて法人に利用権設定されている（9ha）。また、認定農業者（特定農業法人）となり、地区内の農用地のほとんどを利用集積し、また地区外の水稲作業も受託している。主力商品である減農薬栽培（元肥には近隣の木次ファームの鶏糞を使用）の「奥出雲癒し米」は主に木次町、松江市、大阪でのJAの産直あるいはインターネットを通して販売し、多品種少量生産の野菜や花は直売所を中心に出荷している。

平成26年度の経営概要は次のとおりである。〔経営面積（利用権設定面積）〕水田18.0ha、畑2.0ha；〔経営内容（売上げ内訳）〕水稲60%、受託作業20%、その他20%；〔組合員数〕20名；〔収入〕産出額2,214万円、営業外収入（補助金、助成金等）587万円；〔雇用者〕専従理事1名、正規雇用3名；〔臨時雇用〕組合員（定年退職者）、組合員の配偶者、アルバイト。

平成30年度からの生産調整の廃止、米価下落など、水稲栽培は今後ますます厳しくなる。また農業後継者の問題もある。今後の法人の経営について代表の斎藤氏は、近隣の集落営農法人との連携は目指す方向ではなく、米依存を脱却し（「山奥の田んぼは山に返す」）、特定非営利活動法人「ふる里雲南」（農家レストランと直売所）との連携を強化して野菜と山菜の栽培にいっそう力を入れるという。

3) 「槻之屋振興会」

尾原ダム建設に関連して平成13年に槻之屋地区の公民館の移転問題が浮上してきたが、個人名義での登記だったために処理に手間取った。そのためこれを機に不動産に関する権利を保有できるように自治会を法人化することになり、そこで立ち上げられたのが槻之屋振興会である。平成13年8月に地方自治法第260条の2による認可地縁団体として町の承認を受けた。自治会が世帯単位で組織されているのに対して、振興会の場合には地区の20才以上の住民全員が構成員である（制度上も、個人加盟となっている）。

槻之屋振興会は住民参加による環境改善活動、生活改善活動、集落活性化活動などを主な活動内容とし、地区の暮らしと生活環境をボランティアで支えている。一方、連合自治会は振興会の下に位置付けられており、集金や行政の伝達などの役割を担っている。

平成12年の総会では、手伝いの負担感から葬儀を業者に任せるやり方に変えて欲しいとの提案が地区の高齢者から出された。地区外に住む親族も含めた1年半にわたる検討の結果、個人葬から振興会による会館葬（指定管理料無しで管理している地区内の郷土文化保存伝習施設—神楽

の練習場—を利用）に統一し、合わせて葬儀のマニュアルも作成した（例えば香典返しをしない）。業者任せで地区外での会葬になれば、場合によっては費用面で困るケースや参列する高齢者の足の問題も起こりうるからである。山陰中央新報はこの葬儀改革を「あらたな“地縁”を構築する試み」（平成21年11月30日付け）と伝えている。

4) 「ふる里雲南」

尾原ダムの周辺地域活性化対策の一環として県と雲南市の共同で道の駅「おろちの里」が建設され平成23年5月にオープンした。その指定管理者となっているのが特定非営利活動法人「ふる里雲南」である。当初は槻之屋ヒーリングが引き受けようとするも農事組合法上での制約のために断念し、槻之屋振興会で担うことも難しかったのでヒーリングのメンバーが中心となって4月に特定非営利活動法人の立ち上げとなった。雲南市からの指定管理料は無いが、その代わりに法人で運営する直売所と農家レストランの家賃は無料である。また電気代と水道代は県が負担している。現在7名で両事業にあたり、ハローワーク経由で募集した雇用者は地元や近辺から通っている。

農家レストラン「ふるさと亭」は「その土地でしか食べられないものを提供する」という方針で運営され、地元で採れる山菜や野菜・「癒し米」・「手づくりこんにゃく」などを使った料理をバイキング形式で提供している。料金は一人1,300円である（高齢者と小学生は割引）。当初は赤字続きであったが、食材の工夫やコーヒークップの見直しなどの合理化のおかげもあり、尾道松江線の全線開通（平成27年）で交通量が30%も減少したにもかかわらず来客数は好調で黒字になってきた。

注

- (1) 本稿の作成にあたっては、調査先の方々に大変お世話になりました。ここに記して感謝申し上げます。もちろん、本稿のありうべき誤謬はすべて筆者達に帰するものである。なお、本研究はJSPS科研費15K03970、26285141の成果の一部である。
- (2) この節の叙述は、鳥根県地域振興部しまね暮らし推進課でのヒアリング（平成27年10月20日）によっている。
- (3) 同条例の制定過程については、「議会改革リポート変わるか！地方議会（9）条例制定を機に、政策立案を活性化—鳥根県議会」『ガバナンス』2002年1月号、pp.114-117に詳しい。
- (4) <http://www.pref.shimane.lg.jp/life/region/chiiki/chusankan/chusankan-keikaku/syuurakutyousa-kekka.html>を参照されたい（平成28年1月25日閲覧）。
- (5) <http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/seisaku/keikaku/sousei/>を参照されたい（平成28年1月25日閲覧）。
- (6) 中山間地域の高齢化率35%以上の集落が、それぞれの現状をふまえた『集落活性化プラン』を策定し、その取り組みに必要な経費（上限100万円）を市町村を通じて交付する事業である。http://www.pref.shimane.lg.jp/admin/region/chiiki/chusankan/kako-jigyousyuraku-kinkyusikkk_jigyousyuraku.htmlを参照（平成28年1月25日閲覧）。

- (7) 国土交通省「国土のグランドデザイン2050」では、全国の過疎地域等にある集落の数が約65,000に対して5,000箇所程度の「小さな拠点」の形成を想定している〔国土交通省（2014），p.19〕。島根県の中山間地域約3,300集落に対して227地区の設定は、割合としてはほぼ一致する。
- (8) <http://satodukuri.pref.shimane.lg.jp/karute>を参照されたい（平成28年1月25日閲覧）。
- (9) サポート人材による地域支援については、入江・小田（2013）を参照されたい。
- (10) この節の叙述は、益田市役所人口拡大課地域づくり支援室でのヒアリング（平成27年8月27日）によっている。
- (11) <http://www.city.masuda.lg.jp/soshiki/3/detail-20984.html>（平成28年1月25日閲覧）
- (12) この節の叙述は、島根県社会福祉協議会でのヒアリング（平成27年10月21日）によっている。また、しまね流福祉のまちづくり推進事業『自治会区福祉活動支援事業』実施要領も参考にした。
- (13) この節の叙述は、益田市社会福祉協議会でのヒアリング（平成27年8月27日）によっている。また、益田市社会福祉協議会（2014）も参照した。
- (14) 声かけ・訪問・ゴミ出し・雪かき等。
- (15) 買い物・通院など。
- (16) この節の叙述は、益田市種地区でのヒアリング（平成27年8月26日）によっている。また、現地でいただいた資料を参考にしてている。
- (17) 種公民館（種地区振興センター）は、種地区社会福祉協議会の拠点としても機能している。
- (18) この定住対策の取り組みは功を奏しており、現在では、造成した区画も含めて全部完売している（現在、6区画に17名の世帯が居住）。なお、種地区全体では、住民11世帯27名のI・Uターン者が居住している。
- (19) 現在、販売（商品企画・販売促進）や事務局、加工部としての機能は、平成25（2013）年に発足した農事組合法人「アグリ種」が担っている。アグリ種の運営メンバーには、種地区の地域振興プロジェクトのキーパーソンやゆめみる会のメンバーも一部重複しているほか、Uターンで種地区に移住した住民も、運営メンバーとして携わっている。
- (20) この節の叙述は、槻之屋ヒアリングでのヒアリング（平成27年10月21日）によっている。また、現地でいただいた資料や農林漁業振興会（2010）なども参考にしてている。
- (21) 雲南市は合併後に小学校区単位で「地域自主組織」の設立を推進してきた。それは自治会だけでなく目的型組織（集落営農組織など）や属性型組織（女性グループなど）も結集した「小規模多機能型自治」組織である。

参考文献

- 安藤光義編（2004）『地域農業の維持再生をめざす集落営農』全国農業会議所
- 入江嘉則・小田博之（2013）「新しい地域支援のかたち—サポート人材と集落支援センター—」小田切徳美・藤山浩編『地域再生のフロンティア—中国山地から始まるこの国の新しいかたち—』農山漁村文化協会
- 小田切徳美（2009）『農山村再生 「限界集落」問題を越えて』岩波書店
- 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店
- 小田切徳美・藤山浩編（2013）『地域再生のフロンティア—中国山地から始まるこの国の新しいかたち—』農山漁村文化協会
- 澤野久美（2012）『社会的企業をめざす農村女性たち —地域の担い手としての農村女性起業—』筑波書房

- 北川太一編（2008）『農業・むら・くらしの再生を目指す集落型農業法人』全国農業会議所
- 北島健一（2016）「連帯経済と社会的経済 ―アプローチ上の差異に焦点をあてて―」『政策科学』23巻3号（近刊）
- 楠本雅弘（2010）『進化する集落営農』農山漁村文化協会
- 栗本裕見・橋本理（2012）『福祉NPOと地域自治組織の連携システムに関する調査研究』全国勤労者福祉・共済振興協会
- 国土交通省国土計画局（2009）『過疎集落研究会報告書』（http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudokeikaku_fr3_000011.html）
- 国土交通省（2014）「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成」（<http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>）
- 齋藤仁（1989）『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社
- 島根県社会福祉協議会（2011）『しまね流「自治会区における福祉活動」への提案―「日本一の田舎づくり」が島根の地域福祉を切り拓く―』
- 田代洋一（2006）『集落営農と農業生産法人』筑波書房
- 丹間康仁（2010）「コミュニティビジネスの拠点としての公民館―中山間地域の再生を目指して―」日本公民館協会編『公民館のデザイン―学びをひらき、地域をつなぐ』エイデル研究所
- 農林漁業振興会（2010）「日本農林漁業振興会会長賞受賞 槻之屋振興会」『平成21年度農林水産祭受賞者の業績（技術と経営）』pp.267-278. (www.affskk.jp/giyouseki-data1-49/h21-48.pdf)
- 益田市社会福祉協議会（2014）「小地域ネットワーク活動モデル自治会活動状況のまとめ」
- 松永佳子（2012）『創造的地域社会 ―中国山地に学ぶ超高齢社会の自立―』新評論