

# 農山村における自治の再構築に向けて

坂本 誠

全国町村会 総務部調査室 室長

## 「地方創生」のフロンティアとしての農山村

一連の「増田レポート」をきっかけに、人口減少問題がわが国の将来を覆う国家的な問題としてクローズアップされている。

増田寛也元総務相らは、独自の試算により、2010年から40年にかけての30年間で人口の「再生産力」を左右する「20～39歳の女性人口」が5割以上減少する市区町村は「消滅可能性が高い」として、該当する市区町村のリストを「消滅可能性都市リスト」として公表し、早急な人口減少対策を促した。以来、人口減少問題は、わが国の将来を左右する国家的課題として、「人口減少」や「地方創生」といったキーワードを新聞紙上で見かけない日はないほど関心を集めている。

人口減少は日本全体を襲っているが、なかでも

人口減少が深刻化しているのは農山村である。上述の「消滅可能性都市リスト」リストは、「都市リスト」と名乗ってはいるものの、そこに並ぶ「都市」の大半は農山村地域に位置する自治体である。

本稿では、まず農山村において人口減少が深刻化した背景として、近代化やリバタリアン的な改革が地域社会にもたらした影響を考察したい。結論を先取りすれば、農山村が疲弊した要因を同地域の近代化の遅れに求め、近代化あるいはリバタリアン的な改革への適応を処方箋として示す向きもあるが、それは正しくない。農山村においても近代化は進み、リバタリアン的な改革にも十分翻弄されてきた。むしろその結果として、農山村はその自律性を削がれ、地域の疲弊をもたらすに至ったとも言える。

一方で、農山村の中には、近代化路線を鵜呑みにするのではなく、リバタリアン的な改革にも拠らない独自のスタイルを構築し、維持存続を図ってきた地域がある。その地域の姿には、「地方創生」のあり方を考えるうえでの1つのモデルを見て取ることができる。本稿の後半では、単純な近代化あるいはリバタリアン的な改革に拠らない「地方創生」のあり方を実践例に学びたい。

## 近代化が農山村にもたらしたもの

近代化は、農山村社会を主体的に支えてきた「人」や「ムラ」を分解し、それぞれ社会を構成する

### さかもと まこと

東京大学法学部、同大学院工学系研究科社会基盤工学専攻を経て、2007年東京大学大学院農学生命科学研究科農業資源経済学専攻単位取得退学（途中高知県梶原町地域振興アドバイザーとして1年間赴任）。（財）とっとり政策総合研究センター、（独）農研機構農村工学研究所を経て2011年より現職。博士（農学）。

著書に、岡崎昌之編『地域は消えない』[第4章：農山漁村における地域マネジメントシステム]、[補論：都市・農山漁村における「高齢化」問題と対応策]（日本経済評論社、2014年）など。

「機能」に押し込んだ。

近代以前は、「人」は社会と主体的に関わりながら、自己の経営を自らマネジメントしていた。農村に住む人々は「百姓」と言われ、地域内外のさまざまな資源を活用し、多様な生業を組み合わせながら生計を立てていた。ところが近代は人間を社会の構成要素（機能）の1つとして追い込んだ。生産性の高い自立経営の育成を目指した戦後の基本法農政は、農村に「水田稲作モノカルチャー」とも言える経済構造を創りだした。そして「百姓」は「農家」となった。

近世の「ムラ」は、生産・生活共同体として土地や労働力、水利施設など地域社会のリソース全般を調整する枠組みであると同時に、藩政下の行政組織としての性格を併せ持つ存在だった。しかし、明治に入って近代的土地所有権が導入されると、土地に対する共同体的規制は衰え、従来村落共同体によって「総有」「共有」されていた土地は、多くが「公有」もしくは「私有」財産として分解された。共同体的規制の衰退は、結い・手間替えが農業への機械化の導入によってほぼ消滅するなど、やがて労働力も含めた社会のリソース全般に及んだ。こうして「ムラ」の生産・生活共同体としての性格は薄くなり、相対的に「ムラ」の持つもう1つの側面である行政村としての性格が強まった。結果的に、近代化は「ムラ」の「行政の下請け」化を進めた。

自律性を削がれ「周辺」化した農山村は、経済的にも「中心」に依存し、翻弄されることとなった。

「水田稲作モノカルチャー」の経済構造は、「農家」経営の高米価政策への依存を生んだ。高米価に支えられているうちは農村に一定の潤いをもたらしたが、やがて食糧制度が廃止され、高米価政策が終焉を迎えると、その安定は脆くも崩れ去った<sup>1</sup>。

こうして疲弊した農山村経済を維持するために採られた対策は、余剰労働力の吸収手段としての兼業化とそれを支えるための企業誘致・公共事業だった。しかし、都市から農山村への大規模な財政移転を前提としたモデルは自律的とはとても言いがたく、はたして1990年代半ばには限界を迎えた。公共事業は1990年代半ばをピークに減少し、

公共事業費と連動する形で増加してきた農家所得も同時期にピークを迎え、以降減り続けた。こうして人口支持力を弱めた農山村では、2000年代に入って若年層の社会減がより深刻化している（坂本2014）。

## リバタリアンの思想が農山村にもたらしたもの

自律性を失った農山村に追い打ちをかけたのが、2000年代の地方分権改革における「自立」の要求であった。

「自律」と「自立」は、読みは同じでも意味合いは異なる。「自律」は〈他からの支配・制約などを受けずに自分自身で立てた規範に従って行動すること〉を意味しており、「行動」における自己決定権と責任を強調した言葉である。一方「自立」は〈他からの支配や助力を受けずに、存在すること〉を意味しており、「存在」における「自助独立性」を強調した言葉である。

2つの「ジリツ」の混同は地方分権改革において致命的な誤りを生んだ。

1990年代に本格化した地方分権改革は、当初自治体の「自律」の向上を目標として自己決定権の拡充を目指してきた。“local autonomy（地方自治）”の“autonomy”とは「自律」を意味する言葉であり、地方分権改革が「自律」の向上を目指すのは当然のことであった。そしてその際には、財政面や行政事務面の政府のサポートは否定されていなかった。

ところが2000年代に入ると、地方分権改革はリバタリアンの思想の影響を受け、自治体の「自立」度を高めることを目的とした改革へと変貌する。ここでは財政面や行政事務面の自助独立性が重視され、政府によるサポートを極力減らすことが地方分権改革の目標として語られるようになった。

そうした動きが顕在化したのが「平成の合併」を推進する局面においてであった。「自主財源に乏しい町村や専門職の確保ができない町村は、『自立』できないのであるから、『自治体』として存続するに

はふさわしくないし、地方分権の受け皿たり得ない」として、「自立」の論理をテコに小規模町村の存在意義を否定する議論が展開されたのである。

こうして進められた「平成の合併」は、小規模町村が多く立地している農山村の地域経営に決定的な影響を与えた。JAをはじめとした協同組合が広域再編に伴って地域から撤退(協同組合の広域再編も信用・共済事業をはじめとした事業基盤の強化を目的としたものであり、市町村合併と類似の背景をもっていた)して以来、インフラ投資や新規産業の立ち上げなど最後の砦として地域経営を一手に引き受けてきたのが役場であった。しかし、「平成の合併」はその最後の砦をも地域から撤退させた。農山村は「都市(自治体)」の一部分と化し、「自律性」は奪われた。そして、地域経営の主体を喪失して「自律性」を失った農山村は、衰退の歩みをいっそう速めることとなったのである。

加えて、リバタリアン的な思想は「選択と集中」の論理を地方自治に持ち込んだ。曰く、財源は効果が見込める対象に集中して投下すべきであり、そうでない投資は「バラマキ」として排さねばならない。「地方創生」策をめぐっても、地方の中心都市に集中投資して「人口のダム」とすべきとの議論が展開されており、さらには行財政コストの嵩む山間集落の撤退を促進すべきとの議論すらある。

こうした議論において、農山村の存在価値は「都市」にとって役に立つか否かで判断される。投資効率を判断し、「無駄」と仕分けした投資に対して「バラマキ」というレッテルを貼り、行財政コストが嵩みすぎると仕分けした集落に対して撤退を促すのは「都市」サイドの人間であり、そこに農山村の「自律性」は考慮されていない。

## 再生へのヒント～山口市仁保地区の取り組みから自治の再生への道筋を展望する

以上のように、近代化は農山村における地域経営を担ってきた「人」や「ムラ」を「機能」として分解し、各々の自律—すなわち自治を奪ってきた。そしていま、リバタリアン的な思想が地方分権改革や「地方

創生」と結びつき、農山村の自治をさらに奪い去ろうとしている。

奪い去られた自治を再生するために、我々は何ができるのか。本稿ではそのヒントとして、山口県山口市仁保地区のケースを紹介したい<sup>2</sup>。

### 1) 活動の経緯

山口県山口市仁保地区は、山口市の北東部に開ける農村地帯であり、1889年の町村制施行から1955年までは仁保村という一村を構成していた。面積は約70平方キロ。2014年末現在で人口は約3000人余を数える。

仁保地区の地域づくり活動は、高度経済成長や近代化に対する疑問からスタートした。高度経済成長が進むにつれて、高い賃金を求めて人々は沿岸部のコンビナート地帯に流出していくのはなぜか。行政が農村の近代化を進める一方で、農業の選択的拡大から取り残された農家は地区外に流出していくのはなぜか。

高度経済成長や近代化が進むほど地域の人口が減っていく状況に疑問と同時に危機感を覚えた住民たちは1969年に仁保地域開発協議会を設置し、地元の山口大学の協力を得ながら仁保地区にふさわしい地域経営のあり方を探った。

その成果として1971年にとりまとめられた「地域開発の基本計画」では、「近代的いなか社会の創造」という基本理念が示された。住み良いむらづくりを進めるために、生活環境の近代化は必要である。しかしそれに伴って「人情豊かな古き良きいなか社会」を犠牲にしてはならないし、地域の生業を支える農業を疎かにしてはならない。「近代的いなか社会」という言葉にはこのような思いが込められている。

かくして仁保地区では、近代化の必要性和限界に向き合いながら、地域として折り合いをつけていく自律的な取り組みが始まった。

### 2) 活動の特徴

仁保地区の地域づくり活動の特徴の第1は、「自律性」の重視にある。

活動の大原則として、地区では「仁保のことは仁保で決めること」を掲げている。行政の言いなりにならず、地域としての自己決定権を守りぬくという強い意志をふまえたものであり、これを地区では「仁保モンロー主義」と称している。

ただし、行政の言いなりにならないことは、必ずしも行政に頼らないことを意味しない。むしろ地区には、行政と渡り合いながら行政のリソースを積極的に引き出そうとしてきた歴史がある。

たとえば道路整備を行政に要望する際には「仁保方式」と呼ばれる独特の手法をとってきた。「仁保方式」とは、道路整備を行政に要望する際にあらかじめ地元で用地取得について同意をとりつけておき、地権者の白紙委任状を添えて提出するものである。かつては集落が連帯保証して農協から資金を借り、代金を地権者に全額立替払した上で要望したケースもあった。こうした手法には議論もあろうが、行政のリソースは積極的に活用するが、その前に地域としてできることは可能な限りやり尽くすという地域の姿勢を示した行動と言える。

第2の特徴は、分化する機能を地域単位でつなぐ思想が埋め込まれていることである。

地区は「タテ割り行政に地域としてのヨコ糸を通すこと」を活動方針の1つに掲げている。機能ごとに分化した行政のタテ割り構造に組み込まれるのではなく、逆に地域の側でタテ割り化した行政をつなごうという考えである。

仁保地域開発協議会は、コンセンサス形成の場のみならず地域内諸集団の結節（ヨコ糸を通す）組織として設置され、当時の仁保農協や仁保土地改良区、自治会など地域内のあらゆる組織が構成員として加わっている。

また、農業振興に際しては、全集落に設置された営農改善組合（営農組織）が集落（自治組織）と表裏一体となって取り組みを進めている。集落には、専業農家もいれば、兼業農家も非農家もいる。しかし、農業こそが地域の生業であるとの考え方にもとづき、農業は農家だけで取り組むという考えはとっていない。

第3の特徴は、地域全体で資源を分かち合う再

配分を所与としていることである。

地区では道路や農地など生活・生産インフラの整備に際して「条件の悪いところから」という原則をとっている。1967年、地区内の市道に初めて舗装の予算が計上されたとき、市は舗装区間の優勢順位の決定を地区に委ねた。激論の末、地区が最優先の工区として選択したのは、一番奥の最も条件の悪い集落を走る道路であった。この時から「不便なところから良くしていく」という方針が地区のテーマとなり、以降、圃場整備に際しても災害復旧に際しても、条件不利地域から優先的に進めていく方針がとられている。

また、1983年に市からスクールバスの運行経費の受益者負担を求められた際に、通常ならば実際にバスを利用する生徒の保護者が負担するところ、仁保地区では子供の有無に関わらず運行する集落の全世帯が負担するルールを定めた。スクールバスは、それを利用する世帯だけのものではなく、地域全体のものであるという考え方による。

このように仁保地区の取り組みは、「自立」ではなく「自律」を志向し、近代化によって分化した機能を地域のレベルで再統合し、さらに地域全体で資源を分かち合う再配分を所与とした取り組みであり、そこで実現されているのは、まごうかたなき「自律」であり「自治」の再構築であると言える。

## 新たな広域的地域マネジメント組織の可能性

最後に、仁保地区のケースは、地域の自律一すなわち自治を再構築する主体のあり方について新たな可能性を示唆していることを指摘しておきたい。

既に述べたように、かつて地域経営の主体を担っていた市町村や協同組合は統合再編により地域から撤退した。かといって、合併をご破算にして市町村や協同組合の体制を元に戻すことは難しい。

それに代えて仁保地区では、昭和合併前の旧村という住民の共属意識や帰属意識を確保しやすい地域単位<sup>3</sup>に新たな広域的地域マネジメント組織（仁保地域開発協議会）を設立した。新たに設立

された広域的地域マネジメント組織は、第1に地域内の合意を図り地域としての意思決定をとりまとめる役割を、第2に地域内諸組織を接続し内部調整を図る役割を、第3に市行政など地域外と掛け合いながら地域に必要な資源を獲得し地域内に配分していく役割を果たし、地域の自治を担う組織として根付いている<sup>4</sup>。

日本全体の人口が減少局面を迎えているなか、農山漁村の人口減少を食い止めることはきわめて困難である。しかし地域の力は人口だけで決まるものではなく、地域内および地域外とのネットワークの濃密さや強固さにも左右されるものである。

その意味で、仁保地区のように、新たな広域的な地域マネジメントをベースに近代化やリバタリアンの改革によって失われた自治を地域に再構築する取り組みは、疲弊する農山村の取り得る新たな一手として期待されるのではないだろうか。■

#### 《注》

- 1 農地だけでなく山林もまた「林業モノカルチャー化」した。「モノカルチャー化」した林業は山村経済の木材価格への依存をもたらした。木材価格が高騰していた折には山村は繁栄を極めたが、木材価格の低迷がしている昨今では往時の繁栄は見る影もない。
- 2 仁保地区の取り組みについては、(小田切・田村 2013:49-58)も参照のこと。
- 3 仁保地区では昭和合併前の旧村が手がかりとなったが、他にも学校区など、それぞれの地域には、住民の共属意識や帰属意識を確保しやすい単位があるだろう。
- 4 旧村あるいは学校区単位などを単位に新たな広域的な地域マネジメント組織を設置する動きは、平成の合併後、広く普及を見せつつある。全国的な動向については(坂本・筒井・小林 2013)を参照されたい。

#### 《参考文献》

- 小田切徳美・藤山浩編著(2013)『地域再生のフロンティア』農文協(小田切徳美・田村尚志「第2章 新しいコミュニティづくり」)。
- 坂本誠・小林元・筒井一伸(2013)「全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」JC総研REPORT vol.27,28-33
- 坂本誠(2014)「人口減少対策を考える一真の「田園回帰」時代を実現するためにできること」、JC総研REPORT vol.32, 2-12

