

過疎地域における内発的発展の主体形成に関する一考察

～石川県輪島市門前町を事例として～

馬久地 浩*

目次

はじめに

第1章 戦後の地域開発政策と過疎問題

1-1 全国総合開発計画の全体像

1-2 過疎問題とその対策

第2章 内発的発展とコミュニティ

2-1 過疎地域における地域づくりと内発的発展

2-2 平成の大合併とコミュニティへの期待の高まり

2-3 地域コミュニティにおける地域共同管理と住民自治

第3章 輪島市門前町にみる農山村集落再生の可能性

3-1 輪島市の概況

3-2 限界集落問題と集落維持の方向性

3-3 農山村集落の再生の条件と可能性

おわりに—今後の過疎対策とコミュニティ政策—

はじめに

戦後の地域開発政策は、国策に沿った外来型の開発であった。旧全総の時代に進められた新産業都市、新全総の時代の大規模プロジェクト、三全総時代のテクノポリス、四全総時代のリゾート開発などがその典型である。これらは、国が策定した国土計画に自治体が乗り、補助金を得て莫大な財政資金をもとに産業基盤整備を行い、外部から工場などの外部資本を誘致することにより地域振興を図ろうとしたものである。このような地域振興を選択した背景には、外部からの企業誘致により、雇用の場を確保しつつ、自治体の税収を増やすことによって、地域を活性化しようとする自治体の意図があったといえる。しかしながら、経済のグローバル化などの経済状況の変化によって、企業撤退が相次ぐなど、必ずしも期待した通りの効果をもたらさなかつただけでなく、工場誘致に失敗した自治体は、莫大な公共投資にともなう財政赤字を抱えることになった。

また、こうした国の地域開発政策は三大都市圏への富と人口の集中をもたらし、結果、大気汚染・水質汚濁・騒音・振動・地盤沈下・悪臭などの公害問題が発生し、また住宅・学校などの生活基盤の絶対的不足が生じるなど、都市住

民の生活環境は悪化するという「都市問題」を引き起こした。

他方、農山村地域では若年人口の大量流出による「過疎問題」が起きた。この過疎問題によって農山村社会のコミュニティ機能は低下しただけでなく、共同体によって維持されてきた山や水の管理を脆弱なものとし、大きな社会問題に発展した。その後、1980年代に入り、経済のグローバル化と経済構造調整による中山間地域における産業の後退により、過疎問題がますます深刻化している。また、1999年の地方分権一括法とともに始まった「平成の大合併」は、市町村合併を推進するための財政上の優遇措置や市政の人口要件の緩和など幾多の制度を設け強力に推進された。この市町村合併により、基礎的自治体の規模が拡大することから、これまで自治体が行ってきた行政サービスの維持や細かなニーズの把握などが困難となることが懸念されている。特に、過疎化や高齢化が進行した農山村地域において、市町村合併は大きな影響をもたらしている。

こうした中、これまでの外来型開発への反省から、地域住民が主体となり、自治体への参画と協働を行い、地域の課題へ積極的に取り組むという内発的な地域づくりがすすめられるようになってきた。特に過疎地域においては、人口の流出と経済基盤の弱さから、コミュニティの維持が困難になっており、こうした課題の解決のためには、自立した地域の形成が不可欠となってきた。

本論文では、第1章において戦後の地域開発政策である全国総合開発計画について整理した上で、国による国土計画が過疎地域に及ぼした影響について論じた。また、過疎問題に対して国が行ってきた対策を検証し、その問題点について明らかにした。

*金沢大学人間社会環境研究科博士後期課程1年(前・岐阜経済大学マイスター倶楽部チーフコーディネーター)

第2章では、国による地域開発政策のアンチテーゼとして誕生し、農山村過疎地における自立的な地域づくり論である「内発的発展論」を取りあげ、内発的発展における主体について注目し、その上でコミュニティの重要性について示した。また、地方分権一括法の制定以来、急速に進んだ「平成の大合併」の論理と課題について見ることで、コミュニティに対する期待の高まりの背景について論じた。そして、過疎地域におけるコミュニティ再生に向けて「地域共同管理論」を手がかりとすることで自治会・町内会などの地域住民組織の役割について考察した。

第3章では、典型的な農山村過疎地域として石川県輪島市門前町を取りあげ、農山村集落再生の条件について検証した。そもそも、農山村過疎地域は地域ごとに自然や文化、風習と密接に絡まりあいながら、独自性、多様性、複層性、重層性を形成してきている。こうした歴史性や地域特徴をもとに自治会・町内会などの地域住民組織が主体性を持ち地域の課題解決に向けて積極的に取り組むまちづくりが多く見られるようになってきた。こうした取り組みについて考察を行うことで、農山村集落再生の可能性を提示した。

以上を踏まえて、過疎地域において住民が安心して暮らし続けられる地域社会の維持、再生の諸条件と可能性について探ることとする。

第1章 戦後の地域開発政策と過疎問題

1-1 全国総合開発計画の全体像

戦後の地域開発計画は、TVA 開発方式による治山治水、電源開発、灌漑など河川や流域の多目的整備を目指した特定地域総合開発計画が始まりである。この計画では、1957年までに22地域が指定され、そのうち21地域について計画が作られた。計画期間は10年間であり、計画が終了した60年代はじめは、所得倍増計画とともに高度経済成長が始まった時期であったことから特定地域総合開発計画は、戦後復興期の地域計画と位置付けることができる。その後、五次にわたる全国総合開発計画が策定されてき

た。本節で取りあげる全国総合開発計画については、これまで多くの研究が積み重ねられてきており、本論文ではそうした研究蓄積をもとにして、各期の全国総合開発計画については概観するにとどめることとする¹。

1962年に閣議決定された全国総合開発計画は、所得倍増計画のもとで進められた産業振興が、太平洋ベルト地帯での開発に偏っていたのを補完する役割を持たされた。このため、格差是正・産業分散が主たる目的となり、拠点開発方式と名付けられた地域開発政策が実施された。具体的には「過密地域」「整備地域」「開発地域」という三つの「政策地域」を設定し、太平洋ベルト地帯以外の地域を対象とした新産業都市、太平洋ベルト地帯周辺部を対象とした工業整備特別地域(鹿島、東駿河、東三河、播磨、備後、周南地区)を指定し国主導の地域開発方式の原型となった。それは、国が地域を指定し、国の直轄事業実施、補助金の補助率がさ上げ、地方債の特例(対象事業及び起債枠の拡大)、地方交付税の特例(地方税の特例にともなう地方税収減に対する地方交付税による補填)、税制上の特例(国税・地方税の軽減)、特別融資制度(政府系金融機関などによる政策的金融)、採択基準の緩和(国庫補助事業への採択基準の緩和)、規制緩和(土地利用規制などの緩和)など、事業、財政、税制、規制、金融における種々の優遇措置を講じて、地域振興を図ろうとするものである。そのため、新産業都市などの指定をめぐり激しい指定競争が繰り広げられた。指定を受けた自治体では、法人住民税や固定資産税の減免措置をはじめ、さまざまな優遇措置を設け工場誘致運動を推進していった。しかし、新産業都市の工場誘致に失敗した自治体においては、広大な遊休地を生みだし、自治体財政に多大な負担を強いることになった。また、工場の誘致に成功した自治体においても、大気汚染や水質汚濁、地盤沈下、悪臭などの公害問題を引き起こした。

1969年に誕生した新全国総合開発計画では、先の全総とは異なり、開発対象を特定地域や太平洋ベルト地帯に限定せず、国土全体に開発の

基礎条件を整備することで、地域間分業を推進する構想を有していた。そのため、新全総では全国を中央地帯、北東地帯、南西地帯の三地区に区分し、それらを新幹線・高速道路・航空路等の交通・通信ネットワークで結ぶことで全国を一日行動圏とし、地域間に分業関係を構築するネットワーク型開発構想を描いていた。しかし、このような大規模プロジェクト構想は、公害に対する厳しい世論と生活環境の優先整備を主張する革新自治体の誕生、1973年の第一次オイルショックによって、根本的な見直しを迫られることになり、三全総の策定が始まった。

1977年の第三次全国総合開発計画（以下三全総と略す）の特徴は、全総の拠点開発構想や新全総の大規模プロジェクト構想では重視されてこなかった「地方における定住環境の総合的整備」を基本目標に掲げた点にある。この三全総の開発方式は定住圏構想と呼ばれている。このなかで「定住」について、住民の生活を居住区一定住区一定住圏として重層的に捉え、定住圏は「都市、農山漁村を一体」とした「地域開発の基礎的な圏域であり、かつ、流域圏、通勤通学圏、広域生活圏として生活の基本的圏域」とされ、1979年7月国土庁の「モデル定住圏計画策定要綱」にもとづき、44圏域がモデル定住圏に指定された。このことから、この定住圏構想においても国主導の全国画一的な開発方式であったといえる。

1987年に策定された第四次全国総合開発計画（以下四全総と略す）は、東京一極集中を是正しつつ多極分散型国家を構築することを基本目標としていた。この多極分散型国家を形成するための開発方式は交流ネットワーク構想とされた。この交流ネットワーク構想は、「国民一人ひとりの定住の場であり、かつ様々な主体の交流の場である地域の整備を、それぞれの地域の特性を生かしつつ、地域自らの創意と工夫を基軸として推進する」ことであり、「国内、国際間の人流、物流、情報流の円滑化のための基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進する」こと「文化、スポーツ、産業経済等各

般にわたる多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成する」こととされている。つまりは、多極分散型国家という概念のもとそれらを結ぶネットワークを公共事業によって形成していこうとしたものである。こうした国土計画の背景には、1985年のプラザ合意における円高ドル安への誘導と内需主導型経済構造へと転換があった。そのための手段として、民法による東京を中心とする都市再開発とリゾート法（総合保養地域整備法）による地方のリゾート開発が行われた。こうした大規模開発を軸とした国土計画は、農山村地域においてゴルフ場開発やスキー場建設ブームをもたらし、結果として自然環境の破壊や第一次産業の衰退、自治体財政の悪化などの悪影響をもたらしたのである。

1998年3月に閣議決定された「21世紀の国土のグランドデザイン」は過去の国土計画の反省にたち、五全総という言葉こそ出てこないが、事実上の五全総であったといえる。このグランドデザインでは、まず国土をめぐる諸状況の大転換として、①国民意識の大転換、②地球時代、③人口減少・高齢化時代、④高度情報化社会の4つを挙げ、21世紀の文明にふさわしい国土づくりを進めていくためには、国土構造形成の流れを、太平洋ベルト地帯への一軸集中から東京一極集中へとつながって来たこれまでの方向から多軸型へ明確に転換することが必要であるとした。そして、国土構造形成の流れを望ましい方向に導くため、複数の国土軸、すなわち西日本国土軸（いわゆる太平洋ベルト）に加え、北東国土軸、日本海国土軸、太平洋新国土軸の4つの国土軸が相互に連携することにより形成される多軸型の国土構造を目指すこととしている。具体的には、4つの国土軸上に大都市と世界を結ぶ国際空港及び地方との連携を目的とした地方空港の開設、大都市間を結び地域連携を図るための高速道路網の整備、港湾地域や海峽地域を連絡する大型橋梁（東京湾口道路、伊勢湾口道路、関門海峽道路など）、防災と利水を目的とした大型ダム・河口堰、農業生産目的の干拓事業など、社会資本を集中投資し、長期不

況下で停滞する地方経済の回復を牽引しようと位置付けられた。しかし、こうした大型公共事業プロジェクトを中心とした地域開発政策は、これまでの全総と同じく、大規模開発という公共事業中心の開発政策となった。

以上、これまで簡単に戦後の地域開発政策である国土計画について概観してきた。戦後の地域開発政策は、太平洋ベルト地帯を中心として重化学工業支援育成政策を行い、それとともなって「社会資本充実政策」を展開することで、高度経済成長を遂げてきた。

また、こうした地域開発政策は、三大都市圏への富と人口の集中をもたらし、都市において大気汚染・水質汚濁・騒音・振動・地盤沈下・悪臭などの公害を引き起こし、また、住宅・学校などの生活基盤が絶対的に不足するなど、いわゆる「集積の不利益」を生じ、都市住民の生活環境は悪化するという「都市問題」を引き起こした。他方、農山村地域では、日本の高度経済成長による都市化によって若年労働者が大量に都市へと流入し、農山村集落の維持を困難にし、農山村の財政も危機に陥るなど「過疎問題」が起こった。つまり「都市問題」と「過疎問題」は日本の高度経済成長による資本の高度蓄積の過程で起こった地域問題なのである。

次節では、農山村地域において起こった過疎化とそれに伴って進行した過疎問題について、国が講じてきた過疎対策との関連で考察することとする。

1-2 過疎問題とその対策

先述したが、日本は重化学工業支援育成政策や社会資本充実政策によって、高度経済成長を遂げてきた。そのことにより、地方の農山村の若年層は、雇用の急増した都市部製造業等に大量吸引され、新鋭重化学工業確立のための重要な労働力供給源となった。こうした背景について宮本憲一教授は、「農業の近代化」があると指摘している。農業の近代化、いわゆる機械化が進むことにより、農山村地域において労働力が余り、それが都市への出稼ぎ等につながったと分析している。このような農山村地域におけ

る社会減少を「第一次過疎化」と呼ぶとするならば、現在は高齢化による自然減少を主因とする「第二次過疎化」の時代を迎えている。

総務省自治行政局過疎対策室が2007年4月1日に発表した「過疎地域の現況」によると、過疎市町村²及びみなし過疎市町村³、一部過疎を有する市町村⁴の合計は738市町村であり、全国の1,804市町村の約4割に当たる。また、過疎市町村の人口は約1,068万人余（平成17年国勢調査）であり、全国の人口の8%余に過ぎないが、その面積は204,268km²にも及び、日本国土の半分以上を占めている。こうした過疎市町村は、大部分が農山漁村地域であり、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保持、地球温暖化の防止などの多面的機能を持ち合わせており、単に人口減少問題だけではなく、こうした視点からも過疎対策は重要な政策課題となっている。

そもそも国における政策の中に初めて「過疎問題」がとりあげられたのは「経済社会発展計画」（1967年）策定過程での経済審議会地域部会の「中間報告」（1966年9月）であったと言われている⁵。その後、1970年には過疎対策として「過疎地域対策緊急措置法」が10年間の時限立法として成立することとなり、1980年には過疎地域振興特別措置法、1990年には過疎地域活性化特別措置法、2000年には過疎地域自立促進特別措置法⁶が制定され、10年毎に過疎対策が講じられてきた。

例えば1970年に制定された過疎地域対策緊急措置法は、「人口の急激な減少」が起きている地域について「人口の過度の減少を防止」することを目的とした。そのため「生活環境におけるナショナルミニマム」の確保に向けて交通・教育文化・生活環境施設・産業振興を行うこととしたが、中でも道路が最も重点的に整備された。これは、1969年の新全総において、日本列島の基軸的な交通・通信ネットワークの整備という大規模開発が提起されたのに対して、過疎法により過疎地域から道路交通網を整備し、新全総を補完する役割を担ったことを示している。

1990年の過疎地域活性化特別措置法では、「過

疎地域の自主的・主体的努力によって活性化を実現できるようにする]ことを目的としたため、新規事業として高齢者福祉の増進が掲げられ、また、過疎債の対象事業が地場産業を行う第三セクターへの出資、生産・加工・流通販売施設、産業振興に資する市町村道・農林道、高齢者福祉、下水道等に拡張されたことにより、事業費としては、交通通信体系の整備のウエイトが減り、代わりに産業振興と生活環境・高齢者福祉が伸びる結果となった。

しかし図表1を見ると、これまで道路を中心とする交通通信体系の整備が総事業費の半分近くを占めてきたことがわかる。結果として、こうした過疎地域における道路交通網の先行した整備は、第1に過疎地域内における「中心地と周辺集落の格差を拡大」し、第2に「高速道路が整備され時間的距離が短縮されると相対的に弱い地域が強い地域に吸収される」という「ストロー現象」を引き起す結果となり、過疎問題の根本的な解決にはつながらなかったのである。では何故、国による過疎対策は社会資本の整備を重点的に行ってきたのだろうか。

宮本憲一教授は、著書「現代の都市と農村」において、こうした現象を引き起こした原因を「農村の都市化」と「農業の近代化」によるものと分析している。そもそも日本の農家は零細経営であり、多くが兼業農家という日本の特徴をもっている。そのため現代の日本の農村は混住社会となっており、従来からの自給自足経済を中心とした農村社会とは異なってきている。農村の生活様式が都市化することで、都市と同じような「社会的共同消費手段」を要求するようになった。また、自家用自動車の普及は道路網の整備を必要するようになったが、他方、農山村過疎地域における産業政策として企業誘致を行う際に、「社会的一般生産手段」を整備する必要があり、その意味でも交通通信体系の整備が優先される結果となったのである。

また、こうした道路網の整備や役場や学校、医療施設などの建設を中心とする過疎対策は効率的整備という視点により中心部へと集積する傾向があり、そのため過疎地域の中でも特に周

辺部にあたる集落から、核となる中心部へと人口が移動する現象を招いた。つまり、社会資本整備の地域内格差が「ストロー現象」を引き起こしたのである。また、分散の非効率を防ぎ行政経費の効率を高めるという論理は、広域行政の実施へとつながり、平成の大合併へと発展してきたのである。すなわち、人口減少率や財政力指数を基準として過疎地域を指定し、地域格差是正のために、交通体系の整備や企業誘致による産業振興、集落の適正化という地域社会の再編成を広域で見て効率的な形で求めることになったのである。

もうひとつ重要なポイントとしてあげられるのが、こうした過疎対策の財政が国による補助金事業や減税措置、過疎債⁷によるものであったという点である。そもそも、過疎問題を抱えている過疎市町村は財政力が貧困であるため、こうした国による補助金や交付金なくしては対応できない。そのため、中央集権の色合いが強まる結果となり、全国画一的な過疎対策となったのである。例えば、「道路五カ年計画」に代表される国主導の全国画一的な公共事業政策は、農業などの第一次産業の衰退という問題を抱える農山村地域における雇用対策としての特徴も持ち合わせていたのである。結果、過疎対策が道路などの交通通信体系の整備が中心となったのである。

また、こうした補助金による過疎対策は、地方における有力な政治家の票田の形成に利用されてきたことも忘れてはならない。農村に対し手厚い補助金制度は、農村を基盤とする自民党を支えてきたのである。

本来、過疎対策は過疎問題に直面している市町村が住民要求を基礎にして多様な計画で対応することが望ましい。そうした意味において、これまでの国による過疎対策は見直し、地域の実情に沿った多面的な側面からの過疎対策が求められている。

図表1 過疎対策事業費の構成の推移

区分	1970～79年	1980～89年	1990～94年	1995～99年	2000～04年
交通通信体系の整備	49.6	49.5	40.4	38.4	38.7
産業の振興	22.2	27.8	31.2	27.9	27.6
生活環境の整備	11.3	10.4	14.3	20.2	20.9
高齢者等の福祉増進			2.7	3.4	3.7
医療の確保	1.2	1.4	1.5	1.9	2
教育の振興	12	9.8	8.2	5.8	4.9
地域文化の振興等					0.9
集落の整備	0.2	0.2	0.1	0.5	0.5
その他	3.5	0.9	1.6	1.9	1
計	100	100	100	100	100
事業費計	79,018	173,669	159,158	204,128	143,592

資料：総務省自治行政局過疎対策室「平成18年度版 過疎対策の現況について」

第2章 内発的發展とコミュニティ

前章では、戦後の地域開発政策の柱であった全国総合開発計画が、大都市や農山村に様々な地域問題をもたらしてきたプロセスを概観してきた。また、全国総合開発計画によって深刻化した過疎問題に対して、国が講じてきた過疎対策についての考察を行った。

本章では、これまでの拠点開発方式による重化学工業の産業立地政策に代表される外来型開発へのアンチテーゼとして提起された内発的發展論を取り上げ、過疎地域における内発的發展の地域づくりの条件について検討する。その上で、過疎地域における内発的發展とコミュニティの役割について考察する。

2-1 過疎地域における地域づくりと内発的發展

戦後の地域開発政策の柱であった全国総合開発計画に代表される外来型開発について保母武彦教授は、地域開発政策として次のような性格を持っているとしている。⁸

第1に、誘致した企業は、企業系列の利益を優先するため系列内取引が多く、地元産業との連関を構成しにくい性格を持っている。

第2に、誘致した企業の利益は、本社のある大都市などの域外へ流出するため、地域経済へ

の影響が限定的である場合が多く見られる。

第3に、外来型開発の多くは環境破壊型であり、地域環境への配慮や地域雇用に対する社会的責任を持つ度合いが低いため、持続的な発展を阻害する危険性を持っている。

第4に、地方自治体は誘致のため、産業基盤整備に莫大な資金を投入するが、企業の進出や撤退については規制できないため、計画的な地域経済振興を行うことが困難になる。

以上の性格をもつ外来型開発による地域開発政策は、先述したが、都市問題と過疎問題という2つの大きな地域問題を引き起こした。

こうした「外来型開発」を批判し、これに対置するかたちで、地方自治にもとづく地域開発のあり方として「内発的發展」を提唱したのが宮本憲一教授である。

宮本教授は著書『環境経済学』のなかで、「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画を立て、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発を『内発的發展』とよんでいきたい。」と述べ、内発的發展を定義している。

また、農山村地域での取り組みを通じて明ら

かにされた「内発的発展」の特徴として、次の4点を挙げている。

まず一つ目の特徴は、外来型開発とは異なり外部の大企業に頼ることなく、また、国や県からの補助金に依存せず、住民自ら地元の技術・産業・文化を土台にして創意工夫と努力を重ね、産業を振興している点である。二つ目の特徴は、地域の市場を対象とし、全国規模の市場や海外市場を最初から目指さないことによって、安定的で健全な経営を行い、持続可能な取り組みであるという特徴がある。三つ目の特徴は、外来型開発のように産業開発を特定業種に限定せず、個人の営業の改善からはじまり、地域産業全体の改善へと発展し、地域産業連関を図っている点である。四つ目の特徴は、経済的視点による振興だけではなく、文化、教育、医療、福祉など基本的人権の向上につながる総合的なコミュニティづくりになっている点である。

そして何よりも都市問題や過疎問題を解決する主体は住民であり、住民が自ら地域のことを調べ学び合いながら地域を再生しようとする運動に外来型開発とは異なる内発的発展という概念を求めていることに最大の特徴がある。

また、重森暁教授は宮本教授の内発的発展論を受けて、著書『分権社会の政策と財政』の中で、内発的発展の論理を次の4原則に集約している。

第一に、自治の原則である。外部からの企業誘致に頼らず、地域固有の資源や技術、資本、人材などの潜在的な能力を活用することが重要であるとしている。第二に、自立の原則である。地域内の需給や、地域内の分業・協業を発展させることを重視することで、地域の自立性を高め、その上で全国的・国際的な市場へと進出することが重要としている。第三の原則として、共同の原則をあげている。個人個人の経営努力を地域全体の共同へと高めていくことで、都市と農村の間などの地域間交流や共同を発展させていくことを重視している。第四には、人間発達

の原則である。これは、地域産業振興や雇用確保といった経済問題を、保育や教育、医療や福

祉、環境や文化などの課題と結びつけることによって、地域に生きる人々の潜在能力の実現につなげていくという考えである。

また、重森教授は同書のなかで、内発型地域発展におけるインフラストラクチャーの整備について、人間発達のための共同資産として位置付けている。また、内発的地域発展におけるインフラ整備の特徴として、第一に、全国画一的なものではなく、地域の自然的・地理的・歴史的特性などの構造や需要の変化にともなって、その内容や組み合わせがたえず変化しながら、量的・質的な充実が図られていくこと。第二に、内発的地域発展型インフラストラクチャー整備にあっては、その計画と実施のための権限と財源が、できるだけ地域の中に置かれる必要がある。すなわち内発的発展のためのインフラ整備は、分権型税財政システムの構築なしにはあり得ないとしていること。また第三に、いわゆるハード的な施設の整備に終わるのではなく、それらの施設の運用を地域の潜在能力の発揮に結びつけるためのノウハウやシステムの構築をともなうことをあげている。

そして、こうした内発的発展のためのインフラの構築は、自治体行政や協同組合などの組織、民間企業、地域住民組織などの民主的共同によって可能となるだろうとしている。つまり、地域に住む人々の発達を保障するための人的ネットワークの形成こそ内発的発展に向けたインフラ整備としては最も重要な要素であると述べている。

以上のことを踏まえると、今後の過疎対策は、従来の国からの補助金によって社会資本整備を行い、外部から企業を誘致することで地域の活性化を目指すことから転換し、地元の技術・産業・文化を土台にした地域産業全体の発展を目指すとともに、地域住民自らが教育、医療、福祉などの地域課題に対して創意工夫と努力を重ねることを支援し、人間発達を伴う地域づくりへとつながる制度設計などの地域政策へと移行していくことが求められている。

2-2 平成の大合併とコミュニティへの期待の高まり

これまで述べてきたように、戦後の外来型開発による地域開発政策は「都市問題」と「過疎問題」を生みだし、地域社会を大きく変貌させてきた。特に、農山村においては地域の少子高齢化に歯止めがかからず、伝統文化の継承や高齢者・障害者などの社会的弱者といわれる人々の自立した生活はいつそう困難になりつつある。このような状況下において、1999年の地方分権一括法により始まったいわゆる「平成の大合併」により、住民相互の助け合いを原則とする「コミュニティ」の存在が再び注目を集めてきた。

本節では「平成の大合併」の論理について検証を行い、問題点を明らかにする。また市町村合併によって広域化した基礎自治体において住民と行政との距離を調整する手段として登場した地域自治組織について取りあげ、地域自治組織の制度を活用した住民自治組織の自主的形成と住民自治の実現に向けた地域づくりの可能性について検証する。

まず、総務省の市町村合併の論拠として以下4点が挙げられている。

第1の理由は、地方分権の推進である。1999年の地方分権一括法以降、自己決定・自己責任のルールに基づく行政システムの確立が必要とされ、地方公共団体の自主性に基づく地域間競争や、個性ある多様な行政施策を展開するためには、一定の規模・能力（権限、財源、人材）が必要であるという考えにより市町村合併が必要という論理である。

第2の理由は、少子高齢化の進展という背景により、行政サービスの質の確保にはある程度の人口集積が必要という論理である。

第3の理由は、行政改革の推進である。国・地方を通じて、極めて厳しい財政状況にあるなか、国・地方とも、より一層簡素で効率的な行政運営が求められており、公務員の総人件費改革等、更なる行政改革の推進が必要であるとの論理から、市町村合併を行う必要があるとされている。

第4の理由は、昭和の大合併から50年が経過し、交通、通信手段の飛躍的發展に対応して、市民の生活圏が拡大したことから、新たな市町村運営の単位が求められているようになってきたという背景から、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要があり、その手段として市町村合併が必要であるという論理である。

また、合併によって期待される効果は、①住民の利便性の向上、②広域的なまちづくり、③サービスの高度化・多様化、④行財政の効率化などがあげられている。

他方、市町村合併を行った自治体の中には、行政範囲が広域化したため、きめ細かい行政サービスが困難になる等の課題を抱え、また今後いつそう進むと思われる公務員の削減と議員定数の削減により、住民自治の空洞化がおこることも懸念されていることを背景とし、第27次地方制度調査会において提唱されたのが、地域自治組織⁹である。これは合併し広域化した基礎自治体や既存の政令指定都市などの大規模自治体の内部に「地域自治組織」を構築し、その組織を通じて住民ニーズを反映させるような仕組みをつくろうとするものである。2004年の地方自治法の改正により、「地域自治区」として制度化された¹⁰。この制度に対し、岡田知弘教授は地域自治組織をめぐる経緯や、基礎自治体と比較して大幅に制約された自治権を見る限り、地方制度のあり方として手放して評価することができないことは明らかであると述べた上で、すでに市町村合併を行い広域化した地方自治体の住民や既存の政令指定都市のように大規模な人口を抱える「基礎自治体」に住む住民にとって、自治体の構成員のひとりとして主権を発揮・行使するための、また効果的な地域づくりを展開していくための、さしあたりの手段として地域自治組織制度をとらえることができると分析している¹¹。

また、中田實教授は著書『地方分権時代における町内会・自治会』において、この地域自治組織は自治体の内部組織であり、住民の自治組織ではないが、住民自治組織を論ずる場合に大

いに参考になる点をもっている」と述べ、その第一の理由に狭域行政の仕組みが制度化されたことで、住民自治組織とのより密接な関係が生まれることをあげている。つまり、地域自治区の扱う業務はこれまで住民自治組織が取り組んできた課題と酷似するものも多く、地域自治区の設置によって、住民と行政との協働による活動の前進を期待している¹²。

また、第二の理由として、地域自治区を一つのモデルとすることで、自治体の判断により法定外の制度を多様に構築することが容易になったことをあげている¹³。つまり、基礎自治体が独自の制度を盛り込むことが可能な制度ということを評価しているのである。

岐阜県恵那市や静岡県浜松市では合併前に設立され、地域づくりを行ってきたNPO法人を地域自治組織として位置付ける取り組みも見られるようになってきた。ここで重要なことは、合併前に住民の自発性によってまちづくりを実践してきた組織が、合併後も地域独自の伝統・文化等を守る地域づくりや住民サービスの担い手として地域自治組織に位置付けられたことである。

上越市のように、地域協議会の公選制を導入し、より広く住民の直接参加を可能にする取り組みや、恵那市山岡における合併後の地域づくりの実行組織としての地域協議会の可能性など、地域自治組織制度を活用した住民自治への試みが各地で行われるようになってきた。

そして何より重要なことは、市町村と住民が制度を通じて協働し、地域計画の策定など具体的な地域づくりへ取り組むことを通じて、住民自治の主体が形成されてきたことである。

次節では、自治会・町内会などの地域住民組織とコミュニティの関係に着目し、農山村過疎地域における地域づくりへの主体形成について地域共同管理論を手がかりとして考察する。

2-3 地域コミュニティによる地域共同管理と住民自治

高度経済成長と地域開発により、急激な都市化と過疎化が進行し、都市においては生活環境

の悪化を招き、農山村においては、地域社会の崩壊に直面した。このことにより、1960年代末から70年代に欠けて住民運動が全国に広がったが、町内会・自治会は住民運動と敵対することも少なくなかった。こうした町内会・自治会に対し「時代に合わない遅れたイメージ」が広がり、これに対してコミュニティという新たな組織が行政施策として提案された¹⁴。

こうして町内会・自治会はコミュニティと対比されながら、町内会否定論が巻き起こり、存在意義が問われることになっていった。その後、まちづくりの先進例が注目されるようになり、町内会の改革論が誕生し、議論が重ねられるなかで、町内会が地縁による団体であること注目し、土地の共同利用とそれにもとづく共同管理の組織が町内会であるという考え方があらわれた。中田實教授によって提唱された「地域共同管理論」である。中田教授は、町内会・自治会は住民が共同に利用している地域を共同して管理することを目標とする組織であるという地域管理の機能に注目し「地域共同管理論」を展開した。中田教授は、地域問題が土地問題と環境問題というより基本的で「公共性」の強い問題に直面していることを指摘し、これらの問題を解決する主体をいかに形成するのかを論じた。そしてこれまで地域住民組織が果たしてきた「管理」の機能を発展させ、住民による生活領域における「共同管理」に住民自治の主体形成を展望したのであった。地域住民の主体性の根拠をこれまでの抽象的な「自立的連帯」におくのではなく、地域住民の共通の地域生活基盤に求め、その中で、具体性のある共同消費手段や共同生活諸条件の「共同管理」といった地域管理の機能を契機とする連帯においた点が注目される。また、地域共同管理は地域の歴史や産業構造、自治体の地域政策などによって異なるものであり、主体は多様で重層的に関与しており、この重層性を維持し、豊かにしていくことが地域共同管理の発展の基盤であるとしている。つまり、住民と地域住民組織、地域住民組織と行政など、地域社会をめぐる様々な主体が相互に協力することによって成り立つというものであ

る。

地方分権が叫ばれ、「平成の大合併」を経験した今日、住民自治や住民参加の強化は不可欠である。これからは、歴史的にも行政と協力して地域の共同事務を遂行してきた町内会・自治会を基盤にしつつ、コミュニティは現実の条件を反映して、地域のあるべき姿を掲げた上で、住民個人として地域の多様な課題に対し取り組み、地域のいっそうの発展に寄与していかなければならない。また、住民が組織としてこれを担える主体に成長していく過程を考えると、住民だけではなく、行政と協働して地域共同管理の能力を高めていくことが必要である。すなわち、地域を取り巻く様々な課題、例えば防災・防災、医療・福祉、教育、清掃等の「社会的共同業務」を行政と住民が協働して担っていかなければならない。特に、過疎化の深刻な農山村地域では、高齢化と過疎化によって住民の共同生活条件が崩壊しつつあり、住民が安心して暮らし続けることのできるコミュニティを再生させるためには、町内会・自治会等の地域住民組織を基盤とした住民自治が重要である。

そうした意味においても、町内会・自治会等の地域住民組織の地域共同管理の視点に立ったコミュニティの実態を把握することが急務であると考える。

次章では、過疎地域の典型的事例である石川県輪島市を対象として農山村集落再生の可能性について見ることにする。

第3章 輪島市門前町にみる農山村集落再生の可能性

現在、石川県は全19市町村のうち過疎地域指定を受けている市町村は4市町村存在し、みなし過疎市町村を含む過疎関係市町村は8市町村となっており、過疎化の進展している地域である。特に奥能登地域においては過疎化、高齢化は深刻であり、今後の集落の維持が大きな課題となっている。また平成の大合併により16あった市町村が7市町村となり行政範囲が拡大したことによって、これまでの行政サービス水準の維持などの課題も抱えている。さらに、2007年

3月25日に起こった能登半島地震は、地域の再生を目指す上において大きな打撃となった。本章では、2006年に輪島市と合併し、能登半島地震では震源地に最も近く大きな被害を受けた門前町について取りあげ、農山村集落の再生の可能性について見ることにする。

3-1 輪島市門前町の概況

輪島市は、能登半島の北西部に位置し、東は珠洲市、能登町に、南は穴水町、富来町に接している。海岸部は外海に面し、日本海の荒々しさを感じさせる景観となっており、その大部分が能登半島国定公園に指定されている。2006年2月1日には輪島市と門前町が合併し、東西約42km、南北約31km、面積は約430km²となり、石川県全体の約10.2%を占める広さになった。

輪島市は、古墳時代から奈良時代にかけて大陸文化が伝えられ、中世には日本海沿岸域の代表的な港町として栄え、北前船の世紀には「親の湊」と呼ばれ海上交通の要衝として栄え、江戸中期以降は、漆器業が盛んになり、輪島塗は今に至っている。また、門前町は、中世に總持寺が開かれ、684年の永きにわたり曹洞宗の本山を有する文字通りの「門前町」として栄え、藩政期には輪島市と同じく北前船による廻船業により賑わった。

輪島市と門前町が合併することになった大きな要因としてあげられるのが財政状況の悪化という問題であった。合併前の輪島市と門前町双方の一般財源の基幹をなす地方税収入を見ると、2000年度には旧輪島市25億5,000万円、旧門前町6億6,600万円だったものが、景気低迷による経済の停滞などの要因により2003年度には旧輪島市23億720万円、旧門前町5億9,830万円へと減収した。さらに、地方税とともに歳入の基幹をなす地方交付税も、2000年度には旧輪島市63億3,200万円、旧門前町33億9,300万円だったものから2003年度には旧輪島市56億6,000万円、旧門前町29億3,300万円と減収した。

こうした厳しい財政状況の下、過疎地域指定を受けているふたつの市町村により合併が行われた。しかしながら、合併後の財政力指数は0.26

となっており、また、2005年度時点での市債残高は約409億円(合算値)に上り、財政の健全化を図ることが緊急の課題となっている。

そうしたなか、輪島市では集中改革プラン¹⁵を2005年度より定め、行財政改革に取り組んできた。しかし、2007年3月25日に起きた能登半島地震により甚大な被害が発生し、多額の地震関連予算を計上¹⁶するなど、地域社会のみならず自治体財政にとっても大きな傷跡を残す結果となった。

他方、図表2を見ると人口減少も顕著になっ

てきているとともに輪島市全体の高齢化率も35%となっており着実に高齢化が進展してきている(図表3参照)。そのことにより、いわゆる限界集落¹⁷の問題も顕在化してきており、対策の必要性に迫られている。このように、輪島市は人口の少子高齢化、限界集落の問題など、過疎に起因する課題に加え、財政赤字の拡大による緊縮財政の実施、また能登半島地震による被害というように地域課題が山積している地域といえる。

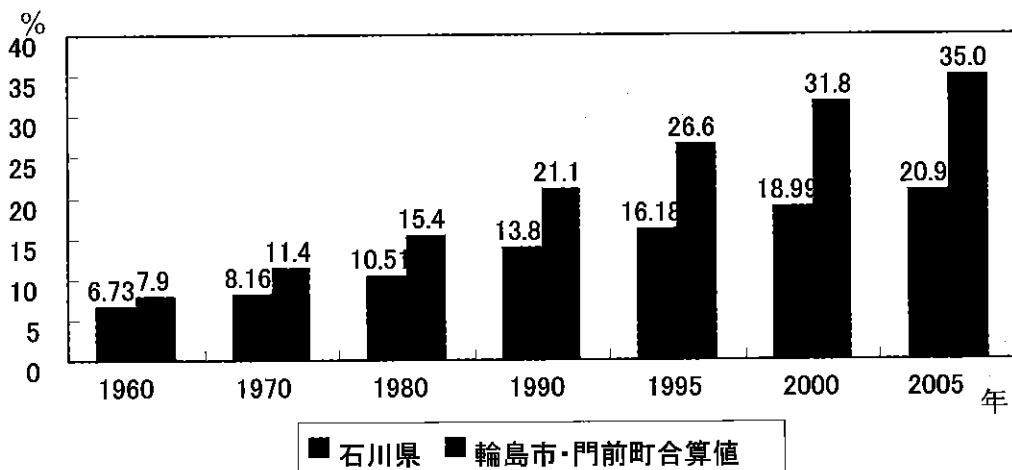
図表2 旧門前町の人口の推移

単位：人

1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
12,407	12,183	11,977	11,734	11,507	11,244	11,037	10,802	10,567	10,289	10,060	9,872
	-224	-206	-243	-227	-263	-207	-235	-235	-278	-229	-188
1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
9,686	9,526	9,405	9,174	9,013	8,831	8,659	8,461	8,305	8,162	8,031	7,792
-186	-160	-121	-231	-161	-182	-172	-198	-156	-143	-131	-239

出所：輪島市役所「人口の推移」より作成

図表3 輪島市における高齢化率の推移



資料：過疎地域自立促進方針及び輪島市過疎地域自立促進計画を参考に筆者が作成

3-2 限界集落問題と集落維持の方向性

最近、「限界集落」という言葉が新聞やテレビなどで頻繁に登場するようになってきた。2007年8月に国土交通省がまとめた『国土形成

計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査最終報告』によると、全国の過疎地域を抱える738市町村の62,271集落のうち、65歳以上の高齢者の割合が50%以上を占める集落が7,878

集落存在し、集落の維持困難な集落が2,917集落、集落機能の低下した集落が5,939集落におよび、また、「今後10年以内ないしはいずれ消滅するおそれがある」と見られる集落が2,643集落存在するとされている。

2005年の国勢調査によると石川県の奥能登地域における65歳以上の人口比率は、門前町47.1%（2006年2月に輪島市31.4%と合併）、穴水町35.9%、能登町35.5%（2005年3月に能都町・柳田村・内浦町と合併）、志賀町31.1%（2005年9月に富来町・志賀町と合併）、中能登町27.2%（2005年3月に烏屋町・鹿島町・鹿西町と合併）、七尾市26.5%（2004年10月に七尾市・田鶴浜町・中島町・能登島町と合併）となっており、非常に高い高齢化率となっている。特に合併前の門前町においては50%近い高齢化率となっており、大野教授のいう「限界自治体」に限りなく近い自治体である。

こうした現状は日本各地に存在しており、現在策定中の国土形成計画においても「集落消滅」問題が重要な政策課題として位置付けられている¹⁸。

では、どのようにすれば、「限界集落」の消滅を防ぎ、集落を維持することができるのだろうか。これまで述べてきたように、過疎化は日本の高度経済成長とともに出現してきた地域問題である。さらに近年では、経済のグローバル化や小泉政権における構造改革によって農林業や地域の兼業機会が衰退したことによって農林業で生計を立てることが困難となった。また、平成の大合併による行政区域の拡大と高齢化の進展による生活環境への不安の増大により、集落の人口減少は加速していった。つまり、国の政策によって、農山村集落における生産機能は弱体化され、結果として生活機能の低下を招き、集落消滅の危機という問題が起こってきたのである。

こうした集落消滅の問題を引き起こしたプロセスを正確に把握し、原因を明らかにすることで、集落の維持・再生のための方策を講じなければならない。

すなわち、今後の過疎地域における集落の維

持・再生のためには、集落内における集団的で自治的な生活機能と生産機能、つまり、これまで地域住民組織が果たしてきた「管理」の機能を「共同管理」へと発展させ、住民自治の主体形成へとつなげる地域共同管理が重視される必要がある。住民が地域を取り巻く様々な課題、例えば防犯・防災、医療・福祉、教育、清掃等の「社会的共同業務」を担える主体に成長していくための政策が重要なのである。

こうした中、農山村地域における生活機能と生産機能、自然を総合的に捉えて支援する政策として農林水産省が主体となって2007年度より「農地・水・環境保全向上対策」が実施されている¹⁹。この政策は、2006年度より全国568地域（499市町村）をモデル支援事業地区に指定し実施されてきた。この政策は、これまでのように農業の生産機能の強化のみを対象としたものではなく、地域の共同作業、すなわち自治活動に対し、積極的に評価し、支援する取り組みである。こうした意味において、総合性の高い新しいアプローチといえる。石川県内では12箇所がモデル支援事業地区に指定を受けている。そのひとつに輪島市門前町浦上地区田村集落がある。次節では、輪島市門前町浦上地区の田村集落における『稲子の会』についてみることで、農山村地域における集落の再生の条件と可能性について考察する。

3-3 農山村集落の再生の条件と可能性

明治期以降、合併を幾度と繰り返した現在の輪島市は、旧町村の範囲を大字、小字として残し、行政区あるいは地区として位置づけている。図表4を見ると門前町は昭和の合併により門前町、諸岡村、黒島村、七浦村、浦上村、本郷村が合併し、また1956年には劔地村を追加編入し、現在8つの地区が設けられている。この旧市町村の地域内におかれた任意の自治会等では活発な自治活動が行われており、また、8地区で区長会を構成し、各区の連絡調整も図っている。行政からの連絡事項はこの区長会を経て各集落の自治会長等へ連絡が行き、各戸へ伝えられている。

図表4 輪島市における集落の変遷

年	1889 (M22)	1908 (M41)	1930 (S 5)	1940 (S 15)	1954 (S 29)	1956 (S 31)	2006 (H18)	
市町村名	輪島町				輪島市	輪島市	輪島市	
	鶴巣村							
	南志見村							
	河原田村							
	三井村							
	西保村							
	大屋村	大屋村			町野町	町野町	輪島市	
	鳳至谷村							
	岩倉村	町野村						
	西町村							
	町野村							
	櫛比村		門前町					門前町
	黒島村							
	諸岡村							
	本郷村							
	浦上村							
	七浦村							
	鰺地村	鰺地村			鰺地村	鰺地村	鰺地村	
	阿岸村							
	仁岸村							

資料：石川県輪島市「輪島市過疎地域自立促進計画（平成18年度～平成21年度）」

各地区では、山道の草刈りや用水路の掃除(江ざらい、江堀等)、神社の出役等々、季節毎や日常の作業を共同で行い、または輪番で当番を出してコミュニティ活動を行っている。

こうした地域コミュニティの活動が維持されている集落のモデルとして浦上地区の田村集落が注目され、農水省による「農地・水・環境保全向上対策」のモデル地区指定を受けて現在活

動している。

図表5、6を見ると、田村集落は総世帯40世帯の人口107人（うち60歳以上59人）という比較的規模の大きな集落であり、また稲作を行っている農業従事世帯は26世帯、畑作のみの農家及び非農家世帯は14世帯という高齢化及び離農による混住化が進行している集落といえる。

図表5 田村集落在住者の年齢別人口構成（2007年1月現在）

年齢別	20歳未満	20歳以上～60歳未満	60歳以上～70歳未満	70歳以上	計
男	7	19	10	15	51
女	4	18	14	20	56
計	11	37	24	35	107
率 (%)	10.3	34.6	22.4	32.7	100

資料：田村の歩み〈古代から平成へ〉

図表6 田村集落戸別職業区分 (2007年1月現在)

区分	稲作中心農家	畑作のみの農家	非農家	計
戸別	26	8	6	40
率 (%)	65	20	15	100

資料：田村の歩み〈古代から平成へ〉

このような田村集落において、集落内で稲作技術の向上を目的に掲げて組織した研究グループとしての「稲子の会」を発展させ、2006年には田村自治会、婦人会、子供会、灯旗会、老人会、花の会、田村地域営農組合、JA おおぞら門前支店の8団体が結集し『新・稲子の会』が設立された(図表7参照)。

これまで長きにわたって培ってきた田村集落の伝統的な自然と共生する生活と活動が国の評価と支援を導き、農水省の「農地・水・環境保全向上対策」の支援を受けることとなった。この支援を契機に、農業者だけでなく地域住民など様々な人たちが参加する組織として『稲子の会』が再組織化されたのである。再組織化された『稲子の会』は、これまでのような農業用水等の資源管理活動を行うとともに、農村環境を向上させる活動計画づくりへと発展してきている。今後は輪島市との協定締結に向けて活動を展開していくことが計画されている。こうした取り組みの背景には、第一に、近年の高齢化により他集落の農家へ耕作を委託する農家が増えてきたこと、第二に、集落は純農村であり、農

家は集落の65% (26戸/40戸) と半数を超えていること、第三に、非農家を含めた集落の共同作業参加率は90%近くと非常に集落活動の盛んな地域であることがあげられる。また、高齢化による集落機能の低下が懸念されていることも活動の要因となったと考えられる。

こうした危機感もあり、集落内全員参加による活動組織を創設し、優良農地を維持保全していくための生産及び管理体制の整備を行い、共同活動を実践する組織の必要性があったのである。

こうした取り組みは日常的に本来行われていた地域コミュニティ活動を具現化したものであり、自治会を基盤として、地域の課題解決に向けたコミュニティの再生を図ることで集落の維持を目指すという試みといえる。

すなわち、これまで行われてきた地域コミュニティ活動をベースとして、地域生活基盤である用水路やため池の管理という農業関連の資源を共同管理へと高めることによって、地域の連帯を強化しているのである。また、農業資源管理にとどまらず、地域内における医療、福祉な

図表7 「稲子の会」の活動概要

活動の区分	活動の概要	役割分担及び参加の状況
基礎部分	各施設の点検・作業計画策定 (10月予定) 用排水路の草刈り (4, 6, 3月予定) 用排水路泥上げ (4, 7, 11, 3月予定) 用水路・ため池の配水操作 (4, 3月予定) ため池の定期的な見回り (3月予定)	農34名、非5名(営農組合、自治会、老人会、女性会) 農7名、非7名(営農組合、自治会)
農地・水向上活動	機能診断・結果記録 (11月予定) 用排水路のきめ細やかな草刈り (6月)	農30名、非5名(営農組合、自治会)
農村環境向上活動	計画策定 (10月予定) 巡回点検 (6月) 定期的な除去 (ごみ)	

出所)「農地・水・環境保全向上対策」HP

どの課題に対して地域計画を策定することを契機とし、住民がともに学び合いながら計画策定を行っていることは、人間発達による内発的発展の地域づくりと言える。

今後は、輪島市が住民の主体形成へとつながる制度の構築を進めていくとともに、農山村集落における中心的産業である農業を多面的に支援する仕組みづくりが望まれる。

おわりに

—今後の過疎対策とコミュニティ政策—

国土交通省は、2007年8月に豪雪地帯の小規模集落を対象に、基幹集落に移転した場合、その費用の半額を補助する集落移転事業を開始すると発表している。しかし、こうした政策の考え方は現在農山村で生活している住民の意見を無視するものであり、「過疎」を一層進行させる可能性がある。また、青森市に代表される「コンパクト・シティ」に対する注目の高まりについても、周辺集落の住民を中心市街地へと移転させることを念頭においており、周辺の農山村地域を一層疲弊させるおそれがある。こうした取り組みは、農林業の担い手をより減少させ、国土の荒廃を招き、災害等を頻発させることも考えられ、農山村集落の生活環境や生産環境を崩壊させるものである。

今後、国の政策の基本にすえるべきことは、農山村集落の生活機能を保障するとともに、農山村集落の生活を支える生産活動の支援に重点を置くことではないだろうか。現在、世界経済の変化は速く、原油と原材料の高騰によって日本の国内自給率の向上に注目が集まっており、従来日本を支えてきた農林漁業への関心が高まってきている。国は農林漁業への保障を行い、耕地や山林を維持し国土の保全を目指すとともに、農村経済の基盤を確立するための政策体系に転換する必要があると考える。

他方、基礎自治体においては、農山村集落の生活機能の維持を目指しつつ、自治体と農協、地域住民が一体となり、農山村の持つ地域資源を有効に活用し、都市と農村が直結した産直・交流市場づくりを進めるなどの地域づくりに取

り組んでいかなければならない。

折しも輪島市では2008年4月1日に自治基本条例を制定することを予定している。輪島市自治基本条例(案)の前文において、「今後ますます地方分権が進展していく中で、魅力ある地域社会を形成していくためには、市民並びに議会及び市長等がその各々の役割を自覚するとともに、これまで大切に引き継いできた有用なこれらの資源を最大限に活用し、独自の地域性を生かしながら、ともに力を合わせて公共の領域を担っていかなければなりません。そのために、市民が自治の主体であり、市民一人ひとりが個人として尊重されること及び自らの意思と責任に基づいて自己決定することを基本理念として、市民の知恵や創意工夫を生かしながら、市民がゆとりと豊かさを実感し、安定して暮らすことのできる地域社会の実現を目指します」と記されている。これは市民が主体となり地域資源を活用して行政とともに協働する地域社会を形成していくことを示している。また、条例の第2章第2節では、地域コミュニティの役割について触れ、このなかで、お互いに助け合い地域の課題に自ら取り組むことを目的として自主的に形成された集団のことを地域コミュニティと呼び、この地域コミュニティが自治の担い手であるとされている。そして、市長等は、地域コミュニティの自主性及び自立性を尊重し、政策形成等を行わなければならないとされており、地域コミュニティの活動を支援することも明記されている。このことから農山村集落においては、地域コミュニティの基盤としての自治会の役割に期待が高まっているのである。

今後の輪島市においては、行政と地域住民、地元企業や、農協などがお互いに尊重し合い協働関係を構築することのできる制度設計や地域コミュニティを育成するためのコミュニティ政策の充実とともに、東京や金沢といった都市との連携の強化による市場の開拓など農山村集落の生活を支える農業の活性化にむけた多面的な支援が望まれる。

参考文献

碓山洋、佐無田光、菊本舞編著 (2007)『北陸地域経済学』日本経済評論社
 石川県輪島市「輪島市過疎地域自立促進計画 (平成18年度～平成21年度)」
 岡田知弘、川瀬光義、鈴木誠、富樫幸一著 (2003)『国際化時代の地域経済学改訂版』有斐閣
 岡田知弘、石崎誠也編著 (2006)『地域自治組織と住民自治』自治体研究社
 財団法人 日本地域開発センター (1966)『地域開発24号』
 杉本一郎、三上勝也、山本剛郎、高橋利幸、泉琉二著 (1984)『地域政策と山村コミュニティ』多賀出版
 高島志郎編 (2007)『田村の歩みく古代から平成へ』地域社会研究会編 (1980)『地域問題と地域政策』時潮社
 中田實 (1993)『地域共同管理の社会学』東信堂
 中田實、板倉達文、黒田由彦編著 (1998)『地域共同管理の現在』東信堂
 中田實 (2007)『地方分権時代の町内会・自治会』自治体研究社
 宮本憲一 (1982)『現代の都市と農村』新NHK市民大学叢書
 宮本憲一 (1989)『環境経済学』岩波書店
 宮本憲一、横田茂、中村剛治郎編 (1990)『地域経済学』有斐閣ブックス
 重森暁 (1988)『現代地方自治の財政理論』有斐閣
 重森暁 (2001)『分権社会の政策と財政地域の世紀へ』桜井書店

註

- 1 戦後の国土計画の詳細に関しては本間義人 (1999)『国土計画を考える』中公新書などを多くの研究蓄積がある。また、国土計画策定の責任者であった下河辺淳 (1994)『戦後国土計画への証言』についても詳細が記載されているので参照してほしい。
- 2 過疎市町村は、過疎法第2条第1項の要件又は第32条によって第2条第1項が読み替えられて適用される要件に該当する市町村を指す。
- 3 過疎市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件に該当しなくても、過疎法施行規則に定める要件に該当する場合には過疎地域とみなされる。(過疎法第33条第1項)
- 4 過疎地域市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件・過疎地域とみなされる市町村の要件ともに該当しない場合であっても、その新市町村のうち合併前に過疎地域であった市町村の区域は過疎地域とみなされる。(過疎法第33条第2項)
- 5 詳しくは地域開発24号 (1966年9月)「特集経済審

- 議会地域部会の中間報告をめぐって」を参照。
- 6 過疎とは「過疎地域自立促進特別措置法」の第1条によれば、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備が他の地域に比較して低位にある地域」と定義されている。また、過疎地域の要件は、第2条のイによれば人口要件・財政力要件ともに該当する市町村のことを指す。人口要件としては、昭和35年から (40年)、平成7年 (12年) の35年間の人口減少率が30%以上であること、または、人口減少率が25%以上で、(1) 平成7年で65歳以上の高齢者比率が24%以上 (第2条一ロ)、(2) 平成7年で15歳以上30歳未満の若年者比率が15%以下 (第2条一ハ) のどちらかを満たしていればよいとされている。また、財政力要件としては、平成8年度 (10年度) から平成10年度 (12年度) の3ヶ年の平均財政力指数が0.42以下であるとされている。
 - 7 過疎債は、1970年に制定された過疎法において地域指定を受けた自治体への特別措置であり、他の起債と同じように自治体が発行するが、償還の7割を国が地方交付税で肩代わりする仕組みになっている。
 - 8 宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣ブックスの第7章参照。
 - 9 この答申における一般制度としての地域自治組織は「区域内に住所を有する者が当然との構成員となる」ものであり、「住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するもの」(第四-4 (2) ①ア) とされている。
 - 10 地域自治区制度は2004年の地方自治法改正により、第二編第七章「執行機関」に新設された第四節に規定されることとなった。地域自治区は地方自治法上の一般制度としての地域自治区と、「市町村の合併の特例に関する法律」の改正により市町村合併に際しての特例としての地域自治区がある。詳しくは、『地域自治組織と住民自治』第2章の石崎論文を参照されたい。
 - 11 『地域自治組織と住民自治』第1章の岡田論文では京都府・旧美山町と大分県由布院の事例を検証し、住民主導の自治的な取り組みと地域自治組織の関係について見ている。
 - 12 従来からコミュニティセンターなどの公共施設を拠点とした広域の住民自治組織が存在していた岐阜県の旧恵那市では、それを単位として地域自治区を設置し、また昭和の合併時の旧町村単位に8つの地域協議会を設置するなどの取り組みが見られる。
 - 13 新潟県上越市では、地域協議会委員の選任にあつ

て、地域自治区住民による公職選挙に準じた「選任投票」が行われ、その結果を尊重し、市長が委員を選任するという仕組みを採用したことから、多くの住民が直接関与できる仕組みとして注目されている。詳細については、『地域自治組織と住民自治』第3章の福島論文を参照されたい。

- 14 コミュニティが国の政策として初めて登場したが、1969年の国民生活審議会コミュニティ問題小委員会報告の「コミュニティ生活の場における人間性の回復」である。
- 15 2004年12月24日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」を受け、2005年3月29日に総務省より「地方公共団体における行財政改革の推進のための新しい指針」を示し、全ての地方公共団体に対し、2005年度起点とし、2009年度までの具体的な取り組みを分かりやすく明示した計画（集中改革プラン）。
- 16 能登半島地震の災害復旧と被災者支援のため、石川県輪島市は総額約54億2千万円の補正予算を組んだ。これは2007年度一般会計当初予算の3分の1に当たる。財源は、市の一般財源6億7900万円、市債1億9800万円のほか、国の特別交付税や県の補助金など。内訳は、災害廃棄物処理事業費（家屋災害廃棄物処理委託、家電リサイクル費用など）30億5200万円、被災者生活再建支援費（全壊、大規模半壊、半壊に対する上乘せなどの助成）16億2888万2000円、風評被害対策事業費552万円など。
- 17 限界集落とは、過疎化による人口の50%以上が65歳以上の高齢者となり、冠婚葬祭などの社会的共同生活の維持が困難になった集落のことを言い、大野晃（長野大学教授）によって1990年に提唱された概念である。また大野氏は、65歳以上の高齢者が総人口の過半数を占める過疎自治体を「限界自治体」と命名しており、市町村などの自治体レベルでも少子高齢化が進むと、自治体としての実質的な存続が危うくなるとしている。
- 18 消滅するおそれのある集落のうち79%が「山間地域」、16%が「中間地域」に位置しており、中山間地域としては全体の95%を占めている。そもそも中山間地域は国土の約7割を占めており、国土保全や都市に対する水やエネルギー、食糧の供給源として重要な役割を果たしており、それゆえ、国土計画にとって大きな政策課題となっている。
- 19 この「農地・水・環境保全向上対策」は地域ぐるみで行う効果の高い共同活動と、農業者ぐるみで行う先進的な営農活動の支援を目的としており、従来の生産手段に重心をおいていた過疎政策とは性質を異なり、農山村集落における生活基盤の支援となる政策といえる。

