

少子高齢過疎化の進む農山村地域における小さな自治—只見町を例に

大竹 康平

(1.) 田舎の小さなコミュニティにおける小さな自治

今回の大きなテーマは、「小さな自治」である。小さな自治について、私なりに定義すると、小さな自治とは、都市、郊外、地方問わず、そこに存在している小さなコミュニティにより実施される自治である。加えて、そのコミュニティ自体を維持していくために必要な行為もそこには含まれていると考える。

コミュニティや、人と人とのつながりの観点で、農村における地域のコミュニティ、つながりは都市部のそれと比較すると圧倒的に強固である。もしあなたが本当の農村に移り住むことがあれば、それを確かに実感できるだろう。ここでは、農村を便宜上「田舎」と称す。

おおむね田舎には広大なありあまる土地がある。隣近所へは自転車もしくは車での移動が必須なんてこともよくある。しかし田舎は、広大な土地を有しながらも、そのコミュニティは非常に小さい。昔ながらの農業には地域を挙げての協力が必須だったため、今でも地域のつながりは根強く残っているのだ。

田舎において、物理的には大きい、そのコミュニティは小さい。小さいコミュニティだからこそ、顔の見える関係に基づいてできる自治がある。

本論文では、昨年度の筆者の移住体験を基に、実際の田舎においてどのような小さな自治が行われているのかを中心に、住民自治組織とその活動、地域コミュニティについて批判的に考察する。

(2.) 豪雪が育んだ豊かな自然「只見町」について

前項に、筆者の移住体験と記した通り、まず、昨年度（2016年度）移住した地域について説明する。

今回調査対象地に設定したのは、福島県南会津郡只見町である。只見町については、筆者の所属する宇都宮大学サークル「D-friends（ディーフレンズ）」の活動で訪問を続けていた。昨年度は大学を休学して、只見町へ移住し、地域おこし協力隊として仕事を行った。私の地域社会に関する興味関心から、実際に住んでみてわかることを知るべく、地域おこし協力隊という制度を利用し、移住し活動した次第である。地域おこし協力隊の制度についての説明は省くとする。役場の嘱託職員として雇用され、勤務先の明和振興センターにおいて地域おこし・地域づくりに関する業務を行ってきた。「空家活用促進隊」として、おおまかな業務内容は、空き家の利活用についてであり、只見町としての「空き家バンク」の構築を目標に、後述の住民自治組織である明和自治振興会の産業振興部と連携しながら、空き家バンク、空き家の利活用についての検討、空き家の現地調査などの業務を主として行ってきた。2017年3月、町の空き家対策事業・移住定住促進事業の一環として「只見町空き家バンク」を設置、町HPにて空き家物件情報を掲載することができた。

以下は只見町の概要である。

只見町公式HPによると、「只見町は四方を緑の山々に囲まれ、福島県の西南にあり、西南部は新潟県に接しています。町の中央に流れる伊南川や只見川の清らかな流れと、

面積の 94%を占める豊かな森林資源に恵まれ、わが国屈指の豪雪地帯という厳しい自然環境から生まれる四季の美しい移り変わりが、緑と水の郷・只見の源となっています。

また、戦後には只見川を利用した電源開発事業が大々的に取り組まれ、一大電源地帯として脚光を浴びるという歴史を持ち、さらに古く江戸時代には南山御蔵入と呼ばれる幕府直轄の地に編入されていました。現在の只見町は、伊北村と明和村との合併を経て、昭和 34 年の朝日村との合併により発足したものです。」¹とある。

冬場は 3 メートルほどの積雪があり、それを活かした雪まつりも開催されている。積雪量ランキングでも上位を維持するほどの豪雪地帯である。

2015 年国勢調査²によると、只見町の人口は 4,470 人である。15 歳未満、15~64 歳、65 歳以上の割合はそれぞれ、9.5%、46.2%、44.2%である。また、全国のそれぞれの割合は、12.7%、60.6%、26.7%であり、福島県では 11.3%、59.6%、29.1%である。全国、また福島県と比較しても、少子高齢化が著しいと言える。

只見ダム建設時をピークに人口は著しく減少し、若者の流出、少子高齢化、過疎化、空き家の増加、田畑の荒廃、担い手不足などの多くの田舎と同様の問題を抱えている。

只見町の移住定住促進対策としては、今年度より具体的な運営が始まった「空き家バンク」に加え、特産品であるトマトの新規就農者への充実した補助事業などがあり、実際に就農をきっかけに移住者も出てきている。それらの情報は I・U ターン情報として、町 HP のトップページにバナーを設置し、インターネット上で情報を提供している。

只見町には保育所が 3 つ、小学校が 3 つ、中学校、高校は 1 つあるが、小学校区単位での地域づくり住民自治組織が存在し、活動を行っている。それらの小学校区単位は、只見・朝日・明和と呼ばれる。これら 3 地区には、振興センターが置かれる。振興センターは役場の管轄である。振興センターは、住民と行政が協働で地域づくりを行っていく拠点としての位置づけである。なお、役場本庁のある只見地区以外の朝日・明和振興センターにおいては、役場の窓口機能を有している。

各振興センターでは、コミュニティ構築、生涯学習の推進として、様々な講座を開催したり、卓球、グラウンドゴルフといった生涯スポーツの会場として地区住民に開放しスペースの貸し出しを行ったりしている。また、前述の各小学校区に置かれる地域づくり住民自治組織の拠点も、振興センターに置かれている。各集落の公民館においては、町主催の高齢者向けの体操教室などを行っている。

(3.) 住民自治組織について—明和自治振興会

前述のとおり、各小学校区単位に地域づくり住民自治組織が存在している。筆者の住んでいた明和地区においては明和自治振興会という住民自治組織があり、筆者は明和振興センター勤務だったため運営側として 1 年間関わってきた。以下は、農山村地域における住民自治組織の活動の一例として、明和自治振興会の活動について述べる。

¹ (只見町公式 HP 「町の概要」

<http://www.tadami.gr.jp/abouttown/summary/summary.html> 2017/06/04 閲覧)

² (平成 27 年国勢調査 [http://www.e-](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&tclassID=000001007702&cycle)

[stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&tclassID=000001007702&cycle](http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&tclassID=000001007702&cycle) Code=0&requestSender=search 2017/06/04 閲覧)

明和地区においても、過疎、少子高齢化に起因する多くの課題が山積している。具体的には、若者の減少による活力の低下、耕作放棄地の増加、空き家の増加、高齢者の日常生活の不安、集落の機能低下などがある。明和自治振興会は、自らの手で、「安心して、楽しく、豊かに、誇りを持って暮らす」ことを目標に活動している。

集落の維持・発展という目標を根底に、移住定住対策、買い物弱者支援、様々な諸問題を、明和地区7集落の連携を通じ、地域への「愛着と誇り」を取り戻す。また、自らの地域は自らの手でつくり、守っていくことが期待されている。

明和自治振興会の組織は、役員会、代議員会、及び5つの専門部会によって構成されている。以下は5つの専門部会について説明する。

明和自治振興会には、総務企画部、産業振興部、健康福祉部、生涯体育部、教育文化部の5つの部会が存在している。

総務企画部の主な活動として、年に4回ほど広報誌を発行している。明和自治振興会の活動報告及び明和地区7集落の行事やニュースをピックアップし、紙媒体として広報する。関係各団体と明和地区集落に各戸配布する。

インターネットが普及している現代においても、田舎において紙媒体の持つ力は大きい。町の広報誌や回覧板、新聞など隅から隅まで読んでいる人が非常に多い。特に過疎高齢化の地域社会においては、電子媒体に疎い人が多いと言えるため、紙媒体での広報活動は非常に有効である。

自治振興会は、前提として明和地区の全住民が所属していることにはなっているが、住民間の意識の差や、認識の齟齬が起こっている。そのような状況の中で、広報誌は、自治会活動の内容を、主に当事者である明和地区住民に知らせる重要な役割を担っている。

産業振興部では、主に空き家の利活用促進を主として活動をしている。月に1度部会を開催し、空き家の利活用についての勉強会・意見交換会を行う。また、地元農家と明和小学校との連携で、小学5年生を対象に田植え、稲刈り体験を行っている。

空き家の利活用促進は、全国的にも増加傾向にある空き家問題に対して、空き家を地域の宝として活用すべく部会内で勉強していた。

空き家問題とひとえに言っても、都市部と農村での問題の構造は異なっている。1番の問題点とされているのは、仏壇があり、お盆と正月には帰省するから空き家ではないと考えている所有者が多いことであると考えられる。

産業振興部では2015年度は空き家バンクの勉強会を行い、町に設置を訴えてきた。2016年度に協力隊員として私が着任し、産業振興部の協力を得ながら、町として空き家バンクを設立することとなった。そのほかにも、集落内にある古民家づくりの空き家や、元旅館の空き家を活用し、移住定住促進として、田舎暮らし体験住宅や、シェアハウスの勉強と検討をしてきた。建築基準法、旅館業法、消防法などいくつもの条件を満たす必要があるため、また、実務を執る担い手の不在などもあり実施には取り掛かっていないが、「民泊新法」の施工が期待されており、規制緩和した制度での運用も現実的に検討中である。

稲作体験事業は、小学生に農業のすばらしさを知ってもらおう。家が農家ではない子どもも増えたため、田植えが初めてという子どももいた。

健康福祉部では、主として商店から離れたところに住む高齢世帯を対象に、買い物支

援バスの運行をしている。以前は各集落に商店があったが、過疎化を背景に、現在は国道沿いの期間集落にのみ商店がある状況であり、特に高齢者1人暮らし、2人暮らし世帯では日常の買い物が困難であり、支援が必要である。週1回、別方向の集落に向けて2系統の経路で運行している。単純な買い物を行う足としての効果のほかにもいくつかのねらいがある。1つ目はバス内でのコミュニケーションである。1人もしくは2人暮らしの世帯では会話が少ない。バスの中では毎回世間話に花が咲く。会話というコミュニケーションは気分転換にもなり、頭を使うことでボケ防止にも一役かっている。2つ目は、実際に商店に足を運び、自分の目で眺め、買い物ができることである。集落を回る移動販売や、近くに住む子どもに買ってもらうという手段もある中でも、実際に店舗で商品を眺め自分の手に取り選ぶという行為に買い物の楽しさを感じることができる。

バス運行には多額の資金を要するため、福島県のサポート事業を活用し3年間の運行を実現してきた。事業は3年で終了のため、2017年度は企業の補助事業を活用し運行を継続することができた。2018年度以降については未定のため、安定して運行ができるシステムの構築が期待されている。

生涯体育部では、地区運動会や明和ウォーキングといった集落歩きイベントを企画・運営している。

集落対抗の地区運動会は町との協働行事で、毎年9月に開催する。集落内外また、多世代間でのコミュニケーションが図れる。運動会が午前中で終わり、お昼は各集落で慰労会を行うことが定番となっている。

明和ウォーキングは地区内の史跡やゆかりのある場所を歩いて回る。運動会同様、集落内外世代間のコミュニケーションが期待できるほか、地域の良いところを再発見するきっかけにもなり、「誇りや愛着」の醸成が狙いとされる。

教育文化部では、ごっつお料理の情報の整理や、小学生対象の「お寺に泊まろう」事業、明和公民館祭りなどを企画・運営している。

ごっつお料理は、ご馳走料理がなまった言い方である。食の多様化により失われつつある郷土料理のレシピを残そうという取組であり、地元の方々に依頼し、料理の取材を行う。レシピは教育文化部、明和振興センター事務局において集計し、レシピ本としてまとめるべく作業中である。

「お寺に泊まろう」事業は夏休みに小学生を対象としてお寺に一晩泊まる行事である。地元のお寺に泊まる経験を小学生にしてもらうことで、生涯学習、地元のお寺へ親しみを持ってもらう効果が期待できる。

明和公民館祭りは、毎年3月に明和振興センターにおいて開催される。集落の文化祭であり、小学生による芸能発表や、手芸品等の作品展示を行う。明和地区で1番盛大に開かれる行事である。

以上、明和自治振興会の具体的な活動について述べた。次項にて、住民自治組織の課題、田舎の小さな自治について考察する。

(4.) 小さなコミュニティは良くも悪くもなりうる

住民自治組織の課題としては、大きく分けて2つ、財源の課題と、担い手の問題があると考えられる。

財源の課題としては、自主財源が全くないことが挙げられる。すべてを県と町、また企業からの補助金に頼っている。行政でフォローできない細部の自治活動に対して、補助金を提示し住民自治組織に委託する仕組みであると考えれば、補助金を活用することは全く問題ではない。しかし、何かと事業の失敗になる理由として、過度の行政依存が数多く挙げられる実態がある中で、何もかも行政に頼っているのではないだろうか。

また、自治活動の担い手は著しく減少・不足している。現実問題として、地域に若者減ってきている。また、若者世代は、日中は自分の仕事があるため自治会活動をメインに行うことができない。現時点での自治会役員は全員退職後の60代後半70代前半の方々が担っている。しかし、現在の構成員に全く若者がいないわけではない。仕事が終わった夜19時ころから、各専門部会等を開催している。農繁期は、主に農家さんの出席率はよいとは言えないが、基本的には忙しい合間を縫って出席をしている。

それに関連して、自治振興会内部でも、退職世代と現役世代間での意識の差が顕著にあらわれている。具体的に、砕けた言葉で記すと、「上の世代は、早く若者にバトンタッチしたい。若者は、忙しいし上の世代がいるから口出ししづらい。」といった構造があるように感じた。

私は勤務先と地域おこし協力隊という立場上、行政である役場と、住民自治組織の間にいるような存在であったために、住民による行政批判、また行政による住民批判のどちらも聞こえてきた。行政と住民の協働には、互いが互いへ譲歩する姿勢が必要であるということ強く感じた。

田舎の小さなコミュニティによる小さな自治は、強固なつながりに基づいて良くも悪くもなっていた。顔の見える関係によって、集落の人はお互いを「全員」知っている。誰の家がどこで、どことどこが親戚関係といったところまで詳細に知っているのだ。知っている人が多いからこそ、一方では円滑に事業が進むこともある。しかしそれがあだとなり、「しがらみ」として足を引っ張っていることも多々ある。一概には言えないが、けれども私は、そういったつながりを基に、様々な意見が衝突するなかで、1人ひとりの意見を汲み、フォローしながら事業を展開していくことが可能な点は、田舎の小さなコミュニティによる小さな自治の特徴であると主張する。

(5.) 1年住んでみて分かった、農村の難しさ

明和自治振興会の活動は非常に活発であった。自らの地域を自らの手で守り、つなげていくという意識を持った人の多さには目を見張るものがある。日本全体が人口減少にあるなか、過疎地域はある意味社会問題の先進地であると言える。比較的進んだ地域づくりの事例であると感じる。

また、1年間住み、地域づくりの現場で直接関わってきた中で、地域社会関係の現実的な難しさを知った。様々な要因によって、できないことが多い。その要因としては財源の問題もあるが、人不足や、法制度上の問題、地域のタブーなども含まれている。地域住民は、自らの地域に対して悲観的にならず、前向きに考えなければならない。ないものねだりではなく、あるもの探しという考え方もあるように、地域にあるものを住民自らが再確認する必要がある。行政・住民が協働を進めるためには、情報の共有が圧倒的に不足している。行いを認め合い、譲歩しあうことが必要であると強く感じる。

住民自治は、補助金なしではできないことを知った。もちろん行政としてカバーしきれない部分を、住民自らの手で維持・向上するために、住民自治組織の担う役割は非常に大きいものである。小さな自治の維持には行政のアプローチが重要である。しかし、住民の過剰な行政だより、補助金だよりでも、その場しのぎの対処療法的な事業にしかならない。事業の継続、また発展を望むのであれば、補助金に頼らずに事業を継続する仕組みを構築しなければならない。しかし、それを担う若者は自分たちの生業が優先であり、退職世代は若者にやってほしいと嘆きながらの活動になる。住んでみたらわかったこと、ここに過疎少子高齢化を抱える農村の難しい部分を垣間見るのであった。