

# 農山村再生フレームワークの今日的課題

前 田 幸 輔<sup>\*</sup>

## 要旨：

全国各地の条件不利地域では、人口減少や高齢化の影響により生活課題が複雑化している。こうした危機的な状況のなか、住民が主体となって地域再生を目指すべく提起された「農山村再生のフレームワーク」では、「①主体づくり」「②暮らしの仕組みづくり」「③カネとその循環づくり」の3つの要素が重要視され、提起後10年を経てなおその基本的な枠組みは維持されている。

これに対し本稿では、秋田県横手市と長崎県小値賀町の2つの事例をもとに、上記フレームワークの「②暮らしの仕組みづくり」と「③カネとその循環づくり」の一方に取り組んだ場合の地域再生の展開を検討する。それにより、「農山村再生のフレームワーク」が想定する以上に人口減少の影響が深刻で、(1) ②と③かどちらかに取り組まざるを得なくなっている危険性を指摘するとともに、(2) そうしたトレードオフ状況を克服するのに、フレームワークでは十分顧慮されていなかった可能性を探る。

キーワード：条件不利地域、農山村再生、地域運営組織、共通価値の創造

## For the Revision of “the Framework towards Revitalization of Rural Areas”: the involvement of business sectors

Kosuke Maeda

## Abstract：

In disadvantaged areas all over Japan, various complex problems in living have increased due to depopulation and aging. For these critical situations, “the framework towards revitalization of rural areas” was proposed ten years ago and has been kept up in spite of the aggravating situations. This framework was consisted by 3 stages: (1) capacity building (2) community building (3) making business based on local resources.

In this paper, at first, I examined the compatibility the framework’s two stages (community building and making business) based on the case studies of Yokote city in Akita Prefecture and Ojika town in Nagasaki Prefecture. In addition, I argued the possibility of involvement of business sectors for the overcome of incompatibility between community building and making business.

**Keyword:** disadvantaged areas, revitalizing agricultural mountain villages, region management organization, creating shared value

---

<sup>\*</sup> まえだこうすけ 弘前大学大学院地域社会研究科地域文化研究講座 株式会社日本経済研究所  
kosuke.maeda@outlook.com

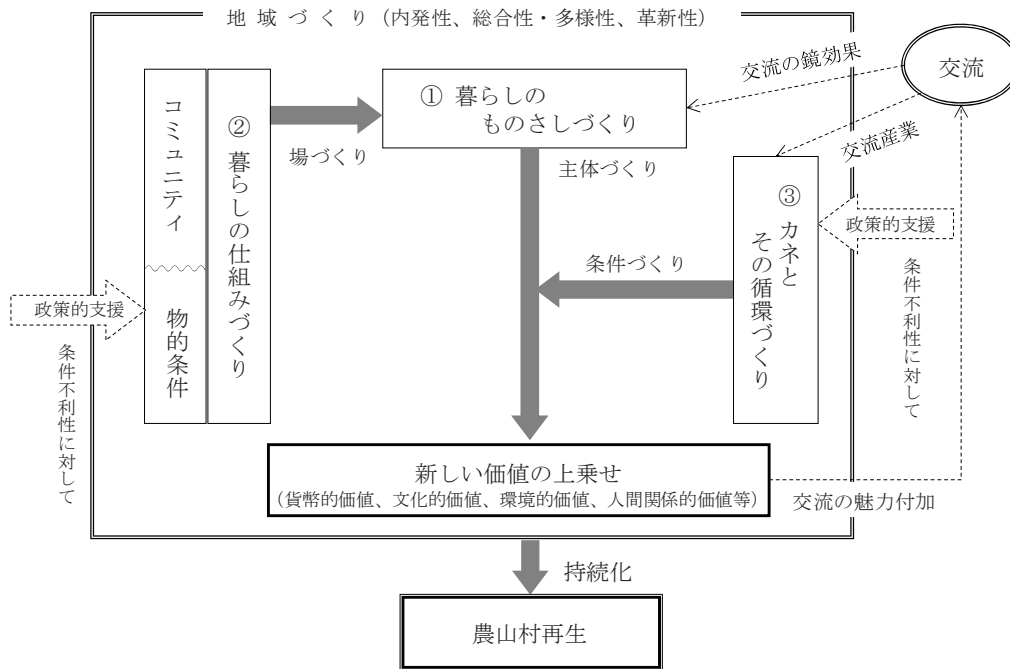
## I. 問題の所在

離島、半島や人口が希薄な過疎地域、産業や商業が集積する都市部からのアクセスに難がある遠隔地、豪雪地帯など、生活条件に不利が伴う地域（以下、「条件不利地域」という）は、総じて長期的な人口減少に直面してきた。こうした「人の空洞化」は、条件不利地域において耕作放棄、農地潰廃、林地荒廃などの増加を指す「土地の空洞化」、集落機能の後退を表す「むらの空洞化」、地域の人々がそこに暮らし続ける意味を喪失し、我が子の転出をも望むようになる「誇りの空洞化」を、段階的あるいは混合的に引き起こすことが指摘されている（小田切2009）<sup>1)</sup>。なかでも「むらの空洞化」は、ある臨界点を境として加速的にスピードを増していくことから、喫緊の対策を講じるよう提起されてきた（小田切2015）<sup>2)</sup>。事実、人口流出によって居住の希薄化が進んだ条件不利地域では、近所付き合いや友人などによって支え合う「互助」機能に綻びが生じ、“田舎ならではの強み”であった地域コミュニティが弱体化の方向へと進んでいる。それとは少し文脈を異にするが、世帯の極小化や加齢に伴う身体能力の低下も同時並行的に進んだことから、自身や同居の家族だけで身の回りのことを行う「自助」も機能不全に陥った。これら2つの要因が絡み合った結果、地域における生活課題が循環的・複合的に深刻化していることを前田（2017）<sup>3)</sup>は問題提起している。

他方、2000年代に入って推進された「平成の大合併」により自治体数は半減した。合併により広域化した行政区域に対応するため、合併地区に分庁舎を設置する地域内分権が採用されている。この地域内分権について、名和田（2014）<sup>4)</sup>は「役所が遠くなるというサービス上の不便と、決定権の所在（首長や議会）が住民から遠くなるという民主主義の上の不都合とに対応する仕組み」を志向するものとしている。しかし現実には、機能面でスリム化された分庁舎では用が足りず、人員面でもスリム化されたため地域の隅々まで目が行き届かないなど、特に合併地区の縁辺部で行政サービスの受容が困難な地域が生じてしまった。また、高齢者の増加による社会保障費や、高度経済成長期に整備され一斉に老朽化を迎えるインフラの更新コストなどが既に逼迫している行財政をさらに圧迫することが見込まれている。これに対し、「ジャパン・シンドローム」とも呼ばれる負の連鎖を勘案し、中邨（2013）<sup>5)</sup>は「公助」への依存が限界に近づきつつあることを指摘し、山下（2013）<sup>6)</sup>は「人と人が支えあい、世代から世代へと暮らしを守り受け継ぐ国民システムへの目標の転換」の必要性を提起した。

このように「自助」「互助」「公助」が喪失する危機的な状況にあって、実のところ地域の現場では理念よりも実践が先行してきている。宮口（1998）が示しているとおり、住民が主体となって「少ない数の人間が山村空間をどのように経営すれば、そこに次の世代にも支持される暮らしが可能になるのかを、追求」<sup>7)</sup>し、「多数の論理のうえに成り立っている都市社会とは別の仕組みを持つ、いわば先進的な少数社会を、あらゆる機動力を駆使してつくり上げる」<sup>8)</sup>ことに邁進する地域も見られたのである。こうした公助に依存せず、みずから手で地域社会の在り方を方向づける住民活動の叢生を小田切（2009）<sup>9)</sup>は一般化し、「農山村再生のフレームワーク」を提起した（図1参照）。

このフレームワークは「暮らしのものさしづくり（＝主体づくり）」「暮らしの仕組みづくり（＝場づくり）」「カネとその循環づくり（＝条件づくり）」という3つの要素から構成されている。おおまかに、「主体づくり」は①地域住民の当事者意識の醸成、「場づくり」は②暮らしに必要な機能を担う組織の立ち上げと運営、「条件づくり」は③地域資源を活用・保全する産業の創造と持続化ということができる。



出典：小田切（2009：p42）および小田切（2013a<sup>10</sup>：pp3-12）、小田切（2016<sup>11</sup>：pp2-4）

図1 農山村再生のフレームワーク

以上の「農山村再生のフレームワーク」の提起から10年を経て、提唱者自身を含め注目を集めているのが地域運営組織である。これは、先述のように自助・互助・公助の各機能の弱体化が顕著な地域で、それらを補完する“第四の支え”としての「共助」<sup>12)</sup>の仕組みづくりに取り組むものであり、2015年時点で1,680団体だったものが、2016年には3,071団体まで飛躍的にその数を増やしている。小田切（2016）もこれら地域運営組織に注意を向け、あらためて「農山村再生のフレームワーク」のうえに位置づけている。そこでは、10年前に提起されたフレームワークがほぼそのままの形で維持され、枠組み全体を包括的に実践する新たな、そして普遍的な担い手として地域運営組織に期待が寄せられているのである。

これに対し本稿では、「農山村再生のフレームワーク」が想定するよりも、条件不利地域の人口減少が深刻化しているのではないかという問題意識のもと（1）フレームワークにおける②の「暮らしの仕組みづくり」と③の「カネとその循環づくり」はともに実現しうるのか、それぞれで成果を挙げている事例を参照しながら検討を加えたい。続いて（2）そのように②と③をともに実現するのに、小田切が「農山村再生のフレームワーク」をブラッシュアップさせる際に十分、顧慮されなかった論点である「事業者の参画」に注目し、その実現可能性について検討する。その際、地域振興をめぐる議論ではあまり注目されていないCSVをはじめとする企業活動の変化に着眼する。

## II. 事例

本稿で取り上げる事例は「<sup>ざるはんない</sup>狙半内共助運営体（秋田県横手市）」と「おちかアイランドツーリズム（長崎県小値賀町）」である。前者は除雪の相互扶助をはじめとする共助の仕組みづくりで、後者は地域資源を活用したルーラル・ツーリズムの活性化で、それぞれ全国的に知られている（高橋2017<sup>13</sup>、深見ら2015<sup>14</sup>など）。

前者について言えば、まず現在、条件不利地域では、高齢者の見守りや買物難民・交通弱者対策などさまざまな共助の仕組みづくりが求められている。さらに積雪地帯では、冬期の除雪が地域での持

続的な生活を維持するために不可欠な課題になっている。これに対し、国土交通省でも手引き等を作成し共助による除雪を推奨しているが、著しい人口減少や高齢化によって「自助」「互助」機能が毀損している地域では地域除雪の仕組みをつくること自体が困難であることが指摘されている（諸橋2013）<sup>15)</sup>。その意味で、狙半内共助組織体の取組みは、「農山村再生フレームワーク」で言う「②暮らしの仕組みづくり」という困難な課題を乗り越えつつある貴重な例であると言える。後者もまた多くの地域が、地域資源の活用、特にルーラル・ツーリズムによる地域振興に取り組みつつも、農山漁村の衰退を食い止められていないなか、着実に実績と成果を積み上げている希少な例である。こちらはフレームワークにおける「③カネとその循環づくり」の課題を克服しつつあると言えよう。

そのうえで本稿が目指すのが、そのようにフレームワーク上の②と③でそれぞれ成果を挙げている事例が、もう一方の課題、すなわち狙半内共助組織体で言えば「③カネとその循環づくり」、おちかアイランドツーリズムで言えば「②暮らしの仕組みづくり」については、どのような取組みが行われているのか、という点である。結論を先取りすれば、どちらの事例も十分な取組みがなされていない。そこで本稿では、どこにその隘路があるのかにできるかぎり接近したい。そうすることにより、「農山村再生のフレームワーク」で重視される農山村の「持続性」の鍵を握る「②暮らしの仕組みづくり」と「③カネとその循環づくり」をともに実現するために、従来指摘されてこなかった要因を明らかにしたい。

なお、今回の調査は、取り組みの全体像を把握するために基本的な事項について半構造化インタビューを実施したうえで、キーパーソンに対してより詳細な聞き取り調査を進めたほか、それぞれの取り組みの会合でも参与観察を行って、できるかぎり取り組みの実態に迫るよう心がけた。

## 1. 狙半内共助組織体について

表1 狙半内共助組織体に関するインタビュー対象者と日時

対 象 者	日 時
県南NPOセンター 理事 菅原賢一氏	2017年5月8日 11時から13時
狙半内共助組織体 会長 奥山良治氏	2017年7月10日 10時から13時

### (1) 地域の概要

秋田県南東部の内陸に位置する横手市（人口94,552人、2017年1月、住民基本台帳）は、旧横手市を中心とした1市5町2村（旧横手市、増田町、平鹿町、雄物川町、大森町、十文字町、山内村、大雄村）の合併によって広域化した。雄物川水系に由来する肥沃な土壌に下支えされた農業と豊かな森林資源を活用した林業に加え、大正期に最盛期を迎えた吉乃鉾山とそれを背景とした商業で繁栄した。しかし、1957年の鉾山閉山や高度経済成長に伴う産業・就業構造の転換により、若年層を中心とした人材の都市部への流出が進み、人口は1955年の14.6万人をピークに半世紀以上にわたって減り続けている。また、47都道府県のなかで最も高齢化率が高い秋田県（33.8%）にあって、横手市のそれは更に高い35.1%を示しているなど、厳しい人口問題に直面している。

### (2) 取り組みの背景と内容

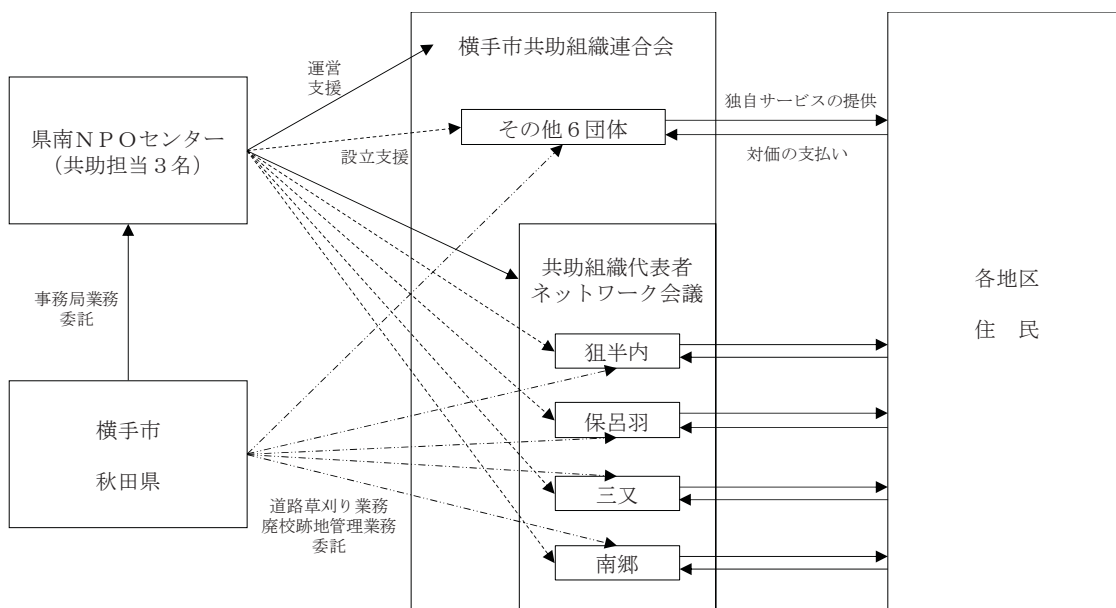
県土の9割が過疎指定を受け、著しく高齢化が進む秋田県では、65歳以上の高齢者が住民の半数以上を占める集落を「小規模高齢化集落」と名づけ、外部のサポート人材が積極的に関わる独自制度を2009年に創設した。同制度の指定を受けた特定非営利活動法人「秋田県南NPOセンター（以下、NPOセンター）」は、横手市内の山間部に立地する集落と農業生産活動のサポートを中心に交流を密にしていた。

2011年、日本海側の広範囲が大雪となり、特別豪雪地帯に指定される横手市でも最深積雪量192cmという記録的な豪雪に見舞われた。雪の重みで空き家の倒壊が相次ぐなか、自力での除排雪もかなわず、ただ雪に埋もれゆく住宅に閉じ込められる高齢者の姿が散見された。この経験から、NPOセンターでは「人々が支え合わなければ地域が崩壊してしまう」という危機感を抱くようになった。

同時期に内閣府が「新しい公共支援事業」を公募したため、NPOセンターが申請主体となって、住民同士の支え合いによる「共助」の仕組みづくりを提案した。これは、中間支援機能を担うNPOセンターのコーディネートのもと、住民による生活課題の解決機能を創出することにより、暮らしの安全と安心を担保することを目指したものである。この事業への採択を機に、市内山間部4地域（保呂羽、狙半内、三又、南郷）の住民を対象としたワークショップが繰り返し開催され、地区内での生活課題や目指すべき将来像などが練り上げられていった。その結果、2012年に4つの共助組織が先導的に設立された。（その後、共助組織は市内を中心に増加し、現在では10団体となっている。）

共助組織はいずれも法人格を持たない任意組織であり、それぞれの地域を活動範囲として独立している。どの組織も深刻な生活課題となっている除排雪作業を活動の中心に据えており、サービスの対価も独自に設定している。それだけでなく、地区が抱える課題に合わせて、たとえば、移住者の獲得を目指して都市住民向けに体験ツアーを開催したり、地域内に残る商店を維持するために地域通貨を発行して地区内消費を促すなど、独自の事業を展開している。

くわえて、個別独立的に活動する共助組織に横串を刺す仕組みも構築されている。最初に設立された4つの共助組織をつなぐ「共助組織代表者ネットワーク会議」と、市内10団体で構成される「横手市共助組合連合会」である（前者は4団体で活動を開始した際に組成され、団体が増えた後に全団体を網羅する後者が組成されたが、4団体での連携の場は別途必要との判断により残された。図2参照）。年3～4回の頻度で座談会や報告会が開催され、個々の活動に関する成果や工夫などについて情報交換を行うなど、継続的な学びの場が構築されている。また、それぞれの情報を共有することによって各共助組織が切磋琢磨することも期待されている。



（インタビューを基に筆者作成）

図2 共助組織と住民および公的機関等との関係

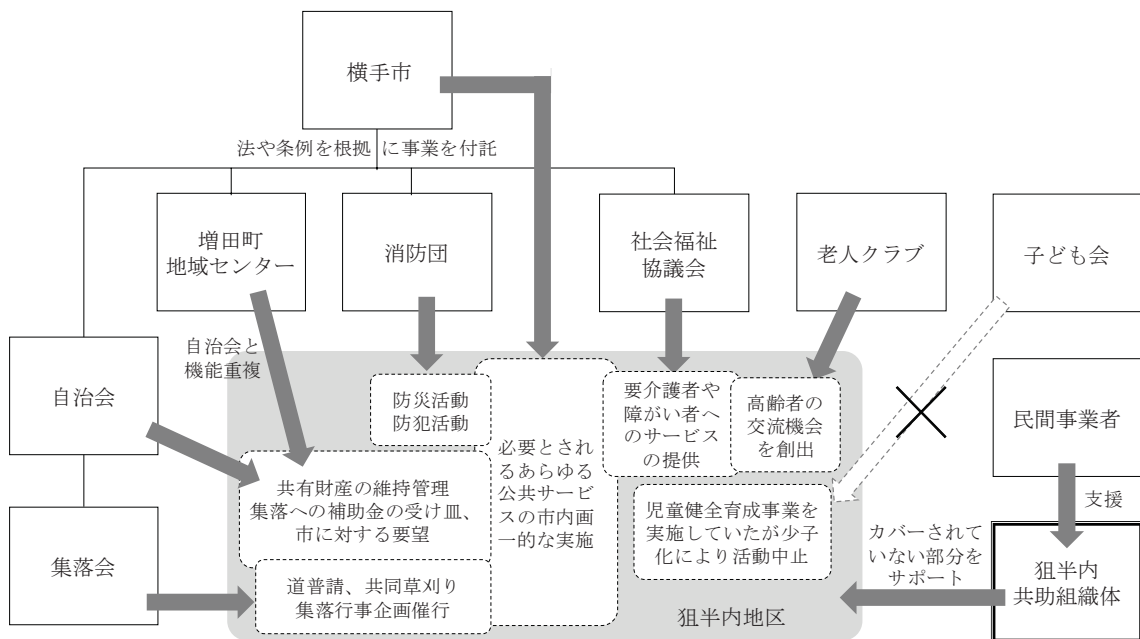
(3) 狙半内共助組織体の詳細

先導的に設立された4つの共助組織のうち、狙半内地区に設立された「狙半内共助組織体」についてさらに掘り下げる。

横手市縁辺部の山中に位置する狙半内地区(152世帯461人、65歳以上比率40.1%、2015年国勢調査)は6つの集落からなる。狙半内村として自然成立したが、明治期の町村制施行の際に西成瀬村へ、昭和の大合併で西成瀬村が増田町へ、平成の大合併で増田町が横手市へと吸収合併を繰り返してきた歴史を持つ。そのため、現在の横手市中心部から見て遠隔地にあり、同一市内ながら距離にして約30km、自動車でも1時間程度の時間を要する。地区外を結ぶ公共交通機関は週に3便(火・木・土)のバスのみである。地区内に小売店舗はないが、食堂と温浴施設が2軒ずつと内科診療所、簡易郵便局が立地している。

狙半内共助組織体は9か月の間に12回にわたる勉強会を重ねて2012年に設立された。狙半内自治会の会長を務めていた奥山良治氏が共助組織の会長に就任し、地区内6つの集落会会長もメンバーとして加わって36名の「お助け隊員」で構成されている。奥山会長と集落会会長を除いたメンバーは、一部自主的に協力を申し出た者もいるものの、主に役員による参加の要請によってメンバーとして名を連ねた。主体は40-60代である。

狙半内地区には自治会、集落会のほかにも消防団や地域センターなど、地区の振興を目的とした組織が数多く存在している。これらが果たしている機能と、狙半内共助組織体の位置づけを図示したのが図3である。



(インタビューを基に筆者作成)

図3 狙半内地区における諸組織の役割

図3からもわかるように、狙半内地区を支える立場の団体は、それぞれが法や条例など何らかの根拠に基づき、部分的に重複しながら地区内で目的に沿った活動を行っている。しかしそうした活動は、あらゆる立場の人のあらゆる課題を全て網羅できるわけではない。網羅できない隙間部分(図3の薄灰部分)は、これまでは「自助」や「互助」で対応されてきた。それを有償サービスによって補完するのが共助組織体である。

たとえば狙半内共助組織体では、生命を脅かす課題となった積雪問題を解決する除排雪サービスのほか、地区内で生産された農作物の販売や高齢者と地元保育園との交流事業、交通弱者のために運行

されているシャトルバスの補助業務などを手掛けている。

このうち除排雪サービスは、お助け隊員1人につき13,000円/日（高齢世帯の場合は11,000円）で請け負っている。同サービスは市の指定事業者でも実施しているが、費用が高額であるうえ（作業員1名あたり15,000円程度）、市内全域を請け負っているため積雪時には多数の依頼が殺到し、依頼してもすぐに対応してもらえない危険性がある。さらに、除排雪は作業の都合上、屋根や玄関先というプライベート空間を開放せざるを得ないが、共助組織であれば集落内の顔見知り作業してくれる。くわえて、骨の折れる作業でも遠慮せずに相談できる窓口機能も果たしており、共助組織の存在は、設立当初の目的以上に大きな安心感を生み出している。

次に、農作物の販売や交通弱者のためのシャトルバス運行補助業務は、実は図3の民間事業者が大きな鍵を握っている。地区の課題解決に取り組む共助組織に共感を覚えた民間事業者が、共助組織の活動支援を申し出たのである。そうした民間事業者は現在2つある。その1つ、市内の社会福祉法人は、2013年から除排雪作業に必要な傷害保険の掛け金を負担し、さらに、2015年からは集落でつくった野菜を介護施設や保育園で提供される750食分の食材の一部として優先的に購入している。

もう1つ注目すべきは、狙半内地区から最寄りのスーパーまで片道20kmあるなか、この距離を往復するシャトルバスの無料運行を地元スーパーが申し出た例である。毎週1度、自宅前まで迎えに来てくれる27人乗りの無料送迎バスは、2013年からこれまで200回以上運行し、延べ3,000人以上が利用している。バスはスーパーで2時間ほど停車するが、その間に付近の歯科にかかったり他の用事を済ますことも認められており、今では地域住民にとって欠かすことのできない生活インフラとなっている。なお、共助組織体のメンバーは当初からシャトルバスに同乗し、乗り合わせた住民同士のコミュニケーションを促す雰囲気づくりに努め、雪深い山道でバスが脱輪しないように先導するなど、安全・安心な運航を継続するためのサポート役を担っている。

狙半内共助組織体の活動は、設立初年度の2012年度こそ内閣府補助による社会実験として位置づけられていたものの、基本的に補助金に依存しない仕組みが目指されている。現在は除排雪サービス代金と、夏場に請け負う県道の草刈り業務が主たる収入源となっている。地区住民から会費などは集めていない。除排雪や草刈りに参加したお助け隊には1万円前後の日当を支払っているため、収入の多くは人件費に充てられているが、採算性は維持されている。

#### (4)「農山村再生のフレームワーク」との照合

「農山村再生のフレームワーク」における狙半内共助組織体の位置づけは、暮らしに必要な機能を検討または実現するための「暮らしの仕組みづくり」である。この点について横手市の共助組織で特筆すべきは、「場」をつくる前段階だけでなく、つくった後にも組織間連携を通じて繰り返し学びの機会が設けられており、「主体づくり」が発展的に進展している点である。すなわち、平井（2017）<sup>16</sup>が示す「立ち上げ期」と「事業期」に見合う勉強の場が期せずして形成されているのである。こうした勉強会について、狙半内地区を含む横手市では人命に関わる生活課題に直面したことを踏まえて実施されたことから、議論の内容はフレームワークにいう②の暮らしに必要な機能の創出へと舵が切られた。

ここでいう暮らしに必要な機能について、小田切（2013）<sup>17</sup>は「明確に区分されるものではない」と注釈したうえで、それをソフトとハードに分類した。ソフトとは集落コミュニティに備わる「農業生産補完機能、生活相互扶助機能、地域資源維持管理機能」を、ハードとは「医療、教育、生活交通などの農山村の暮らしを基礎的に支える諸条件」と定義している。この両者は、事業性の高さによって切り分けられると捉えることができるかもしれない。

小田切の分類を踏まえ、改めて狙半内共助組織体の活動を振り返ると、除排雪や保育園との交流事業（生活相互扶助機能）、草刈り（地域資源維持管理機能）など、共助組織による実践の大半は“ソフト”に分類されることがわかる。“ハード”に該当する交通弱者の送迎事業は、共助組織が媒介になっ

ているものの、実施主体であり、責任を有するのは民間事業者である。社会福祉施設での原材料調達についても、事業者としての経営判断により実現に至ったものと解釈できよう。

地域内で必要とされる機能のうち、その他の団体によっては賄いきれず、自助や互助で維持されてきた部分を担うことが「暮らしの仕組みづくり」の目的である。狙半内共助組織体でもワンボックスカーによる通院・買物支援が検討されたが、道路運送法の制約により断念せざるを得なかった。結果的には、民間事業者のサポートによってシャトルバスが運行され、それだけでなく、農産物の販路確保に至っている。

以上の狙半内の例は、安心・安全に暮らすという最低限の生活を送るうえで欠損する隙間部分を埋めるにあたり、必ずしも住民の力だけで解決を目指さずとも、民間事業者の協力によって補完し得る可能性を示唆するものである。さらに検討すべき課題として、「場づくり」自体にそうした民間事業者がどのように関与しうかが残ることも指定できよう。

## 2. おぢかアイランドツーリズムについて

表2 おぢかアイランドツーリズムに関するインタビュー対象者と日時

対 象 者	日 時
元小値賀観光まちづくり公社 代表取締役 高砂樹史氏 (現茅野市観光まちづくり推進室長)	2017年8月16日 17時から20時

### (1) 地域の概要

九州西端の佐世保市から西60kmの沖合に位置する小値賀町(人口2,622人)は、東シナ海に浮かぶ五島列島の一部をなす離島である。小値賀島を中心に大小17の島から成り、行政区域の大部分が西海国立公園に指定されている。

大陸と日本をつなぐ航路上にあったことから、小値賀島は、遣唐使をはじめ、アジア諸国と交易する際には欠かせない寄港地であった。こうした背景を受け、当地では来訪者をもてなす気風が醸成され、今日まで受け継がれている。その後、鯨や鮑の国内有数の好漁場として栄えてきたが、産業構造の転換や魚価の低迷などを背景に基幹産業の漁業は衰退した。イサキと太刀魚のブランド化にも取り組んでいるが抜本的な解決には至っていない。

小値賀島では、漁業の担い手が不足するだけでなく、仕事を求める若者を中心として島からの人口流出が続いている。事業所や業種が限定的な島内で就職しても将来の展望が開けないため、小値賀では就職期を境に島を出るよう親から子へ積極的に促しているためである。小田切(2009)<sup>18)</sup>が「誇りの空洞化」と表現する自虐的な行為が繰り返された結果、ほとんどの生徒は高校卒業と同時に島を後にしてきた。くわえて福岡、長崎と空路で結んでいた小値賀空港は、利用者の減少により採算性が悪化し2006年に休港となった。このことにより、島外との交通手段は博多、佐世保、上五島からのフェリーに限られることとなり、ただでさえ不利な島のアクセシビリティはさらに低下した。

こうした諸要因の結果、島の人口は最盛期だった1950年の1.1万人から4分の1以下にまで落ち込んだ。流出する人口が高校卒業者など若年層に偏ったこともあって、島の人口構造は歪となり、65歳以上比率45.2%は離島を含む県内全市町村のなかでも群を抜いて高い値となっている。

### (2) 取り組みの背景

基幹産業の衰退とリゾートブームを背景に、町では、小値賀島に次ぐ大きさながら人口流出によって無人島となった同町内野崎島の観光地化を図る「野崎島ワイルド・パーク構想」を1988年に掲げた。翌1989年には島内の廃校舎を活用した簡易宿泊施設や野営場、野生の鹿を飼育する牧場をオープン



させたが、ハード整備だけの観光開発は持続的な集客につながらず、構想は失敗に終わった。

人口が減り続け、産業面の不振も続いたため、住民の間でも島の将来について不安が生じていた。このようななか、特に長崎県において強く推進された平成合併の流れを受け、2002年に隣接する佐世保市、宇久町との合併任意協議会が設置された。一度は町長が協議会からの離脱を表明したものの、一部の住民は協議会への復帰を要求し、住民アンケートでも意見が割れるなど、島を二分する議論が繰り返された。最終的には住民投票により僅差で単独町政の道を選択したが、その決断まで実に6年の歳月を要している。

ただし、こうした経験を経たことにより、住民が島の未来について真剣に考える素地が形成された点が注目される。たとえば、国や県がグリーンツーリズムの推進を目指して農林漁業体験民宿業に関する規制を相次いで緩和したこともあり、観光を切り口とした活性化策の模索が始まった。これは、雇用の受け皿や経済の活性化を図るため新たな産業の創出が喫緊の課題であったが、物流面で大きなハンディキャップを背負うことから特産品の開発や販売は難しいという合意が行政や住民の間で形成されていたためであった。

### (3) 取り組みの内容

野崎島の観光地化が志向された際、簡易宿泊施設や野営場は春から秋までの季節限定で臨時雇用された管理人だけで運営されていた。それを組織的に管理運営するため、2001年に特定非営利活動法人「ながさき・島の自然学校」（以下、「自然学校」という）が設立された。同団体では海や山を楽しむ小学生向けの自然体験プログラムを、夏場を中心に提供していた。しかし、それでは季節も顧客層も限られるため、地域への波及効果は極めて限定的である。そこで、家族連れや若者など幅広い客層へのアプローチを目指し、提供商品の見直しが図られることとなった。

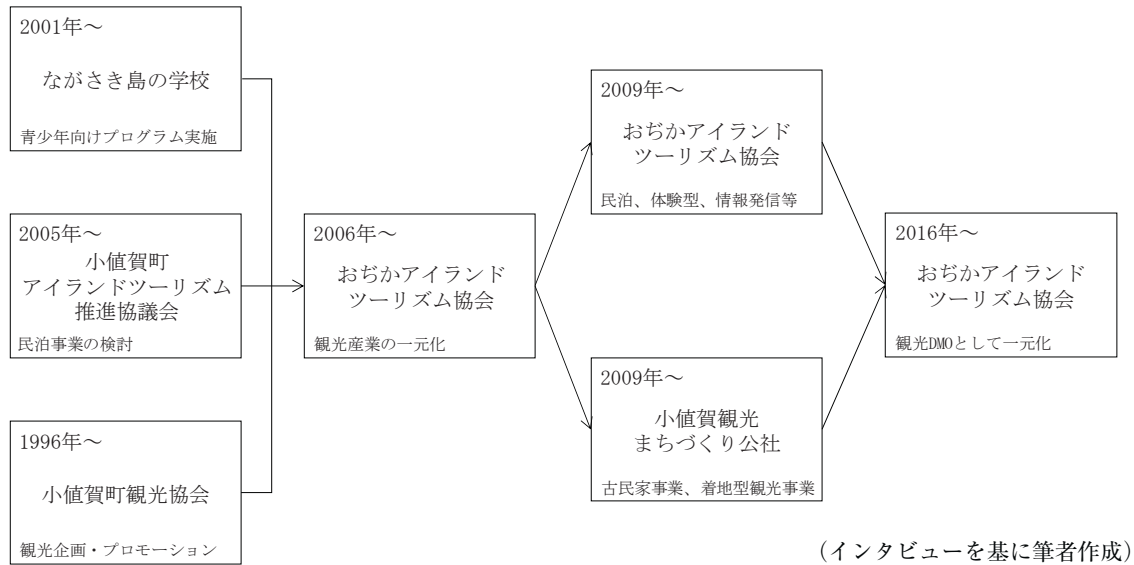
この際、古くから人の往来を受け入れることで培われてきた住民の気風や、隔絶されたが故に取り残された古き良き日本を想起させる日常風景が価値として再確認された。そうした島の価値の再確認を促す原動力となったのが、自然学校でインストラクターを務めていた高砂樹史氏である。2005年に家族で島へと移住した高砂氏は、移住者ながら温かく迎え入れられた自らの経験を基に、住民との触れ合いを商品化する民泊事業を行政や住民に提案した。同年、自然学校を事務局として任意団体「小値賀町アイランドツーリズム推進協議会」が設置され、翌2006年には7軒の賛同者を得て民泊事業をスタートさせた。

それまで島の観光に関わる団体としては、協議会や自然学校のほかにも町の補助で運営される観光協会が存在し、それぞれが問合せ等に対してばらばらに対応していた。そこで民泊もアクティビティもその他の問い合わせにも対応できる総合窓口として、3つの組織を統合し、2007年に特定非営利活動法人「おぢかアイランドツーリズム協会」（以下、「IsT協会」という）を設立した。民泊の広報や宿泊受付もIsT協会が一元的に行うことで、消費者の照会・手続きの利便を図り、民泊実施者の事務的な負担も減り、IsT協会は宿泊費（2人1組の場合8,640円）の30%を手数料として得るという三方よしのビジネスモデルが確立された。

重要なことは、IsT協会の目的が単なる交流人口の拡大にとどまらず、島の課題となっていた観光の産業化に置かれていた点である。外貨を獲得し、雇用を生み出し、自主財源による独立運営を目指すため、マーケティングと積極的な営業活動が実施された。当初は苦勞もあったが、継続的な改善の結果、アメリカの教育団体「PTP（ピープル・トゥ・ピープル）」が主催する国際親善大使派遣プログラムの誘致につながり、2007年、2008年と2年連続で同団体から「世界No.1表彰」を受賞するなど大成功を収めた。こうした成果をマスコミが「奇跡の島」と報道することでさらに注目を集め、視察や取材が殺到した。

さらに、拡大する来島者の満足度を高め、くわえて富裕層や若い女性など新たな顧客層を開拓するため、築160年の商家を改修したレストランや一棟貸しスタイルの古民家宿泊施設6棟を整備した。

古民家宿泊施設は1泊素泊まり（1棟）で2～6万円と高めの価格設定とし、民泊と共存できるよう配慮されている。運営会社として「小値賀観光まちづくり公社」を2009年に分社するほどまでに事業の収益性が持続的に成長している（同社は2016年に再度NPOへ編入。図4参照）。



(インタビューを基に筆者作成)

図4 おぢかアイランドツーリズム協会の変遷

こうした取組みの結果、2007年時点で年間3.6万人だった観光客数は2017年には4.8万人まで増加し、それまで皆無だった国内修学旅行も現在では2,000人を受け入れるまでに成長している。島での観光消費額についても、2007年の2.9億円から2017年には5.1億円へと倍近くに増えた。年間100人もの宿泊者を受け入れる民泊事業者は、本業の漁業以外に80万円の副収入をあげられるようになってきている。小値賀の観光は、不振が続く漁業を補完する産業へと成長しつつあるといえよう。

### (3)「農山村再生のフレームワーク」との照合

「農山村再生のフレームワーク」においてIsT協会の取組みは、地域固有の資源を活用した「カネとその循環づくり」の典型例と位置づけられよう。ハコモノを整備しただけの外的な開発による失敗を糧とし、島に暮らす人とそこに根づく文化に光をあてながらソフト面を充実させていった手法は、内発的発展のモデルケースといえるかもしれない。

本事例について、島の当たり前に価値を見出した高砂氏をカリスマ・リーダーとみなす論調が多く見受けられる（田代2011<sup>19</sup>など）。たしかに高砂氏の存在がきっかけとなった点は疑うべくもない。しかしより注意されるのは、市町村合併をめぐる6年にもわたる議論が、フレームワークにおける「主体づくり」の役割を果たしたとみなされる点にある。このプロセスを経て、住民が島の課題を自分事としてとらえ、また、将来に向けた変革の意思を形成していたからこそ、高砂氏の呼びかけが住民に響き、島ぐるみの組織化を促していったことを評価すべきだろう。そして単独自立の道を選んだ島の持続性を考えた際、若年層を中心とした恒常的な人口の流出とその背景にある基幹産業の停滞が第一の阻害要因と考えられたことから、小値賀ではフレームワークにおける「カネとその循環づくり」による改善が目指されたのである。

さらに、小値賀では「カネとその循環づくり」が「主体づくり」に好影響を与えているエピソードも見受けられる。民泊したアメリカの高校生や国内修学旅行生が島の暮らしに感動し、帰途に着く際、別れを惜しんで涙を流すことを住民たちが誇らしげに語るのである。地域に暮らす意味さえ喪失していた住民が、都市住民の目を通じて誇りを再生産していくプロセスは、小田切（2009）<sup>20</sup>が指摘する「交流の鏡効果」だといえよう。

あらためて「カネとその循環づくり」に果たしたIsT協会の役割を確認してみると、漁業者に補完的な収入源を提供しただけでなく、自らも20名分の新たな雇用を生み出している。さらに、知名度の向上による波及効果として、島に遣り甲斐のある仕事を求めて移住するIターン者が増加し、今やその数は累計300名を数えている。

このようにIsT協会が歩んできた10年余りの軌跡は、島に貨幣的、文化的、環境的価値の新たな上乘せにつながった。こうしたことを総合すると、「③カネとその循環づくり」に求められている全てを実現しているものと評価することができよう。

### Ⅲ. 考察

これまで論じてきた2つの事例は、生活課題の解決と産業振興（フレームワークにおける「②暮らしの仕組みづくり」と「③カネとその循環づくり」）の面で、いずれも際立った成果を挙げていることがわかる。しかも注目すべきことに、いずれのケースにおいても、その前段で「①主体づくり」が実践されていることも確認された。しかし、それぞれに課題がないわけではない。すなわち、まず狙半内共助組織体は「カネとその循環づくり」が十分展開できておらず、財政的・人的基盤が脆弱である。次にIsT協会は産業振興に偏重し、「暮らしの仕組みづくり」に踏み込めていないと指摘できよう。

このうちまず狙半内共助組織体だが、同団体においても「カネとその循環づくり」が視野に入っていないわけではない。事実、県道の草刈り業務を受託し、除雪等にも一定の対価を求めている。しかし人件費や維持費で相殺される程度の小さな収入規模であり、新たな投資が困難な現状では、それを持続的で安定的な経営基盤とみなすことはできない。さらに、高齢化と人口減少により需要は先細りになるため、収入規模は今後さらに縮小していくことが見込まれる。これは組織の担い手という面でも同様であり、支える側のメンバーがやがて支えられる側となった際、健全な新陳代謝が図られる基盤がなければ組織規模もまた縮小の一途をたどるだろう。つまり、現在の生活を支える仕組みは確立されたものの、それによって先々まで地域が持続していく見通しが立ったとまではいえないのである。

次にIsT協会については、交流人口の拡大によって外貨を獲得し、島内で他の産業に従事する者にも経済的な恩恵を与えている。その結果、雇用の受け皿もある程度確保され、多少なりとも島からの人口流出を減じ、逆に域外から新たな人材を獲得するまでに至っている。しかし、高齢化が進み、65歳以上の住民が半数を占めているなか、今後深刻化していくであろう生活課題を解決する「暮らしの仕組みづくり」までは、今のところ顧慮されていない。たとえば、島の幹線道路を巡行する路線バスは現在のところ維持されはしているが、漁師町特有の複雑に入り組んだ細い路地が多いことから、一般車両すら通行できない場所が数多く存在している。高低差があるため坂道も多く、身体能力の低下に伴う影響が今後、顕著に表れてこよう。

こうしたことを考えると、農山村再生フレームワークにいう「①主体づくり」を基層として、2つの事例のように「②暮らしの仕組みづくり」もしくは「③カネとその循環づくり」の成果が挙げられたとしても、条件不利地域の再生を最終的な目的と考えた際、いずれか一方の取組みだけにとどまるならば十分でないことがうかがわれる。すなわち、②だけでは資金調達の課題や人口問題による影響を回避できず、③だけでは生活課題の山積により暮らしの環境が破綻するためである。

この点についてはすでに小田切のみならず、大西ら（2011）<sup>21)</sup>もまた公益組織の必要性を論じたうえで、その活動に「経済活動の要素を含むこと」と「活動が地域の福祉や持続可能性と結びつくこと」を重要な論点として挙げている。このように「暮らしの仕組みづくり」と「カネとその循環づくり」の両立が重要だと指摘されつづけているのは、逆にいうと、本稿の事例もそうであったように、その難しさを裏返していると言えよう。

なぜ両立が難しいのか。

狙半内共助組織体の例に即せば、「暮らしの仕組みづくり」の中核を担う共助の仕組みに対価を介在させることでコミュニティビジネスとして成立したとしても、そもそものビジネス規模が小さいうえに、支援を必要とする需要も支援を担う供給も、高齢化と人口減少により先細りとならざるを得ない構造的な難しさが横たわっている。これは狙半内地区だけの問題ではなく、高齢化と人口減少に悩む条件不利地域に普遍的に共有されるものであるとともに、共助のビジネス化を通じて人件費捻出や資本蓄積を可能にするモデルもまた一般的には非現実的であると言えよう。

他方、おちかアイランドツーリズムの例で「暮らしの仕組みづくり」の取組みが進んでいないのはなぜだろうか。環海性や隔絶性といった離島ならではの環境は、人口減少や高齢化による課題以外にも、教育や医療など生活サービスの面で不利な条件を与えるが、これまでそれらは行政や社会福祉協議会が主体的に対応し、隙間部分を自治会や民生委員によってサポートされてきた。島ぐるみでのおもてなしを実現すべく民泊事業者や農漁業生産者など多様な主体と連携するIsT協会は、広範なネットワークを有しているものの、既存システムに定められたデマケーションを塗り替えることはそもそも期待されていない。つまり、刻々と深刻化する生活課題をIsT協会が“自分事”としてとらえるように位置づけられていないのである。したがってIsT協会は、こと生活課題の解決という側面において「主体づくり」のプロセスを経っていないために「暮らしの仕組みづくり」への発展が見られないと言えることができる。

それでは、「暮らしの仕組みづくり」と「カネとその循環づくり」の両立は根本的に実現しえないのだろうか。

まず狙半内共助組織体の例で注目すべきは、そこでの「暮らしの仕組みづくり」のうち交通弱者・買物難民対策に社会福祉法人や地元スーパーが参画している点である。こうした「事業者の参画」は、「農山村再生のフレームワーク」をはじめ、従来の議論では十分に顧慮されてこなかった。しかし、「とくし丸」をはじめビジネスとして成立する移動販売の事業モデルが次々に浸透しつつある（佐藤2015）<sup>22)</sup>ほか、貨客混載を通じた公共交通の収益性の向上や路線維持が図られる（吉武ら2017）<sup>23)</sup>など、特に交通弱者・買物難民対策には「事業者の参画」の芽が広がりつつある。

そのうえで狙半内共助組織体から学ぶべきは、そうした「事業者の参画」が「暮らしの仕組みづくり」と十分に接合している、つまり、狙半内共助組織体そのものを社会福祉法人や地元スーパーが支援する、踏み込んで言えば、「暮らしの仕組みづくり」そのものに「事業者が参画」する重要性である。これにより狙半内地区では、社会福祉法人に農産物を販売する機会が開かれることとなり、「カネとその循環づくり」に展開する芽も着実に見えてきている。

このような「事業者の参画」という視点を置くと、おちかアイランドツーリズムにおける「暮らしの仕組みづくり」がどのように展開されうるかも見えてこよう。つまり、IsT協会が「カネとその循環づくり」で得つつある経済的な資源を、地域の生活課題の解決に充てるという道筋である。この点についてはすでに岡田（2005）<sup>24)</sup>が、「地域経済の持続的な発展を実現しようというのであれば、その地域において、地域内で繰り返し再投資する力＝地域内再投資力をいかにつくりだすかが決定的に重要」と指摘している。この議論にしたがえば、たとえ別々の主体が実践しようとも、事業性の高い分野で活動する「カネとその循環づくり」によって得られた剰余利益が「暮らしの仕組みづくり」へ分配されて活動原資となるならば、それもまた地域内での再投資ということができるだろう。こうした考え方をフレームワークに置き換えて一般化すれば、「地域に関わる組織・人材が主体群を形成し、地域に根づく技術・産業・文化を土台として経済的な基盤をつくり、それを投資して社会的弱者を含む生活課題の改善を目指す仕組みづくり」と置き換えることができるのではないだろうか。

では、こうした「再投資」を含む「参画」を「事業者」に促す道筋はどのように描けるであろうか。狙半内共助組織体の場合、社会福祉法人や地元スーパーを促していたのは、共助組織体に対する「共感」であった。それらの事業者はその支援活動によって直接的に収益を得るわけではない。しかし、狙半内地区で生じている課題について、本業を通じて解決策を講じることで事業機会を創出し、自社

の成長につながる要素を見出している。シャトルバスの運行によって商圈外の顧客を獲得し、給食等に地場産食材を活用することで施設利用者に提供する付加価値を高めているのである。

このような「共感」の力についてはすでにM.E.ポーターら（2011）<sup>25)</sup>の議論がある。そこでは、民間事業者が善行的に社会的責任を果たすCSRや社会貢献活動の限界を踏まえ、「企業が事業を営む地域社会の経済条件や社会状況を改善しながら、みずからの競争力を高める方針とその実行」に努める概念として、CSV（Creating Shared Value：共通価値の創造）を提唱した。このCSVの概念と照らし合わせると、狙半内地区に見られるような、条件不利地域の課題解決に協力し、その結果、新たなビジネスチャンスを生み出している事業者群は、まさにポーターらが定義するCSV事業者に合致する。

このような例は、先述のように狭小な条件不利地域市場を網羅的に捉えることで市場の拡大を図り採算性を生み出した移動販売の例や、ITツールを活用して都市部の医療機関と連携しながら在宅医療を進めることで僻地医療を再生した医療法人（野中ら2017）<sup>26)</sup>や、流通体制の見直しにより条件不利地域での出店を可能にするコンビニエンスストア（関2015）<sup>27)</sup>など、規模の大小はあるが、類例は散見されている。2010年に組織の社会的責任に関する国際規格であるISO26000が発行されて広く浸透し、世界的にESG投資<sup>28)</sup>が拡大している傾向を見ても、このような存在は今後国内で増加してくるだろう。その意味では、条件不利地域の再生に向けて、今後CSVに取り組む事業者を巻き込んでいくことは欠かせない視点だといえよう。

そのうえで、事業者側からの申し出を受動的に待つのではなく、地域の側からより幅広い事業者に対して狙半内地区のように「共感」を抱いてもらう機会を広げていくことも重要になってこよう。そうした機会として狙半内地区では、共助組織体のメンバーに対して不断の学び合いが設けられていた。それと同じような機会を事業者にも広げることが有望だろう。そこでは条件不利地域をめぐって「価値」ばかりでなく、その課題解決の方向性という「理念」の共有—CSVに倣い、ひと先ずCreating Shared Idealと呼ぶ—が図られることが重要である。それはつまり、農山村再生フレームワークにおいて基層となる「①主体づくり」のプロセスを、地域住民だけでなくCSV事業者やCSI事業者にも開くことに他ならない。

農山村再生フレームワークが作成された際、CSV事業者やCSI事業者の存在は提唱されていなかったため、フレームワークのなかには位置づけられてこなかった。狙半内共助組織体の取組みに学びつつ、さらに一歩進め、仮にIsT協会で地域の生活課題の解決に産業振興の成果が再投資される理想が実現した場合を念頭において一般化したものが、図5の「条件不利地域再生のフレームワーク」である。

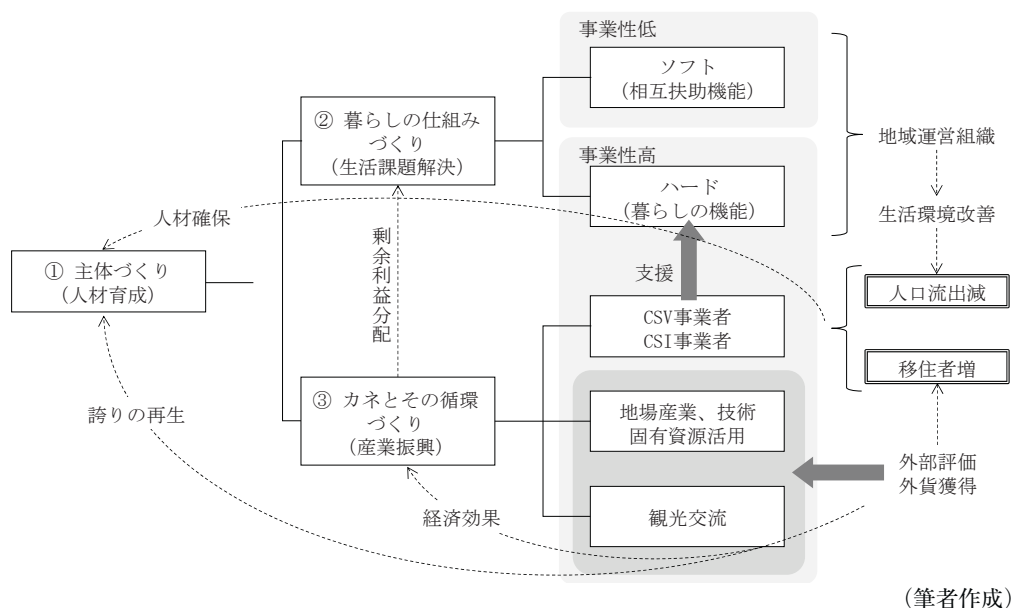


図5 条件不利地域再生のフレームワーク

このフレームワークはCSV事業者、CSI事業者と地域運営組織が関わるべき分野を整理したほか、条件不利地域を支える主体が複数存在し得ることも念頭に置きながら、「②暮らしの仕組みづくり」と「③カネとその循環づくり」の連動性を意識して作成した。

さらにもう一点、地域再生のフレームワークのなかでは明示されていなかった重要な視点も加味している。活動の反復性である。

「暮らしの仕組みづくり」と「カネとその循環づくり」のいずれかだけに取り組んだ場合、条件不利地域の再生という目的が果たせない危険性が高いことは前述のとおりである。しかし、この両方について一たび取り組み成果を挙げることができたとしても、それだけで条件不利地域が再生するわけではない。なぜならば、地域を取り巻く環境は刻々と変化、または深刻化しているためである。「主体づくり」「暮らしの仕組みづくり」「カネとその循環づくり」に取り組んだ成果をそれぞれに還元し、それを踏まえてさらなる改善を目指すというような反復運動が繰り返されなければ、悪化する環境に埋没してしまう危険性が高いものと推察される。

これを踏まえ、小田切（2013b）は、既存のフレームワークの3つの要素のうち、「カネとその循環づくり」として実施される交流産業を通じて「主体づくり」と「カネとその循環づくり」に好影響をおよぼし「地域づくりが、交流というループを経て、より高いものへ引き上げられる」<sup>29)</sup>という形での反復が想定されている。しかし、実践の継続による「暮らしの仕組みづくり」への作用や、「暮らしの仕組みづくり」と「カネとその循環づくり」の関係性が明示されていなかったため、既存フレームワークのなかに記載される「持続化」は、実は理念的な目標としての位置づけを脱していなかった。本稿にて紐解いた事例と、そこから見える課題を踏まえ、既存フレームワークに連動性と反復性の視点を加えることによって、より持続性の高い再生モデルの道筋を描くことが可能となった。また、CVS事業者やCSI事業者をステークホルダーとみなすことにより、リソースが限られる条件不利地域において生活課題の解決に資する役割を分担できる可能性も示された。さらに、稲垣ら（2014）<sup>30)</sup>が提起し、平井（2017）<sup>31)</sup>が敷衍した議論では、地域づくりはU字の底のように横ばいの時期を経て大きく伸びやかに展開するプロセスを辿り、それに応じた支援の在り方が示されている。そうした飛躍に向けたU字の屈曲（横ばいから飛躍へ展開する部分）を生み出すにあたって、地域の側に求められる内発的な力学も、この成果の還元と改善の反復運動によって説明されよう。

ただし、本稿では、条件不利地域の再生に向けて重要な役割を果たすCVS事業者やCSI事業者を巻き込んでいくにあたり、意識啓発以外に必要な具体的手法や条件、また、支援可能な業務範囲などまで踏み込むことができなかった。この点を明らかにしていくことによって、条件不利地域再生のフレームワークがより現実味を帯び、各地でのチャレンジにおける大きな指針となるものと考えられる。

注

- 1) 小田切徳美『農山村再生「限界集落」問題を越えて』、岩波書店、2009年
- 2) 小田切徳美「地域再生の課題—農山村を中心に—」『国際文化研修』第87号、2015年
- 3) 前田幸輔「条件不利地域における課題群の可視化—内発的發展論と地域ガバナンス論を展開させて—」『弘前大学大学院地域社会研究科年報 第13号』、2017年
- 4) 名和田是彦「コミュニティと公共サービス—コミュニティ法人問題の視点から—」『公共政策志林』第2号、2014年
- 5) 中邨章「3 識の向上と公助の限界」『国際文化研修』第67号、全国市町村国際文化研修所、2010年
- 6) 山下佑介「人口過疎地域は消えてなくなるべきなのか—過疎高齢化・限界集落問題のゆくえと課題」『月間福祉』第96号、全国社会福祉協議会、2013年
- 7) 宮口侗勉『地域を活かす—過疎から多自然居住へ』、p77、大明堂、1998年
- 8) 前掲『地域を活かす—過疎から多自然居住へ』、p77
- 9) 前掲『農山村再生「限界集落」問題を越えて』、p42
- 10) 小田切徳美「農山村再生とは何か」『JC総研レポート』第25号、2013年
- 11) 小田切徳美「地域運営組織をめぐって—その性格と論点—」『地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 資料』2016年
- 12) 互助と共助は語彙として区別されずに使用されるケースも散見されるが、本論では、前者を近所付き合いや友人などによるインフォーマルなサポートを指し、後者をNPOや団体などによって（対価の面も含めて）仕組化された支援の在り方を指す語として定義する。
- 13) 高橋和幸「除雪ボランティアを通じた互助・共助コミュニティの構築に関する研究（その8）」『弘前学院大学社会福祉学部研究紀要 第17号』、2017年
- 14) 深見聡、山田有沙子、金成恩「アイランドツーリズムの担い手に関する研究—長崎県小値賀町を事例に—」『日本観光研究学会全国大会学術論文集』、日本観光研究学会、2015年
- 15) 諸橋和行「共助による地域除雪の展開」『雪氷研究大会講演要旨集』、日本雪工学会、2013年
- 16) 平井太郎『ふだん着の地域づくりワークショップ—根をもつことと翼をもつこと』、筑波書房、2017年
- 17) 前掲「農山村再生とは何か」、pp8-11
- 18) 前掲『農山村再生「限界集落」問題を越えて』、p7
- 19) 田代雅彦「条件不利地におけるツーリズム事業の発展要因—長崎県小値賀町の事例—」『経済論究』第139号、2011年
- 20) 前掲『農山村再生「限界集落」問題を越えて』、p45
- 21) 大西隆、小田切徳美、中村良平、安島博幸、藤山浩『これで納得！集落再生—「限界まらくのゆくえ」』、ぎょうせい、2011年
- 22) 佐藤瞭「「買い物難民」発生の原因分析を踏まえた解決方策に関する考察」『経営情報学会 全国研究発表大会要旨集』、2015年
- 23) 吉武哲信、明石千鶴、濱砂亨、白石悦二「過疎地域での自家用有償旅客運送での貨客混載と地域組織による末端集配を組み合わせた共同輸送システム構築に向けた課題整理—宮崎県西米良村小川地区を対象として—」『交通工学論文集』、交通工学研究会、2017年
- 24) 岡田知弘『地域づくりの経済入門』、自治体研究社、2005年
- 25) Michael E. Porter & Mark R. Kramer 「Strategy & Society : The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility」『Harvard Business Review』、2011
- 26) 野中郁次郎、西原文乃『イノベーションを起こす組織』、日経BP社、2017年
- 27) 関満博『中山間地域の「買い物弱者」を支える』、新評論、2015年
- 28) 企業活動における環境（Environment）、社会問題（Society）、企業統治（Governance）の非財務事項を企業評価項目として重視する投資手法のこと。
- 29) 小田切徳美「日本における農村地域政策の新展開」『農林業問題研究』第192号、地域農林経済学会、2013年
- 30) 稲垣文彦ほか『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年
- 31) 前掲『ふだん着の地域づくりワークショップ—根をもつことと翼をもつこと』、pp54-56