ルーラル・サステナビリティと地域活動組織

—ソーシャルキャピタルを豊かにする地域連携共助組織の事例と制度提案—

Rural Sustainability and Organizations Engaged in Regional Activities:
Case Study and System Proposal in Regards to Community Cooperative Organizations to Foster Social Capital

小 田 一 彦*

Kazuhiko ODA

I はじめに

昨年9月に京都大学で行われた「2009農村計画学会秋期公開シンポジウム」で、筆者は「ルーラル・サステナビリティと公共政策」と題して、「人が住み、生業や生活の営みを行うことで地域が守られる」との考えから、地域が持続可能となる仕掛け（制度的仕組み）が必要として府内の実践事例を紹介し、地域活動組織について政策提案した。その後、パネルディスカッションに参加したが、その際、座長の植田和弘京都大学地球環境学堂教授は、次のようなまとめを行われ、「ソーシャルキャピタル形成過程の理論化が必要」と指摘された。

- ①新しい地域活動組織はどうつくられるか、その経緯はどのようなものか。
- ②既存の地域活動組織と新しいソーシャルキャピタルの担い手たる組織はどういう関係にあるか。
- ③公共政策と住民の内発的・自治的な取り組みをどうマッチングさせ、どのような制度設計が望まれるか。

本稿はこれを受け、「ルーラル・サステナビリティと地域活動組織」と題して改めて府内の実践事例を考察、政策提案を行い、ルーラル・サステナビリティとソーシャルキャピタル形成過程について、公共政策を担う立場から考察を行った。

II 新しい地域活動組織の成立経緯と類型化

1 京都府の農村地域の実態

持続可能な農村社会にとって重要な要素は、日常生活の営みや生産活動を行うための集落や地域の組織と人材

である。しかし、京都府が2007年に行った「過疎地域をはじめとした農村集落実態調査」では、府内1,703の農業集落の内141集落が65歳以上人口50%以上の過疎化・高齢化集落となっており、その内、地域を牽引するリーダーが複数人いる集落30%、地域資源を活用できている集落が15%である。このままだと、5年後には府内全集落の1/3が過疎化・高齢化集落となることが懸念される結果であった。

2 新しい地域活動組織の成立

過疎化・高齢化が進展する京都府においては、市町村合併が進んだこの5年間に市町村数が44から26に、JA合併が進んだこの10年間に総合農協の数が19から5となった。これに連動して、各組織の支所やAコープ店舗、ガソリンスタンド等の廃止が行われ、生産活動を維持することに支障を生じる地域も現れ、さらに、従前から深刻な医療や福祉、教育、公共交通等の生活環境面の悪化や、道路、水道、情報通信基盤等の整備不足など、生活の基礎的条件に関わる様々な課題により、日常生活を維持することも困難になってきている。

一方、こうした事態に対処し、地域の生活や生産活動を住民自らが守ろうとする動きも出てきている。表1は、府内において危機感をもった行政や住民がこの15年間で立ち上げ・運営し、成果を出している新しい地域の活動組織を成立経緯と形態に着目しタイプ別にとりまとめたものである。

3 新しい地域活動組織の成立経緯と特徴

(1) 法人型（財きょうと京北ふるさと公社 於京都市）

過疎化・高齢化に対処するために、京都市合併前の旧京北町において2001年に設立された町全域を対象とした

* 京都府農林水産部 Department of Agriculture, Forestry and Fisheries, Kyoto Prefectural Government

Key Words: 1) ルーラル・サステナビリティ, 2) ソーシャルキャピタル, 3) 公共政策, 4) 地域活動組織, 5) 過疎化・高齢化集落

表1 府内のタイプ別「新しい地域活動組織」
Table 1 New Regional Activity Organization

(2009年現在)

組織名	活動範囲	組織体制（事務局）	構成団体	小学校数
【法人型】 京都市 （財きょうと京 北ふるさと公 社）	旧京北町 2,111戸 6,257人 (2005年)	○理事長（元旧京北町助役） ○職員37名（正職員3名嘱託・臨職34名） ○4部制（①総務部②元気な町づくり事業部③田舎の便利屋事業部④地域交通事業部）	〈出資者〉 ○京都市 ○JA京都 ○京北森林組合	3校
【半官半民型】 南丹市 美山町知井振 興会	旧知井村 11集落 313戸 810人 (2005年)	○会長（元会社員） ○事務局長1名（非常勤住民） 事務局員1名（市嘱託職員・市窓口） ○3部制（①企画総務部②地域振興部③生涯学習・社会教育部）	○財産区管理会 ○PTA、消防団 ○婦人会、老人クラブ ○山村留学運営委員会 ○南村おこしセンター 知井の里	1校
【自治連合型】 亀岡市 保津町自治会	旧保津村 8集落 720戸 2,080人	○自治会長（民間会社会長） ○自治会長、副会長、会計、委員5名の計8名	○8集落全住民が構成 ○体育振興委員会 ○防犯推進委員会 ○消防分団、農事組合	1校
【NPO型】 綾部市 NPO法人里山 ねっと・あや べ	旧豊里西村 1,458戸 4,466人 (2005年)	○理事長（大学教授）、理事会 ○常勤事務局長1名、次長1名、職員2名（当初事務局長は市派遣職員。2007年度から公募職員）	—	1校 ※校区の一部 1999年までは1校
【民間会社型】 京丹後市 （南）常吉村営 百貨店	旧常吉村 2集落 163戸 486人	○社長（自営業） ○社員1名、パート2名	〈出資者〉33名 〈資本金〉3,500千円	1校 ※校区の一部
【集落型】 宮津市 田原集落	田原集落 23戸 76人 高齢化率53% (2008年)	○区長、役員 事務局 ○自治会執行体制 ・自治会3役3名 ・組長4名・協議員名 ○営農組合（5名）	○自治会 ○営農組合 ○農産加工センター運営協議会	1校 ※校区の一部 1999年までは1校

財団法人である。

農作業の受託以外に「田舎の便利屋事業」として人材登録者を活用した幅広い分野（高齢者サービス等）の作業受委託や都市農山村交流、定住促進事業（市民農園運営、田舎くらし相談活動、空き家情報斡旋等）に取り組み、さらには、住民の足の確保のために「京北ふるさとバス事業」やJAから引き継いだ葬祭会場の貸し館事業など多角的な経営を行い、地域住民の日常生活を支え、地域の活性化に努めている。

(2) 半官半民型（美山町知井振興会 於南丹市）

住民の主体的な参加による住民自治確立を目指して、行政と地域住民が連携して、地域活性化生涯学習、地域福祉地域産業振興の取組を行っている任意組織である。

2001年設立当初は、複数の町職員が事務局員として町の行政窓口事務（半官半民）も行っていたが、合併後南丹市となってからは住民主導で、「自らの地域は自らの手で守り育てよう」、「目指せ日本一の田舎づくり」をスローガンに「かやぶきの里」の保全や山村留学など、

「美山型グリーンツーリズム」の取組を行い、今では知井地域を含む美山町に年間70万人が押し寄せている。こうした美山町振興会の取組が評価され、2007年には地方自治功労者表彰の民間団体部門で総務大臣表彰を受賞するなど、住民参加型自治の全国モデルとなっている。

(3) 自治連合型（保津町自治会 於亀岡市）

8集落の全住民が構成員の自治連合型の組織である。通常の自治会事務に加えて、ほ場整備事業を契機として府内最大の「農事組合法人ほづ」を設立後、2007年に「保津町まちづくりプランKI・ZU・NA」を策定し、京都生協などと連携した飼料米卵を生産、府立桂高校と共同で「ほづネギ」の栽培、企業と連携した「クールベジタブル」実証事業、「若あゆフォーラム」、「ほづっこ祝い金」などユニークな自治会独自の取組を実施し、2009年には、豊かなむらづくり全国表彰で農林水産大臣賞を受賞した。

昔から水害常襲地のため、助け合い、苦難を乗り切った共助精神が旺盛な地域である。

(4) NPO型（里山ねっと・あやべ 於綾部市）

閉校となった旧豊里西小学校の跡地活用構想で「都市との交流と定住促進」を目的に2010年に綾部市主導の任意組織で設立、2006年にNPOとして再スタートした法人である。

校舎を都市農村の交流拠点施設として順次整備しながら、魅力的なHPで情報発信し、森林ボランティア活動や田舎暮らし、そば塾、米作り塾、収穫体験などの農家民泊交流促進を行うとともに、綾部里山交流大学を開校し、農村ビジネスや社会起業などのまちづくり・地域づくりを志す人材を育成している。

綾部市は、全国水源の里連絡協議会を立ち上げ、活発な活動を展開している「水源の里」発祥の地である。初代事務局長は市派遣職員であったが、1997年度から公募職員が就任し、半農半X提唱実践者がスタッフとなっているNPOが企画する様々な取組に今や全国から交流と知的啓発を求めて人がやってくる。

(5) 民間型（㈲常吉村営百貨店 於京丹後市）

地域唯一の店舗であった農協支所の廃止に際し、支所に代わる店舗を経営するため地域住民による「常吉村づくり委員会」で活発に議論し、住民の生活を守るため、

1997年に設立された行政に頼らず住民自らが出資する有限会社である。

地域活性化、コミュニケーション拠点としての役割が大で、物品販売（食品、青果、鮮魚、日用雑貨品販売）、生活関連サービス（コンビニ的機能、クリーニング）、農作業人的援助、農業機械施設の利用貸し付け、都市農村交流活動（農のあるくらし体験、パンプキンフェスティバル等企画）などを幅広く展開している。また、農業生産法人として水稲・畑作等の農業経営も行っている。

こうした活動が認められ、1999年には地域づくり自治大臣表彰を受賞し、2009年には京都中小企業優良企業表彰を受賞している。

(6) 集落型（田原地区村づくり推進委員会 於宮津市）

過疎化・高齢化に悩む集落が、地区の振興並びに地区住民の生活安定と暮らしの向上に資することを目的として1995年に設立された集落内組織である。

村づくり活動（道路、水路等の維持管理、集会所運営管理）、営農活動（農地の利用集積、中山間地域等直接支払制度、機械の共同利用、有害鳥獣対策、農作業受託）、農産加工活動（そば、もち、山菜を製造、販売、イベントの出店）を熱心に行い、1998年からホテル祭を始め、23戸（76人）で高齢化率53%の地区住民だけの取組に地域外から約700名が訪れる行事に発展している。

筆者も以前この祭に参加したが、廃校となった小学校を中心に、家族や親戚縁者、地域住民、小学校の同窓生、市外からの参加者で大変賑わっていた。

この活動が認められ、2003年に豊かなむらづくり全国表彰で農林水産大臣賞を受賞しており、人口が少ない1集落レベルの活動であるが、非常に頑張っている。

Ⅲ 新しい地域活動組織から得られる教訓

1 組織体制がしっかりしていること

6事例とも共通して言えることは、組織体制がしっかりできていることである。

（財）きょうと京北ふるさと公社は、旧京北町全域を対象としていることもあり、臨時職員も含めて37人の職員がいる法人として4部制（①総務部 ②元気な町づくり事業部 ③田舎の便利屋事業部 ④地域交通事業部）の組織により、京都市（設立当時は京北町）の支援も受けな

がら地域を多方面で支えている。

美山町知井振興会とNPO法人里山ねっと・あやべは、当初は行政主導で上記公社と同様に組織化されたが、その後住民主導的な組織運営に移行している。

残りの内3事例はもともと住民主導で組織化がなされており、上記事例と同様の事務局や役割分担した体制を整え、構成員が熱意をもって役割を果たしている。これらの組織の中で後継の人材が育つことは、持続可能な農村づくりにとって何よりも重要なことである。

2 活動する内外の人材がいること

美山町知井振興会は「地域づくりは人づくり」を基本理念に人材の育成と発掘に努めている。筆者は以前、合併前の美山町が主催した全国から人が集まった「地域づくりのシンポジウム」に参加したことがあるが、パネリストは美山町にある4つの振興会の会長であり、4人の会長が見事に住民主体の地域づくりについて夢を語られたことに感服した経験がある。

NPO里山ねっと・あやべのSさんは、都会でカタログ通販会社勤務のあと綾部に戻り、半農半Xを提唱・実践されているが、この方の本やお話は本当に一言ひとことが胸にしみる。㈲常吉村営百貨店の社長は、京丹後塾塾長として都市農村交流を積極的に展開するパワーと熱意のある方である。

こうした地域を引っ張る人材がいることが、農村の持続可能性を確かなものになっている。

3 将来ビジョンを策定し実践していること

美山町知井振興会は「地域活性化を図る地域経営戦略プラン」を策定し、多種・多様な活動を展開している。保津町自治会は、町内横断的組織として「保津町まちづくりビジョン推進会議」を組織し、小学校児童を含めた全世帯対象のアンケートを踏まえ、50年、100年後を見据えた「保津町まちづくりプランKI・ZU・NA」を策定し、生産から生活の維持、地域文化や歴史の保全に係る取組を進めている。

田原地区では、「むらづくり推進委員会」を自治会組織として設立し、「村づくりの集い」を区民総参加で開催したり、先進地視察を毎年実施し、地域一丸となった活動を続けている。

住民の声を反映した地域課題対応型の将来ビジョンを策定し実践していることが、持続可能な農村にとって必要である。

IV 新しい地域活動組織と既存組織との関係

1 既存組織の集合体又は一部に包含している

6事例とも共通して、新しい地域活動組織は、既存組織の集合体又は構成員の中に既存組織を包含している。

構成又は出資している団体には、地元自治体、自治会、財産区、消防団、JA、森林組合、農事組合法人、PTA、老人会、婦人会などの組織がある。地域の課題は正にこうした組織の課題であり、既存組織の連合又は連携により課題に対処しようとすることは必然的である。また、都市部に比較して農村地域にはNPOはまだまだ少なく、地域に縁のない組織はなかなか育たないことも背景にある。しかし、よくみると、構成員の中には、UIターンの方、定年退職者や異業種の方などがおられ、こうした方々から刺激を受け、またはこうした方々のスキルが活用されている。成功している新しい地域活動組織は、既存組織を中心としながら外からの何らかの力や人材を生かして運営されている。

2 組織の活動範囲は小学校区内が多い

新しい地域活動組織6事例の内、5事例の活動範囲が一つの小学校区内（統廃合前）でかつ旧村内である。

筆者は、ソーシャルキャピタルのキーワードである「信頼と絆（ネットワーク）」は日常的に顔を会わせる関係性の中で育まれると考えている。顔の見える関係、名前と顔が一致する関係は、当然のことながら、まずは家族において、そして近しい親族を含めた血縁の関係において育まれる。次に近所づきあいをはじめとした地域的（地縁的）つながりがこれに続く。小学校区という単位は、毎日の学校生活で顔の見える関係ができ、卒業してからは同窓会、子どもができてからもPTAや学校行事などで継続する。地域の行事も、運動会や文化祭、盆や正月行事、祭などは小学校区を単位とすることが多い。

家族や集落の営みに依拠しながらも、人が歩いて交流できる地縁的つながりの範囲（小学校区単位）でソーシャルキャピタルを豊かにする取組が行いやすく、これが、新しい地域活動組織が小学校区内の既存組織の連合体であったり、一部を包含する要因ではないかと考える。

3 地域連携と共助の役割を果たす

新しい地域活動組織は、田原地区を除き他の5事例いづれもが複数集落を活動範囲としており、地域連携や集落をつなぐ役割を果たしている。

小規模な地域活動組織である田原地区は、1985年の高

齢化率が20%であったが2008年が53%で、今後集落への移住者がない限り高齢化はますます進展し、集落の維持や現在行われている取組を継続することが困難となることが懸念される。従って、これからは、今も行われている別居の家族や親族からの支援に加え、集落を越えた何らかの助け合いが必要となってくる。

先述の家族や親族間の血縁関係内で行われる取組を「自助」とするならば、今後は、「共助」を進める仕掛けが集落の維持、ひいては持続可能な農村にとってますます重要となってくる。

その意味で、他の5事例の新しい地域活動組織の事業が、集落間の連携を進め、「共助」を大切にする仕掛けの役割を果たしていることは大変有効と考える。

V 公共政策と住民の内発的・自治的な取組のマッチング

1 京都府「ふるさと共援活動」の取組

京都府では、2008年から、府内で過疎化・高齢化が進み、人材、リーダーが不足がちな農村集落に「共援者」として、大学、NPO、企業等が入り、集落の人たちと集落のあり方や地域資源について話し合い、行政の伴走的支援とともに、協働の取組を行うことを推進している。

現在、府内7大学、2組織、200名を超える外部協力者（教員、学生、NPO）が6市町、28集落の集落再生活動を行っており、主な活動状況は表2のとおりである。

2 共援活動の成果と今後の展開

(1) 活動の主な成果

共援活動は支援を受ける地域と大学等との間で協定（原則3年間）を締結し、その取組に対して府・市町村が支援・助成するものである。2年を経過し、成果はこれからと考えるが、現時点の成果は以下のとおりである。

(i) 外部の力が入ることで地域は内発的な力を創発

全ての共援活動は、最初に地域住民との話し合いや地域資源の発掘活動を行っている。農村地域の多くは、家長（家の代表者）の発言で意思決定される場合が多いが、老若男女が参加するワークショップや全戸に対する意識調査を行うなど、各階層の意見を反映するような工夫がなされている。また、大学の教職員や学生といった外部の目は、それまであまり振り向かれなかった地域資源に光を当てている。こうした外発的な取組で、「外部の方があそこまでやってくれるなら自分たちもやらなければ。」「共援活動が後もう少し遅かったら集落はどうなっていたか。」など、受け入れ側が内発的な力を発揮する

表2 ふるさと共援組織取組状況
Table 2 Local Collaborative Measures

(2009年11月)

	地区名	共援者	主な取り組み
京丹後市	久美浜町 甲 坂	龍谷大学 教員 3 名 学生20名	・炭焼窯の製作 ・郷土食・伝統芸能の伝承 ・椎茸栽培・集落誌作成(史料研究団体が協働)
	丹後町 上 山	京都大学 教員 4 名 学生15名	・特産品(古代米)を大学食堂へ提供 ・京都市内での集落PR(府庁マルシェ) ・府民参画で放置竹林整備・HP開設
	丹後町 矢 畑	立命館大学 教員 2 名 学生28名	・獣害柵の協働設置 ・音楽祭の実施 ・登山道整備, 案内看板設置
	弥栄町 野間田中	同志社大学 野間活性化グループ 教員 1 名 学生 8 名	・豊富な地域資源を活かした都市農村の交流, 伝統芸能の継承
宮津市	世 屋	京都府立大 教員 6 名 学生 8 名他 NPOネットワーク世屋	・京都市内で特産品試験販売(生協等) ・府民の参画による農地・景観の保全 ・体験農園の開設, コンニャクづくり ・京都府景観資産登録, 演劇会の実施
	日ヶ谷	京都府立大 教員 6 名 学生 8 名他	・京都市内での集落PR(府庁マルシェ) ・日ヶ谷ごぼうなど地域特産物の再生 ・宮津灯籠流しに使用する筏俵伝承
舞鶴市	松 尾	京都大学 教員 3 名 学生16名	・秋植えゴボウの試験栽培と収穫 ・幅広い地域調査, ワークショップ ・定住促進, ホームページの充実
福知山市	三和町 大 原	佛教大学 教員 1 名 学生15名	・大原神社や産屋を核に地域活性化 ・都市農村交流や情報発信で新規定住者の確保
京丹波町	長 瀬	近畿大学 教員 3 名 学生15名	・「アグリパークわち」が核の地域づくり ・漬け物づくり体験等メニューの充実 ・ホームページの開設, 音楽祭の実施
南丹市	美山町 福 居	佛教大学 教員 5 名 学生20名	・佛教大学キャンパスで物産展の開催 ・全戸意識調査, 集落案内看板設置 ・登山道整備・遊休農地でそばづくり ・(社)ボランティア協会との連携
	日吉町 四ッ谷 佐々江	立命館大学 教員 1 名 学生18名	・南丹市日吉町で最も過疎化が進んでいる地域 において, 大学と連携した販わいのある集落 再生
計	6 市町 11地区 (28集落)	7 大学, 2 組織, 200名を超える外部協力者(教員, 学生, NPO等) ※活動詳細は http://www.pref.kyoto.jp/kyouen/	

契機となっている。

また、行政にとっても大学側の斬新で多彩な活動ノウハウや学生の率直な意見は、地域づくりや政策を進める上でも大きな示唆を得ることができる。

(ii) 交流の輪、絆による活性化

集落の話し合いや将来構想が具体的に取組まれ、実践されている中から、既に成果が現れているものがある。

宮津市では、市内や京都市内(大学生協、府庁を利用した臨時直売所)での試験販売で市内産の農産物の直売の可能性を見出し、市内の一番賑やかな箇所に直売所を設置(府単費事業で支援)した。京丹後市では、特産品(古代米)が支援する大学食堂へ試験的に提供された。

鳥獣害対策の柵の設置や案内板の設置など、地域の営みにとって役立つ取組も行われている。

また、集落を紹介するホームページなどを学生が作成し、積極的に情報発信をしている地域もある。

(iii) 外部(国民・府民)の理解促進、外部者の成長の場

ふるさと共援活動を含めた農村再生の取組の紹介を、府民へ118万部(全戸配付)届けている「府民だより」で一面トップで特集をしたところ大変な反響で、府民から、「農村再生への挑戦に感動した。」「大変興味ある記事。農業をやってみたい。」など、3000近い共感の意見が寄せられた。

また、大学では、授業やゼミの一環で取り組んでいるところが多く、大学教授からは、「学生は現場を知り、大人の世代と交流することで問題意識を持ち、社会性を身につける。息の長い交流を続けたい。」と評価している。また、参加した学生の中には、共援活動に喜びを感じ農村地域に入ることを将来の道とした学生もあり、学問の場だけでなく進路選択の一助にもなっている。

(2) 今後の展開

府内に大学が多く立地する京都の強みを生かした共援活動は、農山村を対象とした公共政策を進める京都府にとっても大変ありがたく、京都ならではの取組であり、現在も各大学から声がかかり活動拡大の傾向である。

今後は、地域で策定されたビジョンを実践する継続的な取組が必要で、このため、集落での共援活動に加え、集落を越えた複数集落での取組や次に紹介する新しい地域連携組織等を設立し、点から線、線から面へと活動を

広げていきたい。

一方、共援活動を行っている大学間の交流を行い、さらなる発展を期そうとして、共援組織活動者の交流会も企画されており、今後の発展的展開が期待される。

VI 持続可能な農村社会を目指した公共政策

1 基本的考え方

京都府では、農山村地域が安全な食料、おいしい水や空気を育み府民へ提供する「命の里」であるとの認識のもと、学識経験者や現地で取組を行っている方々を構成員とした検討会を開催し、課題対応・予算直結型の公共政策である「アクションプラン」としてとりまとめた。

地域が持続するためには、小学校区単位程度のエリア内で地域や複数集落が連携して共助活動を進める「地域

連携共助組織」のような存在が必要であることを述べたが、このプランの中で、この制度的な仕掛け（制度設計）について具体的な検討がなされた。

プランでは、住民と行政の中間に位置して地域ニーズを適確に捉え、「新たな公共」として地域の生活や産業を効果的に支える地域住民主体の地域活性化組織（以下、地域連携組織）の育成と将来にわたって地域の自立のかつ持続的な再生・発展を担う人材の育成・確保を提案している。そして、2009年度から開始し、概ね5カ年程度の集中的な支援を通じて、府内50地域を目標に農山村地域の再生モデルの育成を目指すとしている。

プランで提案されている施策を少しでもたくさん実践し、農山村地域の人や集落の「絆」を再生し、住民自治の拠点として企画立案や生活の支援、産業の振興等を行う組織づくりと人づくりを行い、ソーシャルキャピタルを豊かにし、持続可能な農村につなげたい。

2 地域連携組織の設立を提案

(1) 地域連携組織づくりをサポート

地域連携組織のイメージは図1のとおりである。

地域の暮らしを支える多様な事業等の安定的かつ継続的な運営を確保するため、地域の選択により、地域連携組織を発展させた地域法人の設立を支援し、この組織が地域の実情・課題に即して企画立案・実行する取組に対して応援しようとするものである。

図1 地域連携組織のイメージ

Fig.1 Regional Cooperative Organization

(2) 行政職員と外部の人材を直接派遣

地域連携組織は単に設立を呼びかけるだけでなく、行政職員を専任・常駐の「里の仕事人」として地域連携組織や地域法人に派遣し、各行政施策の総合調整や、地域課題に対応した事業を専門家の支援も受けながら地域と協働で企画するなど、地域の取組を直接的に支援するものである。さらに、関係行政職員等からなる「庁内組織横断チーム」を本庁や広域振興局へ設置し、地域課題への迅速かつ組織横断的な支援も提案している。

また、地域組織のマネジメントや商品開発等に優れた能力を有する民間の人材を、専属の「里の仕事人」として地域連携組織等が雇用し、課題検討や計画策定、外部との連絡調整等を行うための支援を強調している。

府県の職員を直接現地へ派遣する取組は、高知県で市町村に駐在する形で既に行われている。府では、さらにこれを一歩進め、「里の仕事人」として専任の職員を確保し、普及センターの職員も加えて直接地域組織へ派遣する予定である。

(3) 地域連携組織のビジョンに対する応援方法

地域連携組織は、現在、8市町、10地区で立ち上がり、将来ビジョンの策定を急いでいる。

このビジョンに対して、府単独の「共に育む『命の里』事業」や各種国庫の事業を適地適策で取り込み、ビジョンに基づく地域の創意工夫の取組（農林関係だけでなく、交通手段の確保や、介護・福祉の体制整備等の生活分野）を応援したいと考えている。（図2参照）

具体的進め方は、同じ目的を持った住民、NPO、企業、行政が力を合わせ、主体的・自主的な発意に基づく取組を支援するため、京都府で全庁的に取り組んでいる「地域力再生プロジェクト」が、2007年度から3年間で

図2 応援メニューのイメージ

Fig.2 Support Services

1,000近く実施され成果をあげていることから、言わばこの農村地域版として施策展開するイメージである。

3 持続可能な地域連携組織とするために

(1) 望まれる法人組織化

過疎化・高齢化など条件の厳しい農山村地域において、地域連携組織が地域の暮らしを支え、「新たな公共」として行政と協働で地域を再生していくためには、営利性と公益性を併せ持つ新たな法人形態（地域コミュニティ法人）の創設が望まれる。現行のNPO法人制度等でも一定の対応が可能であるが、営利部分についての制限や課税措置がある。公益的な活動は赤字となることが多く、これを営利事業で補うことができる法人組織を設立し、JAのように合計収支で課税されるような税制措置を含め、簡易な設立手続き、剰余金の出資者への分配、寄付金の損金算入が可能な制度支援が望まれる。

(2) 法律的裏付けのある財政支援

ガバナンスが垂直型（中央集権体制）から水平型（多様な主体が連携・協働）へ進む分権社会においては、日常的な住民サービスは、住民に近い基礎的自治体や「新たな公共」の出番が大となる。従って、その中で活躍する社会起業家もボランティアな精神は必要であるが、生活できてこそ地域連携組織を支えることができる。そのため、地域連携組織の事務局に参画する人材の人件費と事務的経費への行政支援は必要である。

特に、政権が変わり、補助金から交付金への動きが加速化する中、農村地域に対する交付金も、中山間直接支払や農地水環境保全向上対策、耕作放棄地対策などが地域の任意団体へ交付されているが、この制度が、政権交替や事業仕分けでフラフラするようなことがあってはならない。法律的裏付けのある財政支援が必要である。

(3) 国民（府民）の理解を得て

農水省が2010年度予算の目玉としていた「地域マネジメント法人」は、新政権でも減額して概算要求の中に含まれていたが、残念ながら事業仕分けにより日の目を見なかった。

中塚と星野³⁾は、兵庫県篠山市の事例研究により、小学校区レベルにおいて部会制を導入した自治組織の再編を提案している。福与⁴⁾は、過疎地域におけるコミュニティ再編を論じ、遠藤⁵⁾とともに地域づくりコーディネータ育成プログラムを紹介している。「地域マネジメント法人」は、府だけでなく各方面が必要と考えており、是非、農水省で継続検討され、制度化を望むものである。

地方分権が進み、事業仕分けのとおり国から府県や基礎的自治体へ事業補助金や税財源が移譲されると、国レ

ベルの政策議論が自治体レベルで行われることとなる。このため、「ルーラル・サステナビリティ」に係る公共政策を立案・企画する際、それぞれの自治体がしっかりとした考えと財源を持ち、施策展開する必要がある。

京都府の農山漁村の多面的機能が日本学術会議が試算した同じやり方で年間一兆円あることを説明し、農村地域を守る施策を予算要求しても充分理解を得ることができなかったことはシンポジウムで話したとおりである。

京都府では、かつて府内のほとんどの農業集落1,674集落を対象にアンケート調査を行い、農村住民が、農道8,000^{キロメートル}、農業用水路15,000^{キロメートル}を維持管理（地球半周分）しており、それは年間延べ35万人が120万時間かけ、金額換算で約23億円であることを明らかにした。

滋賀県瀬田川左岸に位置する田上山は、明治初期に下流域の神社や家屋建設のため山が丸裸となり、土砂が瀬田川河床を上げ、琵琶湖岸で洪水が頻発したことから、以後、100年以上にわたって植林や砂防工事を継続し、現在は緑の山になっている。

こうした具体的な公益的機能の情報や、地域住民に直接被害がありそのために長い年月をかけて対策を講じる必要があった事例などを「見える化」し、農山村の持つ公益的機能の価値を国民（府民）に理解してもらうことが必要と考える。

その意味で、農村計画学会をはじめとした研究や取組、大学、研究者からの様々な形での応援を期待したい。

VII おわりに

本稿では、人が住み、生業や生活の営みを行うことで地域が守られるとの考えから、農村地域が持続可能となる制度的仕組みとして、府内の地域が連携し共助し合う組織の実践事例を6つのタイプに分け紹介し考察するとともに、地域活動組織について制度提案した。

しかし、ソーシャルキャピタルの形成過程を検証し理論化について充分考察したものにはなっていない。それは、筆者にその能力がないためと他府県の成功事例も含めた比較検証・考察をするほどデータを持ち合わせていないためである。

紹介した事例やこれから府で行う取組も全てが「ルーラル・サステナビリティ」につながるものではないかもしれない。ただ、行政に身を置くものとしては、1000の地域が持続するには、1000の地域を持続させようとする「意志と人と実践」こそが大切と考えている。

今後ともそうした実践を少しでも多く行い、農村が持続可能となるよう愚直に政策を推進したい。

引用及び参考文献

- 1) 京都府農林水産部：里力再生アクションプラン
〈<http://www.pref.kyoto.jp/noson/1215069673948.html>〉
- 2) 社農山漁村文化協会：集落支援ハンドブック．2008年現代農業11月増刊号．
- 3) 中塚雅也・星野敏（2007）：小学校区における自治組織の課題と再編の方向性—兵庫県篠山市草山地区を事例として—．農村計画学会誌，26，299－334
- 4) 福与徳文（2007）：過疎地域におけるコミュニティ再編に関する理論的考察．『農業経済研究別冊』農業経済学会論文集，113－120．
- 5) 福与徳文・遠藤和子（2009）：地域づくりコーディネータ育成プログラム—茨城県常陸太田市「わがまち地元学事業」—. 農業農村工学会誌，77，367－372.

At the symposium held last year, the author stressed the need to establish a sustainable system for farmland based on the idea of “protecting regions by living and doing businesses locally”.

This report looks at organizations established in recent years that are engaged in regional activities in Kyoto. These types of regional cooperative organizations are seen as very effective, and the report introduces project systems currently being studied by Kyoto prefecture. Additional consideration was paid to public policy investigations into the process of creating social capital and rural sustainability.

Key Words : 1) Rural sustainability, 2) Social capital, 3) Public policy, 4) Organizations engaged in regional activities, 5) Depopulation and aging village

(2010年1月26日 受付)

(2010年3月19日 受理)