



「地域コミュニティ問題」の現状と課題

－農村を中心に、その問題の構図を探る－

特定非営利活動法人 地域交流センター 理事・研究員
(慶應義塾大学／関東学院大学 講師)

土居 洋平

1. はじめに

今、様々な場面で地域コミュニティが「問題」として取り上げられている。都市部で凶悪犯罪がおきれば（本当にそうかどうかは別にして）、そのコミュニティの希薄化が「問題」として語られることがある。あるいは、地域の問題をコミュニティの力で解決することをテーマにしたテレビ番組が人気を博している。これは、取りも直さず地域コミュニティが様々な問題を抱えていること、そして、その問題の解決の鍵はコミュニティにあるという前提が共有されていることを表しているのかもしれない。

一方で、農村部に目を向けてみれば（やや用語が一人歩きをしている感もある）「限界集落」が何度も新聞紙上を賑わし¹、白書等でも、毎年のようにその問題が力説されている。例えば、平成18年度の食料・農業・農村白書の農村に関する章の冒頭は、次の一節からはじまっている。

農村地域では、人口の自然減や人口流出、高齢化の進展により、様々な役割を担う農業集落の活動に影響が及び、農業の多面的機能の発揮に深くかかわる地域資源の保全管理が困難になるとともに、

中山間地域を中心に野生鳥獣による被害が深刻化している。（平成18年度『食料・農業・農村白書』145頁）

どうやら、都市においても農村においても「地域コミュニティ」は問題を抱え、危機に瀕しているということであるらしい。

一方、全国各地で地域コミュニティを「活性化」し、地域を元気にしようという動きが多数存在する。筆者の所属するNPO法人 地域交流センターは、各地で地域コミュニティを活気付ける活動をする人々とともに考え、また、そうした人々同士を結びつける活動を行っている団体であるが、そうした関係で、筆者も当該地域のコミュニティを元気にすべく活動する様々な方々と日常的に接する機会がある。

そうした人々と接するにつけ、各地での積極的で工夫に富んだ取組みに、地域コミュニティの大きな可能性を感じることも少なくない。都市部の集合住宅であっても自治会活動を活発に行い30年かけてコミュニティを形成してきたケース、同じ河川上下流での相互交流を進め、互いの地域に刺激を与え合うケースなど、コミュニティが様々な形で「活性化」しているケースは、枚挙にいとまがない。

¹ 例えば、2007年11月15日の毎日新聞では社説として「限界集落再生」が取り上げられ、12月25日の朝日新聞では、限界集落を「水源の里」と言い換え話題となった四方八洲男綾部市長の寄稿記事（私の視点）が掲載された。また、西日本新聞では10月2日から10日間にわたって「限界集落へ」という特集が掲載された。

もちろん、こうした活動の裏側には「そうしなければコミュニティの維持が困難である」という、地域コミュニティの危機があるのかもしれない。危機を背景にしているからこそ、様々な工夫した活動が現れているのであり、また、地域の危機という背景があるからこそ、「地域再生」や「農村活性化」を冠した事業が政策的に幅広く行われている、ということもある²。

では、地域コミュニティは、実際のところ危機に瀕しているのでしょうか。あるいは、危機に瀕しているとして、どのような意味で危機に瀕しているのだろうか。また、「危機に瀕している」とはどのようなことであろうか（つまり、「地域コミュニティ問題」とは何であろうか）。

以上を出発点にしながら、本稿においては、筆者自身や想定される読者の問題関心を踏まえ、主に農村に焦点を当てて考えたい。農村において「地域コミュニティ問題」とはどのようなものであるのか。また、そこにおける課題は何か。そして、課題の解決策はあるのか。あるとして、それが新たな問題を波及的に引き起こさないか。こうした点について、考察を行いたい。

2. 農村における「地域コミュニティの問題」とは何か？

まず、「農村における『地域コミュニティの問題』とは何か」について考えてみたい。これは、伝統的には過疎化に関連すると捉えられてきた。そこで、過疎化が何故「問題」であり、それが「地域コミュニティ問題」とどのように関わるかを考えたいが、その前に、過疎化とはどのような現象であり、現在、それがどのように進行しつつあるのか確認してみよう。

過疎化とは、簡単にいうと1) 地域の人口（戸数）が急減し、2) そのことで産業の衰退や生活環境の悪化がもたらされ、3) 住民意識が低下し、4) 最後には地域から人がなくなる（集落が消滅する）ことと捉えられる（安藤、1981、pp. 88～98）。これは、農林水産業等の第一次産業から第二・三次産業への移行とそれに伴う農村部から都市部への人口移動という中で、すでに1960年代の高度経済成長期から「問題」として捉えられてきた（長谷川他、1996、pp. 20～28）。

過疎化は、現在も農村部において進行中である。まず、全国の人口動態を概観してみると、地方圏（三大都市圏以外）、とりわけ農村部を多く含むと考えられる郡部における人口の減少が顕著であることがわかる（表1）³。

² これに関連して、立川は、農村への政策的なまなざしが農業生産地という視点から「危機に瀕する農村」となり、農業のみならず農村そのものの維持・活性化を目指した政策が行われるようになったことを論じている（立川、2005、pp. 23～24）。

³ ただし、これには合併の影響も考慮する必要がある。平成12年4月1日には市町村の数は3,229団体（市671、町村2,558）であったのに対して、平成17年4月1日には2,395団体（市739、町村1,656）となっている。平成12年に比べて平成17年の「郡部」に含まれる地域は、農村的な地域の割合が強くなっていると推察できる。

表 1. 人口動態の推移

(単位：%)

	平成12年			平成17年		
	自然増減	社会増減	合計	自然増減	社会増減	合計
全国	0.19	-0.02	0.17	-0.01	0.00	0.00
三大都市圏	0.28	0.10	0.38	0.10	0.19	0.29
地方圏	0.10	-0.13	-0.03	-0.11	-0.19	-0.29
市部	0.21	-0.12	0.08	-0.07	-0.15	-0.22
郡部	-0.13	-0.15	-0.27	-0.32	-0.38	-0.71

出典：食料・農業・農村白書 参考統計表 平成19年度版、p88

※ 太字は筆者による

一方、過疎化の問題は、今や農村部の問題から地方圏全体の問題へと推移しているという指摘もある。出生率の低下等の影響もあつ

て人口増加に歯止めがかかり、全国的にも人口が減少に転ずるなか、都市部への集中、特に東京圏への人口集中が進んでいる（表2）。

表 2. 地域間の人口移動の推移

(単位：人)

	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年
北海道	-16,326	1,076	-8,918	-14,211
東北	-22,305	3,831	-13,496	-32,084
関東	26,331	12,395	-4,754	-12,924
東京圏	95,045	-5,002	87,995	114,688
北陸	-10,034	2,052	-8,116	-11,511
名古屋圏	12,618	2,884	-2,141	15,012
大阪圏	-35,034	-38,981	-31,652	-15,022
近畿	10,995	8,820	2,225	-2,053
中国・四国	-25,076	2,683	-16,529	-21,097
九州・沖縄	-36,214	10,242	-4,594	-20,798

出典：食料・農業・農村白書 参考統計表 平成19年度版、p89

注記

- 1) 各年1年間における地域における転入超過数を示す。
- 2) ここでいう関東は茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、長野県、静岡県で、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）を含まない。また、近畿は滋賀県、和歌山県であり、大阪圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）を含まない。名古屋圏は、岐阜県、愛知県、三重県である。
- 3) 太字は筆者による

こうした地方圏での人口流出と郡部の人口減少を背景に、多くの集落において、コミュニ

ティとしての機能（集落機能）が失われている（表3）。

表3. 集落機能を喪失した集落数

（単位：集落）

集落規模	都市的地域	平地農業地域	中間農業地域	山間農業地域
19戸以下	120	86	458	642
20～49戸	202	83	422	326
50～99戸	332	66	333	158
100～199戸	465	56	155	99
200～299戸	332	19	57	29
300戸以上	1,157	14	57	36
合計	2,608	324	1,482	1,290

出典：食料・農業・農村白書 参考統計表 平成19年度版、p89を、筆者が一部改変。

注記（元資料注記）

平成2年～12年に集落機能を喪失した集落を対象に、平成2年における集落総規模別、農業地域類型別に集落数を示した。

また、国土交通省の調査によれば、今後10年以内に消滅のおそれがあると予測される集落は423集落に達し、いずれ消滅するおそれがある集落とあわせると、農村部の集落全体（この調査では62,273集落）の4.2%（2,643集落）に及ぶという⁴。

以上を簡単にまとめれば、総人口が頭打ちの中で大都市圏への人口が集中する一方、農村部においては現在も人口の流出が続き、それによって（コミュニティとしての）機能が喪失した集落、その存続が危ぶまれる集落が多数発生しているということになるだろう。過疎化は、現在も深刻化し続けているのである。

集落が失われれば、その地域のコミュニティも失われる。また、上述のように集落が完全に失われる以前に、多くの集落においてその機能が失われている。「集落の機能が失われる」ということの含意は、集落単位での住民の活動が不可能になるということであり、換言すれば、コミュニティとしての機能が失われるということである。こうした点から考えれば、過疎化は即「コミュニティの問題」として捉えることができるだろう。

一方で、現在は集落の機能も存続している場合でも、過疎化は「コミュニティの問題」として捉えられることも多い。それでは、この場合、どのようにして「コミュニティの問題」として捉えられるのか。筆者の視点から

⁴ 国土交通省が2007年8月に発表した「平成18年度「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～」を参照（URL: <http://milt.go.jp/kisha/kisha07/02/01.pdf>）。

は、次の3つの点を指摘したい。

1点目は、若年者を中心とした人口流出による人口減少と高齢化の同時進行により、それまでコミュニティで担っていた様々な機能（地域資源の管理や地域の文化の継承等）が、実際に保持できなくなりつつあるという、顕在化した現実の問題である。例えば、森林資源の保全・管理には、相応のコストと人手が必要である。また、伝統芸能等の文化の継承は一定の人数の継承されるべき次世代が必要になる。しかし、過疎化・高齢化により人員、特に次世代の人員の確保が困難になっているのだ。このことは、まぎれもなく農村における「コミュニティの問題」として指摘できるだろう。

2点目は、現在はコミュニティの機能が維持されていても、将来的には維持できないという見通しが乏しいという、未来についての悲観的な見通しである。若年者の流出は、地域内部での人口の再生産を困難にするとともに、地域の将来像を描くことを困難にする。

また、過疎化を取り巻くその他の要因も農村部のコミュニティの将来への見通しを暗くするものが多い。若年層が流出する理由は様々であり、もちろん「都市への憧れ」といった側面も存在するが、これに加えて農村部では若年層の就業先が確保できていないという現状も大きな要因である。これは、根源的には農林業等の農村での伝統的な産業（第一次産業）では、生活を維持するための収入を得られる見通しが少ないということがある。また、近年の国や地方公共団体の財政の悪化

による公共事業の減少は、農村部でも多くの雇用機会をもたらしていた土木・建設業の不振を招き、若年層の就業先を減少させた。さらに、近年の市町村等の合併も、農村部における貴重な就業先を減少させたと言わざるを得ないだろう。

こうした事情により、農村部の集落においてコミュニティの機能維持の見通しが危惧されており、これも「地域コミュニティの問題」として捉えられているのだ。

3点目は、筆者はこれが最も重要な点であると考えているが、こうした状況から農村部集落における住民自身が自らの地域の現在と未来に対して悲観的になり、集落機能や集落そのものの維持に対する関心を失い、それが結果として実際に集落機能や集落そのものの喪失を早めるという、農村集落についての「負のスパイラル」ともいえるべき現象が起きてしまうことである。

近年、全国各地で「地域活性化」への取り組みが多々行われている。筆者は、こうした「地域活性化」を支援することを職務としている関係で、常に「地域活性化」とは何だろうかということを考えさせられてきた。

そこで常々感じているのは、地域活性化に職務として携わり、成果を報告書等の文書にまとめる際には、交流人口の増加や事業の波及効果等の数字で明確に示されることが求められるのだが（それも不可欠な要素であるとは思いますが）、一方で、実際のフィールドにおいては、結果として数字で表れる成果の裏には、必ず地域を主導するキーマンが存在し、そのキーマンが地域に対する明確で明るい将来像

を保持しているということである。

どちらが独立変数であるのかということであれば、間違いなく地域を主導する人材と、その人材が描く地域についての明確な将来像であろう。地域活性化とは地域が活性化するということであり、換言すれば、地域の中に住む人々が地域の将来に対して希望を持ち、その希望の実現へ向けて継続的に活動を行っていくことであるからだ。

もちろん、地域を主導するキーマンが明確な将来像を語ったとしても、それが空手形であれば、いずれ希望は失われ「負のスパイラル」に陥る可能性が高い。地域の将来像を持ち、それを具体的に実践に結びつけなければならないのだが、その方向性と手法にはどのようなものがあるのだろうか。

3. 「地域コミュニティの問題」にどう立ち向かうのか？

前節の議論からすると、まずは地域に対する希望をもった将来像を提示し、地域に浸透させることが欠かせない。このためには、それを行う人材の確保・育成が欠かせない。既にそうした人材が確保できている場合には問題ないが、そうでない場合、地域に残った／帰ってきた若壮年者や（場合によっては）外からの移住者など、若年者や外部の視点を持ち、地域の慣例等からある程度自由に活動できる人材等を積極的に活用することが必要になってくるだろう。

一般的に、地域づくりには「よそのもの・わがもの・ばかもの」が必要であるといわれる

が（遠藤、2005）、この含意は、地域づくりには既存の地域の支配的なコードとは異なる「別の視点」が必要で、この3者であれば地域の慣例からある程度自由に振舞うことが可能であり、そうした「別の視点」を持つことが可能であるだろう、ということである。

その上で、実際に先述の「地域コミュニティの問題」に立ち向かっていくわけであるが、この方向性は、問題を引き起こした要因から逆算することで、ある程度見えてくる。

先述のとおり、農村部における「地域コミュニティ問題」の要因が、（就業先がないこと等を要因として）若年層を中心とした人口流出による人口減少と高齢化、それによる地域の将来への危惧と悲観による負のスパイラル化であるとするならば、その解決の方向は1）就業先の確保等による人口流出の回避や移住者受入れによる人口増加への取組みと、2）その見通しの提示による将来への危惧の払拭、ということになるだろう。

両方とも、具体的な方策には、当然、地域的な事情に応じた様々な手法がある。1点目については、元々の要因として先述の地域内の産業等の地盤沈下があるわけだから、それに対応して既存の産業（第一次産業等）を何らかの方法で振興するか、新たな産業を創出するといった手法が考えられよう。前者についていえば、例えば、農産物の生産だけでなく、加工・販売まで地域で担うことで活路を見出すケースや、地域に埋もれていた特産物を掘り起こしブランド化して販売するといっ

た事例が全国に多数存在している。後者については、例えば、近年は農林業や伝統産業等の農村的な体験を観光として売り出すことが一般的になっていることを挙げるができるだろう。

あるいは、移住者受入れのための窓口や仲介組織を整備したり、移住者を支援するような制度を創ることで、外からの人材の受入れを促進するという手法もある。これについては、例えば、農業研修生としての受入れ、伝統工芸等の職人の研修生としての受入れ、自然体験インストラクターとしての受入れといった形態を挙げるができる。

2点目については、見通しを提示しうる人材をいかに確保するのか、それを地域全体にどのように浸透させるのかということが課題となる。人材の確保については先述のとおりであり、具体的な手法としては、地域の人材を「活性化」した外の地域と交流させる等の手法で育成するか、部外者が地域で活躍できる環境を整え積極的に受入れること等が考えられる。また、地域への希望の浸透については、実際の「地域コミュニティの問題」の解決に関わる活動、つまり希望を提示するリーダーの元での産業振興や新たな産業の創出の活動に、地域の多数の人々が関わり、成果を実感しながら地域の将来についての明るい見通しを得るという手法がある。そのためにも（既に各地でそうなっているが）、地域の様々な活動に、以前は地域の表舞台に立つことが少なかった女性や高齢者、若年者、新規移住者を積極的に巻き込み、地域コミュニティの問題を、地域コミュニティの総力で考え、行

動できるようにする必要があるだろう。

特に地域の人口規模が減少するなかで、地域の暮らしや産業の基盤を支え地域資源を有効に活用し続けるためには、地域内外の様々な人材が十分に活躍できるような環境を整えることが不可欠である。このためにも、若年者や女性、高齢者、新規移住者が地域の意思決定に参画できるような工夫、例えば、集落やJAでの上記人材の幹部への積極登用や会合への参加促進等が必要になってくるのだ。

4. 結語：「地域コミュニティ問題」対処における留意点を中心に

以上、本稿では農村部における「地域コミュニティの問題」と、その解決の方向性と手法について紹介をしたが、最後に、ここで提示した手法の実践にあたって留意すべきことを指摘したい。

まず、上述した中で近年よく実践されている手法として、農業・農村体験・自然体験等の農村空間における体験を基軸にした観光を推進することで交流人口を増大させようとする取組みがあるが、これが過度に進むと、新たな「地域コミュニティの問題」を引き起こし易いということを指摘したい。

というのは、この取組みの方向性は、ともすると地域の内部の人々よりも外から来る人々をどれだけ満足させるかに重点が移り、いつのまにか地域の内部の人々にとっては負担が大きく実りの少ないものへと変質してしまう危惧があるのだ。

もちろん、こうした農村性を資源とした地域の商品化とそれに伴う交流人口の増大は、

当該地域の再評価を地域住民にももたらし、いわば地域アイデンティティの高まり等をもたらす側面もあるが、一方で、ディズニーランドのようなテーマパークと異なり、農村部は人々が生活をする場所でもある。「農村体験」を観光の資源とするということは、そうした生活の場所を観光の素材とすることにつながるものであり（矢部、2005、pp. 57-58）、場合によっては、地域住民にとって常に緊張を強いる状況を生み出すことになる。そうなると、交流は「しんどい」（高橋・奥村編、2004、pp. 238-251）もので継続が困難になる場合もあり、結果として希望ある未来が失われ、再び「地域コミュニティの問題」が顕在化してしまうかもしれない。

また（これは筆者のような立場の人間が述べるのが相応しくないかもしれないが）、近年、政策的にも「地域活性化」が推進されていることもあり、業務として地域の外から「地域コミュニティの問題」の処方箋が持ち込まれ、コンサルティングと称した外部団体の営利目的の活動が行われる場合もある。

この場合、ともすると地域住民の期待とは異なる提案が行われたり、残念ながら、契約期間のみ成果が数字で現れるような近視眼的な取組みが仕掛けられる危険もある（土居、2005、pp. 118-120）。地域の実情に即さない取組みや、継続可能性が念頭に置かれていない取組みでは、いずれ「地域コミュニティの問題」が再び生じることは、間違いないだろう。

更に指摘すれば、農村性を資源とした観光への取組みが全国的に進んだ場合、言うまで

もなく成功する地域も多数出てくるであろうが、需要に限度があるだろうから、必然的に成功しないところも出てくるだろう。こうした形態での観光は、多くの場合リピーターを念頭に置いていたものであることから、取組みにあたっては、交流する相手についての見直しをつけることが欠かせない。

いずれにしてもの場合でも、「地域コミュニティの問題」への対処においては、原点を見失ってはならない。それは、言うまでもなく「地域コミュニティの問題の解決は、地域コミュニティに住む人々のために行うもの」ということである。「過疎は、そこで暮らす人々の存在を中心に据えてこそ、実像がみえてくるはず」（米山、2003、p264）なのである。

「地域コミュニティの問題」への対処の結果は、それがどのような結果であれ地域に住み続ける人しか責任を負うことができない。ゆえに「地域コミュニティの問題」への対処も、上述の原点をもとにして、地域の外部の協力等を得ながらも、あくまで自律的に行われることが最善であると考えられる。

【引用文献】

- 安藤生恒、1981、『過疎地再生の道』、日本経済評論社
 遠藤あおい、2005、「人と人の出会いと交流を促進する「まちの駅」、（社）街づくり区画整理協会編、『月刊 区画整理』48（3）、（社）街づくり区画整理協会、pp. 51-55
 高橋信正・奥村英一編、2004、『おもしろい！ 関西農業—その源泉を探る』、昭和堂

立川雅司、2005、「ポスト生産主義への移行と農村に対する「まなざし」の変容」日本村落研究学会編、『年報 村落社会研究41 消費される農村—ポスト生産主義下の「新たな農村問題」』、農山漁村文化協会、pp. 7-40

土居洋平、2005、「「仕掛けられる」地域活性化—地域活性化における「外部」と「内部」」日本村落研究学会編、『年報 村落社会研究41 消費される農村—ポスト生産主義下の「新たな農村問題」』、農山漁村文化協会、pp. 95-125

農林水産省大臣官房情報課編、2006、『平成18年度 食料・農業・農村白書』、農林水産省
農林水産省大臣官房情報課編、2007、『平成19年度版 食料・農業・農村白書 参考統計表』、
(財)農林統計協会

長谷川・藤沢・竹本・荒樋、1996、『過疎地域の景観と集団』、日本経済評論社

矢部賢一、2005、「体験される農村—ポスト生産主義の視点から」日本村落研究学会編、『年報 村落社会研究41 消費される農村—ポスト生産主義下の「新たな農村問題」』、農山漁村文化協会、pp. 41-66