

中山間地域におけるコミュニティの 再編成をめぐる課題

——長野県佐久穂町における住民自治と環境保全の視点から——

武者 忠彦・井上 信宏・西村 直子・増原 宏明

目 次

- I 中山間地域におけるコミュニティの限界と創生
- II 佐久穂町におけるコミュニティの実態
- III 住民自治の再定義
- IV フューチャー・デザインと環境保全
 - (1) 昼間人口の減少とコミュニティの幻想
 - (2) フューチャー・デザインによる「環境」の前景化
- V 中山間地域のコミュニティ再編成に向けて

I 中山間地域におけるコミュニティの限界と創生

1990年代に問題提起された「限界集落」は、人口の半数以上が高齢者となった集落が徐々に消滅のプロセスへ移行することを示唆した概念であるが、それは物理的な集落空間の消滅だけでなく、そこにあったコミュニティの消滅も意味する。とりわけ、中山間地域の集落は農業や林業などの生業を基盤としたコミュニティが多いため、農林業の衰退にともなって、空間や人口が消滅するよりも前に、まずはコミュニティの限界性が表面化する。

こうした「限界コミュニティ」は、西日本の中山間地域を起点として東日本にも拡大し、西日本では平地農村でも観察されるようになってきている（小田切, 2013）。個々の農家の経営状況について、農業経営動向調査（2018年）

から農家形態別の所得構成を確認すると、準主業農家では農外所得の割合が74.9%まで上昇し、副業的農家（高齢者による営農が中心の農家）では年金等の割合が51.5%となっている。このように、家計に占める農業の位置付けが相対的に低下するなかで、中山間地域にある自治体では、農業インフラの共同管理などに象徴される農村型コミュニティを持続可能なコミュニティに再編成することが喫緊の課題となっている。

本稿では、このように農業や林業を基盤としたコミュニティの維持が困難になりつつある中山間地域において、コミュニティを再編成していくためにいかなる課題があるのか、長野県佐久穂町を事例に明らかにしてみたい。

もとより佐久穂町はコミュニティ政策に熱心な自治体である。2015年より策定が進められてきた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の「地方版総合戦略」において、全国の多くの自治体が総花的な戦略を掲げるなかで、佐久穂町ではコミュニティ政策に特化した「佐久穂町コミュニティ創生戦略」を策定した。この戦略では、地域課題に対して短期的な成果を求めるのではなく、その担い手であるコミュニティを支援することで自立的に課題を解決できるまちづくりをめざし、重点的に支援するコミュニティとして、「地域コミュニティ」「子育て・教育コミュニティ」「地域経済創造コミュニティ」の3つを設定した。2020年からの第2期戦略では「文化・スポーツ・趣味等コミュニティ」も追加されている。

以下では、まず集落単位のアンケート調査のデータを活用しながら、佐久穂町のコミュニティの実態を明らかにする。その上で、コミュニティ再編成のための視点として、「住民自治」と「環境保全」の2つを用意する。住民自治の視点からは、佐久穂町の住民自治組織である行政区の現状と問題点の分析を通じて、既存のコミュニティを今日的な地域課題に対応できるようにアップデートする「修繕型」の再編成の必要性を論じる。もうひとつの環境保全の視点は、持続可能な環境や社会を将来に残すための枠組みとして近年注目されている「フューチャー・デザイン」の手法から導出された視点である。佐久穂町と信州大学の連携によって進められてきたフューチャー・デザ

インの実践成果をふまえて、環境保全の取り組みから新しいコミュニティを生み出す「創造型」の再編成の可能性を提示する。

Ⅱ 佐久穂町におけるコミュニティの実態

佐久穂町の「コミュニティ」を研究するにあたって、はじめに「集落」および「行政区」との用語の使い分けについて説明しておきたい。長野県東部の千曲川源流域に位置する佐久穂町は、人口1万ほどの自治体であるが、町内には自治会や町内会に相当する住民自治組織として、58の「行政区」とよばれる組織が設置されている。この行政区が、行政と連携して日常的に地域内の親睦活動や防災活動、環境美化活動などの役割を担っている。また、佐久穂町ではすべての行政区に公民館の分館が設置され、行政区が公民館区と一致している。総務省による2018年の「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」によれば、自治会・町会・区などの地縁団体は全国で296,800団体あり、58という数は人口1万ほどの自治体の自治組織数としては多い部類に入る。歴史的にみれば、これらの行政区の空間的範囲は、かつての自然村や宿場町などを起源とする「集落」に相当するものである。そこで、本稿では住民自治組織を意味する「行政区」、その空間的範囲や実体を意味する「集落」、組織や集落への帰属意識にもとづく相互扶助や連帯を意味する「コミュニティ」を必要に応じて区別して用いている。

図1は、各集落の特徴を俯瞰的に把握するために、世帯数と高齢化率によって分類したものである。ここでは世帯数100と高齢化率40%を基準として、58の集落を集落A群（中・大規模集落、全10区）、集落B群（小規模集落、全28区）、集落C群（小規模・高齢化集落、全20区）に分類し、以下の分析でも集落類型として用いている¹。世帯数は2～313世帯、高齢化率は13～80%の範囲で分散しているように、同じ町内でも集落によって人口規模や年齢構成は多様であることがわかる。

¹ 右上の象限に唯一分布するNo.54の集落は便宜的にC群に含めた。

図2は、これらの集落の空間的な分布を示している。佐久穂町は町を南北に貫流する千曲川沿いの段丘面に町の主要部が位置している。近世には千曲川に沿って佐久甲州街道が整備され、江戸期には旅籠や商家が立ち並ぶ宿場町として機能していた。鉄道や国道が開通した近代以降は、養蚕業や林業の発展を背景に商店街や繁華街が発達し、これらの産業が衰退した現在でも、役場や学校などの公共施設、比較的規模の大きいA群の集落がこのエリアに立地する。もっとも、千曲川沿いに現在ほど人口が集まったのは治水技術が向上した近代以降であり、古くからの自然村を起源とする小規模集落のB群やC群は、比較的水利のよい支流の谷合いに立地する傾向にある²。

佐久穂町では「コミュニティ創生戦略」を推進するための施策として、2015年から2016年にかけて、コミュニティの実態把握を目的とした「集落基本調査」を全58行政区に対して実施し、これらの情報をもとに「集落カルテ」を作成した³。集落基本調査は、それぞれの区で2015年区長、2016年区長、区内の女性の3名に対してアンケートを配布し、コミュニティに関する85の質問項目について5段階で評価する方式で実施された。回答者数は延べ170名、回収率97.7%であった。表1は、このうちコミュニティに関する基礎的項目について抽出して、集落累計別に再集計したものであるが、全体的な傾向としては、集落内での住民相互の認知度は高いこと、高齢者や子どもに対するケアはあまりみられないことなどが特徴としてみられた。また、他出の子世代との交流は少なく、住民間の紐帯を育むような担い手もみられないが、危機感はそれほどないという傾向が浮かび上がってきた。一方、集落類型別にみると、A群よりB群、B群よりC群の方が全体的にネガティブな評価であり、特にC群の小規模集落では、住民間の認知度は高いものの、コミュニティとしての機能には低い評価がみられる。

² 詳細については信州大学経済学部武者忠彦ゼミ・長野県建築士会（2013）の第1章を参照されたい。

³ このほか、各集落に居住する町職員39名に集落の現状についてヒアリング調査を実施し、2016年からは、各集落の課題と解決策をより具体的に考える「集落点検事業」を展開している。

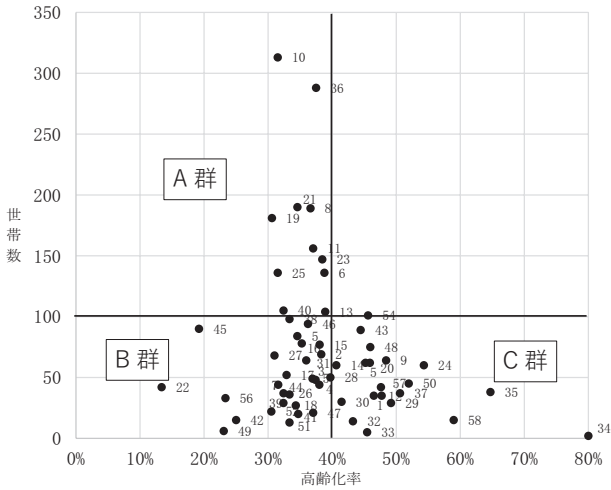


図1 佐久穂町における集落別世帯数と高齢化率
住民基本台帳および佐久穂町資料をもとに作成

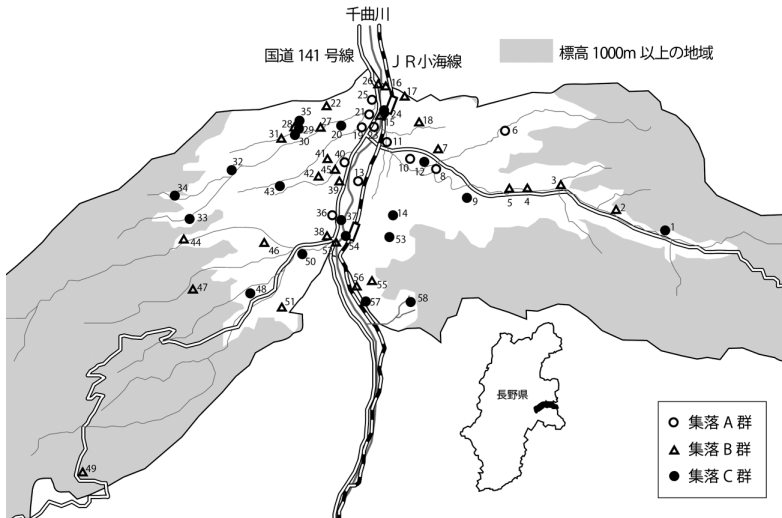


図2 佐久穂町における集落の分布

表1 コミュニティに関する集落類型別評価

質問項目	集落計	A群	B群	C群
集落ではお互いに世帯や人の顔を見知っている	1.25	0.88	1.30	1.40
高齢者や困りごとを抱える世帯に対し、気遣いや手伝いがある	0.11	0.09	0.16	0.05
子どもや子どもがいる世帯に対し、気遣いや手伝いがある	0.00	0.06	0.01	-0.05
他の集落や町外に転居した子どもや親戚との往来が多いほうである	0.10	0.31	0.24	-0.18
人々のつながりを大切に感じ育てようという人々やグループがいる	0.22	0.52	0.21	0.06
現在或いは今後、人々のつながりや気遣いが保てるか心配はない	0.01	0.18	0.09	-0.20

「非常にそう思う」を+2、「まあそう思う」を+1、「どちらともいえない」を0、「あまりそう思わない」を-1、「全くそう思わない」を-2として平均値を算出した。

「佐久穂町集落基本調査」をもとに作成

次に、各集落における具体的なコミュニティ活動の状況をみてみたい。表2に示したデータは、20種類の活動に対して、各集落が近年の活動量の傾向を評価したものである。このなかで、多くの集落で現在も変わらず維持されているといえるのは、行政区運営のための「総会・決算」、除草や除雪、清掃、水量調節などの共同作業を含む「道水路の維持・補修」、[寺（檀家）総代]の3種類に限られ、それ以外の活動については、衰退や消滅と認識している集落が多い。

生産者組合や部会などを含む「農業関係」、生産者や共有林の組合などを含む「林業関係」の産業関係の活動は、生産者の高齢化が進んでいるため衰退・消滅する傾向が強く、6次産業化など新しい取り組みも限定的である。「神社などの行事」や「祭り・伝統行事」、集落で営まれる「葬儀」なども、同様に高齢化による担い手不足などを背景に衰退する傾向にある。一方で、「老人クラブ」や子どもの一時預かりなどの「子育て活動」、[子ども会・地区児童会]などの活動は年齢構成にも依存するため、老人クラブは高齢化が進む集落C群の一部で、子育て活動や子ども会は高齢化率の比較的低い集落A群の一部で、活発化している集落がみられる。このほか、「祭り・伝統行事」などの担い手が必要とされる活動は、B群やC群の小規模集落で衰退する傾向がみられる。

表2 集落におけるコミュニティ活動状況

活動	活性化	維持	衰退	消滅	新規・構想	活動なし	無回答
総会・決算	3 5.5%	51 92.7%	1 1.8%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3
道水路の維持・補修	8 14.3%	42 75.0%	4 7.1%	0 0.0%	2 3.6%	0 0.0%	2
農業関係	0 0.0%	11 21.6%	11 21.6%	7 13.7%	1 2.0%	21 41.2%	7
林業関係	0 0.0%	13 26.0%	4 8.0%	5 10.0%	1 2.0%	27 54.0%	8
地域産品の加工・販売	1 2.1%	3 6.3%	0 0.0%	0 0.0%	2 4.2%	42 87.5%	10
神社などの行事	1 1.9%	30 55.6%	10 18.5%	4 7.4%	0 0.0%	9 16.7%	4
寺(檀家)総代	3 6.0%	34 68.0%	4 8.0%	0 0.0%	0 0.0%	9 18.0%	8
祭り・伝統行事	0 0.0%	21 42.0%	11 22.0%	9 18.0%	2 4.0%	7 14.0%	8
葬儀	0 0.0%	12 24.5%	0 0.0%	13 26.5%	0 0.0%	24 49.0%	9
老人クラブ	4 7.3%	21 38.2%	10 18.2%	13 23.6%	1 1.8%	6 10.9%	3
高齢者見守り	1 2.1%	12 25.5%	2 4.3%	2 4.3%	4 8.5%	26 55.3%	11
女性部会	1 1.9%	16 30.2%	10 18.9%	11 20.8%	0 0.0%	15 28.3%	5
青年部会	0 0.0%	3 6.0%	1 2.0%	24 48.0%	0 0.0%	22 44.0%	8
子育て活動	2 4.1%	6 12.2%	2 4.1%	8 16.3%	1 2.0%	30 61.2%	9
子ども会・地区児童会	2 3.7%	25 46.3%	17 31.5%	6 11.1%	0 0.0%	4 7.4%	4
治安維持	0 0.0%	16 33.3%	5 10.4%	7 14.6%	0 0.0%	20 41.7%	10
スポーツのグループ	1 2.0%	16 31.4%	11 21.6%	12 23.5%	0 0.0%	11 21.6%	7
趣味のグループ	3 5.8%	9 17.3%	13 25.0%	9 17.3%	2 3.8%	16 30.8%	6
集落外との交流	1 2.1%	4 8.3%	1 2.1%	5 10.4%	1 2.1%	36 75.0%	10
移住者の定住促進	1 2.1%	1 2.1%	0 0.0%	0 0.0%	6 12.8%	39 83.0%	11

「佐久穂町集落基本調査」をもとに作成

Ⅲ 住民自治の再定義

以上のような集落単位のコミュニティ活動の多くを下支えしているのは、住民自治組織としての行政区である。一般的な住民自治組織の特徴として、既存研究ではおおむね次の5点が指摘されている（遠藤，1992 a；1992 b；鳥越，1994；伊藤，2007）。すなわち，1）個人ではなく世帯を単位として加入する世帯単位制，2）地区に同種の団体が存在しない地域占拠制，3）居住する住民が自動的に構成員になる全世帯加入制，4）共有財産管理から住民間の親睦まで多岐にわたる包括的機能，5）役員手当や補助金によって文書配布などを行う行政の末端補完機能である。

これらの特徴をもつ住民自治組織であるが，近年はその活動や役割について見直しの必要に迫られている。背景には4つほどの要因が考えられる。第1に，人口の減少と高齢化によって担い手の確保が困難になっている状況が

ある。辻中らの全国的な調査によれば、会長の属性はほとんどが男性であり、年齢も50歳以上と高齢である（辻中ほか、2009）。また、会長以外にも多くの役職があるため、規模の小さい自治会や町会ほど適任者を割り当てる作業が難航する。第2に、農業の相対的な地位の低下があげられる。農外所得が主である準主業農家で農業所得が大幅に低下し、農産物を販売しない自給的農家も減少するなかで、用水路などの農業インフラの維持管理の問題が生じている。第3に、生活サービスの市場化がある。従来はコミュニティの共助によって担われていた清掃活動や防犯活動などが、個別にサービス購入として消費されることで、コミュニティに依存しない世帯が増加し、都市部を中心に加入率の低下につながっている。第4に、生活様式の多様化があげられる。地域外への通勤者の割合が高くなり、勤務時間帯も多様化したことで、近隣どうしで時間と空間を共有する機会や動機が失われつつある。

佐久穂町の行政区もまた、一般的な住民自治組織と同じような特質を備えており、それゆえに同じような問題に直面していると考えられる。そこで、まず行政区の現状を確認しておく。世帯単位制や全世帯加入制に関して、佐久穂町の行政区への世帯加入率は、町全体で91.3%となっている。日高（2019）によれば、住民自治組織への加入率の全国平均（2008年）は80.1%となっていることから、佐久穂町では比較的高い加入率を維持していることがわかる。もっとも、町内で地域差はあり、集落C群の行政区は98.4%と全世帯加入に近い比率となっているが、集落B群では92.0%、集落A群では87.6%と、規模が大きく、高齢化率が低い集落の行政区ほど加入率が低くなる傾向がみられる。

次に、包括的機能と行政末端補完機能に関する資料として、表3は佐久穂町役場が選任を依頼する各行政区の役員の一覧を示したものである。これによると、行政依頼の役員だけでも、区長をはじめとして少ない区で7名程度、多い区では10名以上が必要とされている。実際には、このほかにも行政依頼以外の役員として、公民館の分館長、民生委員、児童委員、寺の総代、水利組合役員などがある。このように行政区が担う機能は包括的であり、小

表3 役場依頼の行政区役員一覧

役職名	役場担当課	任期	選出基準	主な仕事	設置根拠	報酬
区長	総務課	2年	区で1名	・区の代表・統括 ・区要望(実施計画)の提出, 現地踏査確認 ・担当区域住民との連絡, 資料収集	佐久穂町区長及び行政連絡員条例	あり (役場基準額)
常会長 (行政連絡員)	総務課	2年	常会で1名	・役場依頼配布物の担当区域住民への配布 ・担当区域住民との連絡, 資料収集	佐久穂町区長及び行政連絡員条例	あり (役場基準額)
交通安全協会 地区役員	総務課	2年	常会で1～2名 (30戸以下の場合は男性1名でも可)	・交通安全協会費の取りまとめ, 集金 ・交通災害共済の申込取りまとめ, 集金 ・街頭啓発活動・イベント ・交通整理への出役 ・総会など会議への出席		あり (安全協会基準額)
防犯指導員	総務課	2年	おおむね区で1名	・祭りなどのパトロールへの出役(年3回程度) ・防犯講演会・指導員会議への出席(年2回)		あり (防犯協会基準額)
健康推進員	健康福祉課	2年	常会で1～2名	・健診申込取りまとめ ・健診・報告会・イベントの会場準備と運営 ・健康学習会・会議・ブロック学習会への参加	佐久穂町保健推進員規則	あり (役場基準額)
生活環境委員	住民税務課	2年	常会で1名	・ゴミ袋の取りまとめ, 配布, 集金 ・ゴミステーションの維持管理		なし
土木・水利係	建設課	2年	※該当がある場合	・地区実施道路普請, 水路普請 ・用水路の維持管理(水量調節など)		なし
農業共済係	産業振興課	2年	※常会で選出可能な場合	・農業共済組合の水稲・建物共済の申込取りまとめ ・広報誌の配布(年4回) ・水稲共済の被害取りまとめ, 現地調査	長野県農業共済組合規程	あり (組合総代会で毎年額を決定)
福祉推進員	社会福祉協議会	2年	常会で1名	・社協だよりの配布 ・社協会費・日本赤十字社費・共同募金の募集 ・日赤奉仕団員の兼務	佐久穂町社会福祉協議会福祉推進員規程 佐久穂町赤十字奉仕団規程	あり (社協基準額)

佐久穂町資料をもとに作成

規模の行政区では毎年何らかの役員を担当するような状況も生じている。一方で、いくつかの役職には役場などから一定の報酬が支払われるほか、行政区に対しても集会施設の光熱費、草刈り・除雪などの費用、ごみ収集所の清掃費用、老人会や消防団への助成などに充当できる「区活動助成金」が戸数に応じて支払われる。これらの予算配分によって、行政区が行政の末端組織

表4 行政区に関する集落類型別評価

質問項目	集落計	A群	B群	C群
区長、常会長等、集落の様々な役を担える人々が充分にいる	0.22	0.33	0.23	0.16
区の総会や相談等の会合は効率的に進行され活発な議論がなされている	0.70	0.69	0.74	0.65
会計や記録、連絡などの事務仕事は、正確で効率的に行われている	1.25	1.09	1.29	1.29
道水路整備や草刈り等のおてんまに必要な機材・資材は整っている	0.43	0.36	0.47	0.42
若い人や女性も行事や会合、おてんまへ参加している	0.58	0.79	0.62	0.40
より良い集落や将来の運営に関心を持ち、改善しようとする人々やグループがいる	0.12	0.17	0.14	0.06

値の算出方法は表1と同様。

「佐久穂町集落基本調査」をもとに作成

として機能している側面も否定できない。

このような行政区の体制や運営について、住民はどのように評価しているのだろうか。表4は、「集落基本調査」における行政区関連の質問項目を整理したものである。これによると、役員などの担い手の問題、会議の運営、事務処理、共同作業用の資材など、いずれも評価スコアはややプラスに振れており、それほど大きな問題意識はないように読み取れる。また、これらは集落類型による差もあまりみられない。しかし、町が2019年4月に実施した全行政区の区長に対する「困りごと」の調査からは、行政区の体制や運営をめぐる多くの問題点が指摘された⁴。

第1に、区の役員をめぐる担い手不足である。直接的な背景には人口減少と高齢化があるが、調査の回答からは仕事量の多さ、役職の多さ、会議時間の長さ、仕事との両立の難しさ、手当の不足など、主に負担感やコスト面の問題が数多く指摘されたように、これは単なる担い手不足の問題ではなく、役員の仕事の意義が住民に理解されていない、あるいは失われていることも十分に考えられる。第2に、除草や除雪などの集落共同作業⁵における負担

⁴ 調査用紙は自由記述式で、区長会にて「集落問診票」として配布され、58区のうち50区
の回答が得られた。

⁵ この地域では「おてんま」とよばれる。

の問題である。表2で示したように、道や水路の維持・補修作業などは、表面的には多くの集落で依然として維持されているが、その背後には、役員選出と同様に担い手不足の問題や、家計における農業の比重の低下にともなう作業の負担感増加の問題が覆い隠されている。第3に、上記の2点と関連して、行政区のあり方に対する疑問である。調査の回答からは、今や区内の住民全体を同じ方向に向けることは難しい、役員内での仕事の仕分けや連絡がうまくいかない、行事を開催しても参加者が少ない、区に未加入の世帯が増えているといった点が困りごととして挙げられた。これらの指摘は、住民自治そのものの存在意義が揺らいでいることを示唆している⁶。

このような区長らの認識に対して、行政側でも時代背景の変化をふまえて、行政と行政区の労務負担や活動量の見直し、区長や常会長をはじめとする役員の仕事の仕分けが必要であるという課題は認識されている。一方で、佐久穂における住民自治の課題は、このような単なる仕事の「棚卸し」ではなく、世帯主の年齢順や家の立地順によって役員が選出されるために適材適所にならないこと、行政区内での意見調整や情報共有が機能していないこと、各区の総会資料が行政に提出されないために活動が不透明であること、特定の役職に男性ないしは女性が固定化されるなどのジェンダー問題⁷があることなど、組織のルールや慣習の問題として捉える必要もある。

以上のように、佐久穂町の住民自治組織である行政区は、いくつかの問題は孕みつつも、9割を超える加入率と行政からの助成金を背景に、行政の末端補完機能を果たす組織としては依然重要であり、これが各種のコミュニティ活動を下支えしている。一方で、住民と行政の双方が課題と認識する行政区をめぐる仕事の「棚卸し」と、それに付随するルールや慣習の見直しは必須であろう。その際には、仕事の合理化や効率化の視点だけでなく、各戸

⁶ これに対して、行政区の規約を改正するなどの動きもみられるが、そもそも規約が存在しない行政区も少なくない。

⁷ 例えば、2020年度の役員名簿を確認すると、区長58名および公民館分館長54名は全員男性、常会長107名は106名が男性である一方、保健推進員116名および民生委員71名は全員女性、福祉推進員114名は104名が女性となっている。

訪問による文書配布や集金には近所づきあいや地域の見守りの側面もあるなど、それぞれの仕事の意義や意味を再確認していく作業も重要である。こうした作業は、佐久穂町の住民自治を改めて定義し直す作業になるといえるだろう。

Ⅳ フューチャー・デザインと環境保全

(1) 昼間人口の減少とコミュニティの幻想

住民自治の見直しは、既存のコミュニティをアップデートするいわば「修繕型」の再編成であるといえるが、その一方で、新しいコミュニティを生み出す「創造型」の再編成もあり得る。この章では、フューチャー・デザインの手法を参照しながら、中山間地域における新しいコミュニティの価値を考えてみたい。

佐久穂町では他の中山間地域と同様に、戦後からほぼ一貫して人口減少が続いているが、近年はこうした常住人口の減少だけでなく、従業地ベースの人口である昼間人口の減少も著しいことが特徴的である。表5によれば、1990年からの25年間で、佐久穂町では地元で働く人口が40%以上減少している。とりわけ、1990年では就業者全体の40%ほどを占めていた農家や自営業者などの自宅を従業地とする人口が、わずか25年で60%減少し、実数では3分の1にまで減少している。こうした趨勢は、町内の個人事業主が減少する一方で製造業が盛んな隣接の佐久市などへの通勤者が増加し、佐久穂町が

表5 佐久穂町を常住地とする15歳以上就業者の従業地

	2015年		1990年		増減率
15歳以上就業者数	5,700	100.0%	7,495	100.0%	-23.9%
自町村内	2,969	52.1%	5,028	67.1%	-41.0%
（うち自宅）	(1,173)	(20.6%)	(2,905)	(38.8%)	(-59.6%)
自町村外	2,731	47.9%	2,467	32.9%	10.7%

国勢調査（各年版）をもとに作成

ベッドタウンの性格を強めていることを意味している。このように、平日昼間の多くの時間を他市町村で過ごす人口が急増している佐久穂でコミュニティのあり方を考えることは、これまで以上に佐久穂で暮らすことの意味を問い直さなければならない。「同じ集落に住んで同じ生業を営んで生活する」という空間の共有性にもとづいた農村型コミュニティ（広井，2009）が幻想のものとなりつつある今、改めて「身近に仲間がいる」ことの意味を再検討する必要に迫られているのである。

例えば、集落における共同作業を意味する「おてんま」は、佐久穂町を含む長野県の北東部から群馬県にかけての慣習であるが、「おてんま」は互動的に労働力を融通し合って農作業を行う「結」などと異なり、個人の利益につながる作業は行わない（内山，2010）。したがって、「おてんま」は個々の生業を営む上で不可欠なものではないが、表2に示したように、それでもまだ90%以上の集落で「道水路の維持・管理」の活動が維持されているという事実は、各集落にコミュニティが確かに存在することを裏付けるデータといえる。しかし、佐久穂でも一部作業の外部委託を検討する声があがっているように、昼間人口の急激な減少とともに「おてんま」もある種のファンタジーになりつつある。とりわけ、親から農業を継承していない世代（おもに40歳代以下）には、集落に根ざして暮らすという感覚が共有されにくい。さらに、SNS上での人間関係や交流が重視される若い世代では、もはや生身の人間どうしの交流という身体性に依拠した近隣関係は、面倒なものとして認識される傾向が強い⁸。このように、農業を基盤として集落単位のコミュニティが根付いてきた佐久穂のような中山間地域であっても、現代ではそれを維持する動機付けが弱くなっている。

(2) フューチャー・デザインによる「環境」の前景化

「おてんま」に象徴されるように、現在の世代の視点でコミュニティの意

⁸ 佐久穂町総合政策課における町職員および法政大学現代福祉学部岡司直也教授との意見交換会にもとづく（2019年6月6日）。

味を考える限り、新しいコミュニティを創造する動機付けは見つけにくいように思われるが、こうした状況を打開するひとつの手法として、「フューチャー・デザイン」の導入が考えられる。フューチャー・デザイン（FD）は、現代世代による近視眼的な意思決定を乗り越え、将来世代につながる持続可能な社会構築のための方法や制度をデザインする試みであり（西條，2017）、その最大の特徴は、将来世代の利益を代弁するグループ（仮想将来世代という）を現代の意思決定の場に創出するというアプローチにある（原，2018）。

佐久穂町では、2019年より筆者ら信州大学の研究グループと佐久穂町役場が連携して、フューチャー・デザインを政策過程に実装するための研究と実践を積み重ねてきた。背景には、政府主導による横並びの政策が機能不全に陥った人口減少時代において、主体的に政策を形成して持続可能な地域経営につなげたい地方自治体と、研究成果を地域に還元したい大学それぞれの思惑があった。2019年2月に締結した信州大学経法学部と佐久穂町の連携協定を皮切りに、研究グループメンバーとNPO法人、町職員、民間事業者、地域おこし協力隊など約20名で構成される「佐久穂フューチャー・デザイン研究会」が立ち上げられ、将来世代も考慮して現在の佐久穂で考えるべきことを模索するワークショップが複数回実施された。その過程で焦点化されてきたテーマが「環境」である。

図3は、2019年2月にフューチャー・デザインを理解するための研修の一環として実施された町民7名による公開ワークショップ（約70分）と、同年7月に実施された研究会におけるワークショップ（約60分）の発言記録をもとにコーディング作業を行い、抽出された論点を整理したものである。ワークショップの参加者は、50年後の佐久穂町の状況を想像しながら仮想将来世代になりきって、将来人の視点から現在の佐久穂町で重視すべき地域課題や取り組むべき政策について話し合った。2つの発言記録からは合計で189の論点が抽出されたが、それらをまとめてひとつ上位の論点を生成し、27の上位論点（図3中の枠で囲まれた論点群の見出しとなっているもの）ごとにま

とめて整理している。この結果にもとづいて、2019年9月の研究会では、論点整理マップに参加者が1人につき5つマーカーを貼付する方式で各論点に重み付けを行なった。マーカーは上位論点も含めいずれに貼付してもよいこととし、複数の論点にまたがって重み付けをする場合は、中間の位置にマーカーを貼付した。また、この時点で不足していると考えられる論点も追加された⁹。その結果を整理したものが表6である。27の上位論点は、「FDの意義」「生活・仕事」「文化・教育・福祉」「公共インフラ」「環境」「地方行政・政治」「その他」のカテゴリーに分類している。なお、ウエイトはマーカーの数を示し、複数の論点にまたがるマーカーは数を按分している。

このなかで、ウエイトおよび論点数ともに最も大きい値を示した上位論点は「佐久穂の豊かな価値＝森林・自然環境を未来に繋ぐ」であった。これには景観や環境問題、森林保全、持続可能性などに関する論点が含まれる。次にウエイトが大きかった上位論点は「町の空間編成（ゾーニング）を考える」であり、商業や公共施設などの都市機能の立地と規制が論点となっている。主に農地の維持管理を論点とする「土地や家屋の活用方法を考える」も大きなウエイトを示した。このように、ワークショップの結果としてまず注目されるのは、仮想将来世代にとって「環境」が最も重視されているということであった。

「環境」と同様にウエイトが大きかったカテゴリーが「生活・仕事」である。新しい地域の産業のあり方（農業が産業でなくなるなど）を論点に含む「佐久穂に暮らす人たちの仕事や生業の将来の姿」、情報通信技術が発達するからこそ佐久穂に住む固有の価値を見出すといった論点を含む「佐久穂に暮らして良かったといえるコミュニティを作る」、今の佐久穂の生活文化の良い部分を継承したいとする「将来にも繋ぎたい佐久穂の暮らし」などの上位論点でウエイトが大きい。このほかでは、佐久穂のアイデンティティや誇りを伝えることなどを論点とする「文化・教育」カテゴリーの上位論点「佐

⁹ 新たに14の論点が追加され、論点数の合計は213となっている。

久穂で次世代を育てる」が重視されていた。こうした結果は、フューチャー・デザインの参加者がワークショップを通じて時空間上の俯瞰的視野や向社会的の思考を獲得するという先行研究の実証データとも符号する（Nishimura et al., 2020）。

以上のような仮想将来世代の利害もふまえたフューチャー・デザインの結果は、現在の佐久穂町の政策では必ずしも重視されていない環境保全に取り組むべきことを示唆している。フューチャー・デザインの議論を敷衍すれば、環境保全をめぐる取り組みのストーリーは次のようなものになるだろう。すなわちそれは、佐久穂固有の豊かな自然環境や景観を保全することで、場所としての文化的価値や経済的価値を高め、教育を通じた環境への愛着や観光業の活性化などによって佐久穂に生まれ育つ世代が再生産されれば、持続可能な地域になるというストーリーである。



図3 フューチャー・デザイン・ワークショップの論点整理マップ

表6 カテゴリー別の上位論点

カテゴリー	上位論点	論点数	ウエイト
FDの意義	FDで佐久穂の将来を見据えた目標を明らかにする	14	5.00
	佐久穂の価値や誇りに気づくために本質を考える	8	2.00
	成長路線の考え方を見直すことが大切である	7	0.00
生活・仕事	佐久穂に暮らす人たちの仕事や生業の将来の姿	15	4.00
	佐久穂に暮らして良かったといえるコミュニティを作る	13	5.50
	将来にも繋ぎたい佐久穂の暮らし	10	4.50
	生活の場として佐久穂を選ぶ未来の人たち	10	4.00
	仕事や職場を第一に考えない将来の生活スタイル	6	4.00
文化・教育・福祉	佐久穂で次世代を育てる	13	5.00
	都市圏からの人口流入はあるのか	4	4.50
	将来の健康を考える	4	3.00
	佐久穂で外国人との共生を考える	4	2.00
公共インフラ	生活は多様である	3	4.50
	将来は移動手段（公共交通）が大きく変わる	9	1.25
	インフラを維持するにはコストがかかる	6	3.25
	将来を見据えた公共施設の利活用の検討	6	1.75
環境	将来世代から「あってよかった」と言われたい道の駅	2	2.50
	佐久穂の豊かな価値＝森林・自然環境を未来に繋ぐ	19	8.00
	土地や家屋の活用方法を考える	10	4.25
	町の空間編成（ゾーニング）を考える	7	7.00
	再生可能エネルギーで持続可能なまちを作る	4	1.50
地方行政・政治	産業廃棄物と化すメガソーラー	3	2.50
	将来の行政（佐久穂町）が担うサービスは何か	12	4.50
その他	佐久穂の地理的範囲を超えて佐久穂を考える	4	3.50
	FDを考えるためのヒント	9	0.00
	将来を考えるのは難しい	8	0.00
	パーキング・ロット	3	0.00

これは、現在の佐久穂町の豊かな自然環境や森林資源、農村景観をいかに保全するかという問題設定にとどまるものではない。歴史的に農林業を基盤として集落やコミュニティが形成されてきたこの地域において、農地や森林などの保全の問題は、いわゆる環境問題であると同時に、環境の維持管理をめぐる集落運営やコミュニティのあり方にも関わる問題である。環境保全を

通じて新しい場所の価値が形成されれば、地域外との交流や経済関係が生じ、そこに新たなコミュニティが生まれる可能性がある。実際、佐久穂の気候や土壌に合わせた農法で生産する移住農家や、佐久穂の豊かな自然によって海外観光客を魅きつけるゲストハウス経営者らが、集落のなかで新しい関係性を築きはじめている。今後、こうした環境をめぐるヒト・モノ・カネ・情報の動きをどのように想定するかによって、既存の集落やコミュニティの将来像は大きく変わってくるだろう。

佐久穂町ではフューチャー・デザインの手法をコミュニティ政策のために導入したわけではない。むしろ、フューチャー・デザインはコミュニティの存在意義を根底から問い直すアプローチであるが、仮想将来世代による議論を通じて、これまで意識されなかった環境という政策テーマが前景化され、結果的にコミュニティの再編成に向けて新たな可能性が生まれようとしている¹⁰。

V 中山間地域のコミュニティ再編成に向けて

本稿では、農業や林業を基盤としたコミュニティの維持が困難になりつつある中山間地域において、コミュニティを再編成するにあたっての課題を明らかにしてきた。事例とした長野県佐久穂町では、人口減少と高齢化が進んだ集落を中心に、伝統行事や相互扶助などのコミュニティ活動が徐々に衰退していく状況が確認された。これに対して、本稿ではコミュニティを再編成していくための2つの視点を提示した。ひとつは住民自治組織である行政区をめぐる仕事の棚卸しやルールの変更、仕事の意義の再確認などによって「住民自治」を再定義していく「修繕型」の再編成である。もうひとつは将

¹⁰佐久穂町では、2019年9月の研究会直後の10月、台風19号による河川の氾濫などによって甚大な被害が生じ、それに続く新型コロナウイルスの蔓延により、研究会も休止を余儀なくされた。再開後に実施したワークショップでは、災害や新型コロナウイルスの蔓延によって、今ある日常生活が相対化され、仮想将来世代になりやすくなったという傾向は観察されるが、その評価については今後の課題である。

来世代の利害を考慮する「フューチャー・デザイン」の手法によって抽出された「環境」をテーマに、環境保全によって場所の価値を高め、新たな交流や経済関係にもとづくコミュニティの形成をめざす「創造型」の再編成である。

「修繕型」のコミュニティ再編成については、現在の「佐久穂町コミュニティ創生戦略」をベースにしながら、行政主導で進めていく必要がある。その過程では行政区の再編統合や非居住の区長を認めるなど、従来の慣行にとられない柔軟な発想も必要となるだろう。一方で、足元を見れば、地域には老人クラブや子ども会のような組織だけでなく、行政によってラベリングされていない趣味のグループや仲間関係など、既存の優れたコミュニティ活動も存在する。それらの実践を行政として評価し、フォローすることも重要だろう。

「創造型」のコミュニティ再編成について、その契機となり得るフューチャー・デザインが政策過程に実装された事例は、水道料金の改定や総合計画の策定に用いた岩手県矢巾町、新庁舎基本構想や交通計画の策定に用いた長野県松本市など、まだ限定的である（高橋、2021；西村ほか、2020；山口、2021）。しかし、今後は佐久穂町でも環境を切り口にして、景観条例の制定や農村集落への移住定住促進、広大な町有林の整備と資源活用、体験型環境教育の導入など、将来世代の利益も考慮した政策を展開する余地は十分にある。そうした環境保全の取り組みの過程で、コミュニティとしての理念をどのように確立していくのか、旧来の資源配分方法や前例主義で新しい主体を排除していないかといった点を考慮しながら、新しいコミュニティを編成していく必要があるだろう。

参考文献

- 伊藤修一郎 2007. 自治会・町内会と住民自治. 論叢現代文化・公共政策 5 : 85-116.
- 内山節 2010. 『共同体の基礎理論——自然と人間の基層から』 農山漁村文

化協会.

遠藤文夫 1992a. 自治会, 町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係
(1). 自治研究 68 (5): 3-17.

遠藤文夫 1992b. 自治会, 町内会等の住民自治組織と市町村行政との関係
(2・完). 自治研究 68 (6): 3-14.

小田切徳美 2013. 日本における農村地域政策の新展開. 農林業問題研究
49 (3): 463-472.

西條辰義 2017. フューチャー・デザイン. 経済研究 68 (1): 33-45.

信州大学経済学部武者忠彦ゼミ・長野県建築士会 2013. 『信州まちなみスタ
ディーズ〈佐久穂〉——谷あいの集落にたたずむ近代化の遺構』. 信濃
毎日新聞社.

高橋雅明 2021. フューチャー・デザインを活用した矢巾町総合計画の策
定. 学術の動向 26 (2): 61-64.

辻中豊・ペッカネン, R.・山本英弘『現代日本の自治会・町内会——第1
回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社.

鳥越皓之 1994. 『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房.

西村直子・井上信宏・武者忠彦 2018. 未来人を呼び寄せる討議デザイン.
学術の動向 23 (6): 20-23.

原圭史郎 2018. 参加型フューチャー・デザイン討議実践に見る「仮想将来
世代」の役割. 学術の動向 23 (6): 13-15.

日高昭夫 2019. 都市自治体における地域コミュニティ政策の今後. 都市と
ガバナンス 32: 45-53.

広井良典 2009. 『コミュニティを問いなおす——つながり・都市・日本社
会の未来』ちくま新書

山口正裕 2021. 松本市のフューチャー・デザイン——実践と今後の展望.
学術の動向 26 (2): 56-60.

Naoko Nishimura, Nobuhiro Inoue, Hiroaki Masuhara, and Tadahiko Musha.
2020. Impact of Future Design on Workshop Participants' Time

Preferences. Sustainability 12 (18): 7796

付 記

本調査は、JSPS 科学研究費基盤(B)「都市農村対流時代における農村政策の再構築に関する実証的研究」(研究代表者: 関司直也, 課題番号: 20H03093) および JSPS 科学研究費挑戦的研究(萌芽)「仮想将来世代による新しい市民討議手法の開発と効果測定——将来人の思考プロセスは何か」(研究代表者: 西村直子, 課題番号: 18K18570) の一部を使用した。

(受理日 2021年6月5日)