

限界集落における住民と「よそ者」の協働

— 長野県鬼無里村を事例に —

中 嶋 大 輔
川 北 泰 伸

〈Summary〉

This article discusses “Community-Reactivating Cooperator Squad” who work in regional activation in order to reveal lessons of sustainable town development. A marginal village is a community that people over 65 years are more than half of the population and that it is difficult for people to live together.

It is the Community-Reactivating Cooperator Squad that transfer resident card from city to countryside and live for a limited term and work to develop some new specialty products or work on fishing industry or on agriculture and forestry or work to help people’s life.

As the result of survey in Kinasa area in Nagano prefecture, Community-Reactivating Cooperator Squad’s will and energy influence on the community. He empower the community through working with people and he empower the community’s self-government. People cannot resolve all problem by themselves so that it is important for people to work together with local government.

1. はじめに

国勢調査は、政治や行政などの公的機関や民間企業および学術研究機関における社会や経済の動向を分析することを目的として、日本に居住している全ての人及び世帯を対象に1920年から原則5年毎に実施されている。2015年に20回目を迎えたこの調査では、調査開始以来日本の総人口が初めて減少したことが明らかになった。

都道府県レベルで人口減少を見せているのは、秋田県、福島県、青森県など39道府県に及んでいる。また、市町村レベルで見ると、北九州市、長崎市、石巻市などの1,416市町村で人口減少が起きており、全国1,719市町村の82.4%に上る¹⁾。また、総人口に占める65歳以上人口の割合の推移をみると2005年には20%を超え、2015年は26.7%まで上昇している。このような人口減少と65歳以上人口の増加傾向は、中山間部の市町村や条件不利地域に大きな影響を与えており、耕作放棄地の増加や商店街の空洞化、独居老人の増加に伴う地域活動の低下が問題視されている。

このような中、総務省が「地域おこし協力隊」という事業を2009年度より開始している。都市部の若者らが地方に移住し定住につなげるため、国は種々の助成金を給付している。

過疎が進む地域や条件不利地域を抱える地方自治体にとってこの事業は、地域ブランドや地場製品の開発・販売・PR等の地域おこしの推進や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの地域活性化に向けた大きな期待として位置付けられており、2015年度では673の自治体が事業を推進している。

そこで本小論では、長野県長野市鬼無里地区で実施した調査を基に、どのような「よそ者」が隊員を受け入れる側である地域住民との関係性を良好に構築できるのか、また、この事業をマネジメントする地方自治体に必要な能力とは何かについて考察を試みる。

2. 限界集落

本小論で取り上げる「限界集落」という言葉は、1991年に大野晃氏によって提唱されたとされている²⁾。限界集落とは、65歳以上の高齢者が集落の半数を超え、冠婚葬祭や田畑の管理、生活道路の管理といった社会的な共同生活の維持が困難な状況にある集落を指している。

限界集落ということばが注目されたのは、参議院選挙で地域格差問題が争点となり、過疎問題の象徴として限界集落が取り上げられた2007年であった。背景としては、2000年以降の構造改革によって地方経済が疲弊していたこと、図1に見るように少子化のため日本の人口が2007年から減少局面に入り高齢化社会の本格的到来が国民的な関心事になったこと、市町村合併に伴って周辺集落への行政サービスのあり方が問題となったことなどが考えられる。

しかし、中央省庁である総務省、国土交通省、農林水産省では、積極的にはこの言葉を用いてはならず、過疎地域と表記されることが多く、「基礎的条件の厳しい集落」、「維持が困難な集

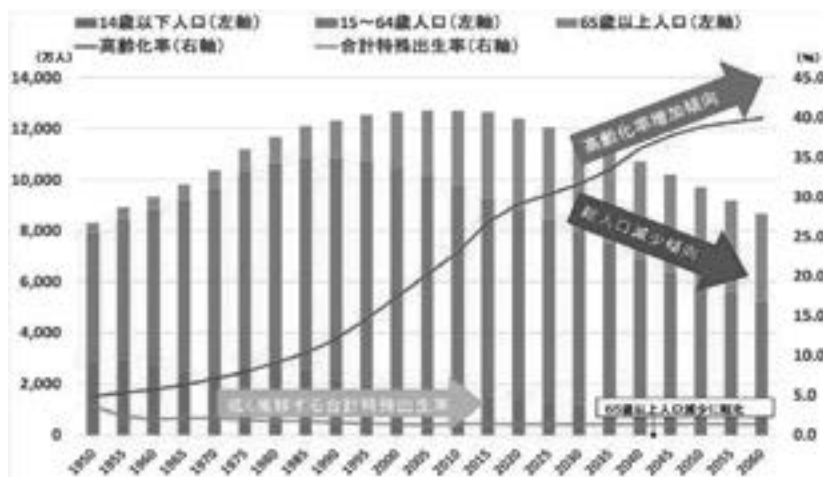


図1 「人口減少と高齢化率」

(出典：総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」：平成24年1月推計)

落」といった表現も採用されている。また、地方自治体でも使用を控える動きがあり、宮崎県では「いきいき集落」³⁾と言い換えていたり、京都府綾部市では、限界集落とほぼ同義で、水源の里という語を用いたりしている。

そこで、限界集落と過疎地域の違いをここでは明確にしておく。まず、過疎地域とは人口の著しい減少によって地域社会における活力が低下し、生産機能や生活環境の整備等が他の地域に比較して低い状態になっており、総務省が過疎地域自立促進特別措置法により市町村単位で指定された地域であることを指している。次に、限界集落とは、前述した通り過疎化などで人口の50%以上が65歳以上の高齢者になっており、冠婚葬祭など社会的共同生活の維持が困難になっている集落であることを指している。

総務省の調査⁴⁾によれば、65歳以上高齢者割合が50%以上の集落は全体の15.5%（10,091集落）を占めており、そのうち575集落（0.9%）では集落住民全員が65歳以上の高齢者である。また、10年以内に消滅の可能性がある集落の割合が、四国圏（1.8%）、北陸圏と中部圏（ともに1.2%）で比較的高くなっている。今後消滅の可能性がある集落の特徴としては、集落規模が小さい集落、高齢者割合が高い集落、山間地にある集落であると指摘されている。つまり、過疎地域において更に人口減少や若者の流出、少子高齢化が進むと限界集落になるということである。

今日においては、限界自治体や限界団地という言葉も存在しており、それらの定義も限界集落と同様、65歳以上の高齢者が人口（住民）の半数を超えている自治体や団地のことを指している。高度成長期に造成された団地では、造成当時の現役世代が人口の大部分を占めるという偏った人口構成になっており、更には子供世代が独立し親世代だけが団地に残っているという家庭が多いため、限界団地となっていくのである。このような団地では、昔からある町や村よりも一気に高齢化が進むことから大きな社会問題になり得る。具体的な問題については表1にまとめた。

このような限界集落の問題を解決すべく、集落や地域では疎地域自立促進特別措置法の適用だ

表1 「限界集落の社会的問題点」

現 象	問 題
空き地空き家の増加	空き家の犯罪利用、管理されない空き家の倒壊や火災
耕作放棄地の増加	山と集落の境界（里山）が曖昧になり獣害が発生
商店街の空洞化、シャッター通り	地域経済の縮小
独居老人の増加	介護費用の増加・孤独死
自治会などの地域活動ができない	子供会や老人会行事、祭りなどの伝統行事が継続不能
山の管理ができない	土砂崩れや獣害の発生
農林漁業の問題	農業や林業、漁業など第一次産業の生産性の低下
経済的な問題	インフラ整備や福祉にかかるコストが割高になる

（出典：筆者作成）

けでなく、様々な対策を実行している。例えば、空き家と移住希望者を仲介する「空き家バンク」や農業体験イベント、IターンやUターンの推進などである。しかし、これらの対策が功を奏しているかどうかの検証が少なく、必ずしも成功しているとは言い難い。

このような中、総務省では、2009年度から地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などを行う「地域おこし協力隊」という事業を展開している。

3. 地域おこし協力隊

2009年度より総務省が「地域おこし協力隊」事業を開始した。この事業の実施主体は地方公共団体であり、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱。隊員は、一定期間地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取り組みである。

都市部の若者などが地方に移り住んで活動し、定住につなげるため、総務省は1年につき隊員に活動費400万円（うち給与は最大250万円）、起業する者には更に100万円を支払い、自治体には募集費用200万円を上限に提供するというものである。この事業を採用する多くの自治体では、隊員の活動費の助成期間に合わせ任期を3年以内としている。

過疎が進む地域や条件不利地域を抱える地方自治体にとってこの本事業は、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの推進や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの地域活性化に向けた大きな期待として位置付けられており、2015年度では673の自治体が事業を推進している。

地域おこし協力隊導入の効果は図2のように整理されている。まず、地域おこし協力隊にとっては、自信の才能や能力を活かした活動をすることができ、理想とする暮らしや生きがいを発見することができる。地域にとっては、まちづくりを行う際に、斬新な視点を得ることができることや、協力隊員の熱意と行動力が地域に大きな刺激を与える。地方公共団体にとっては、行政ではできなかった柔軟な地域おこし策を展開することができ、また住民が増えることによる地域の活性化が期待できるとされている。

この地域おこし協力隊の募集から実際の活動までの一連の流れは7つのステップに整理されている。地域要件等の地域おこし協力隊に係る諸条件の確認のほか、隊員がスムーズに活動できるよう、活動開始前や活動中における関係者間での取組方針の共有やバックアップなどに留意することが円滑な運営のポイントとなる。

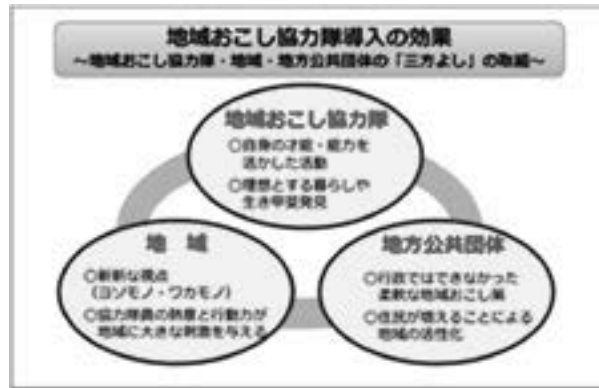


図2 「地域おこし協力隊導入の効果」
 (出典：総務省「地域おこし協力隊の概要」より)

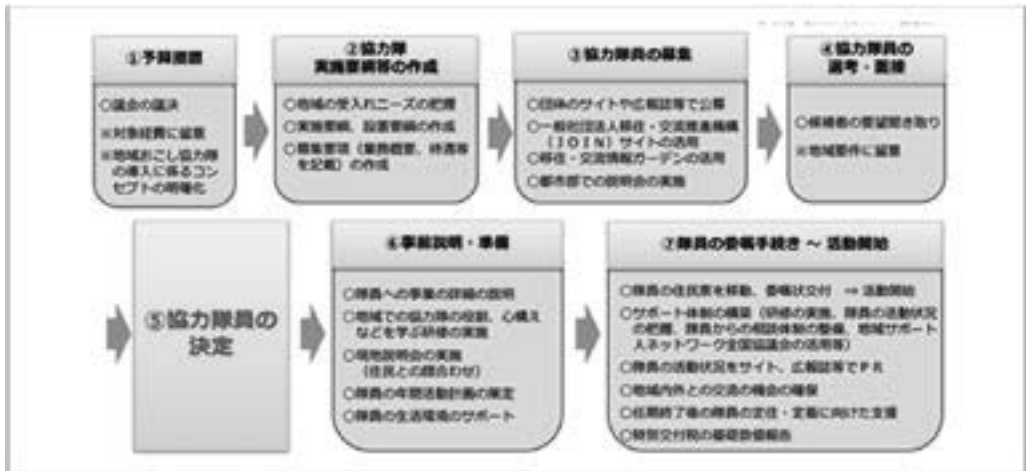


図3 「地域おこし協力隊の募集から活動までの流れ」
 (出典：総務省「地域おこし協力隊の募集から実際の活動までの一連の流れ」より)

4. 長野市地域おこし協力隊員設置要綱

長野県長野市は、長野県の北部に位置する中核市で県庁所在地でもある。この長野市は、834.81km²の面積を持ち、人口は383,639人、世帯数が158,410世帯⁵⁾となっており、善光寺や戸隠神社といった観光スポットや長野オリンピック及び長野パラリンピックのメイン会場が有った市として、日本内外からの観光客が年間約1,000万人訪れている⁶⁾。

長野市は市街地の周囲を北アルプスに代表される山々が囲んでいる盆地である。山間部には小規模の町村が点在しており、これらの地域では過疎化が進んでいる状況がある。そこで長野市では「地域おこし協力隊」事業を採用し、地域活性化に向けた取り組みを行っている。長野市では、

表2 「長野市地域おこし協力隊員設置要綱」

趣 旨	人口減少や高齢化等の進行が著しい長野市の中山間地域等において、地域外の人材を積極的に誘致し、その定住、定着を図り、もって地域の活力の維持、強化に資するために長野市地域おこし協力隊を設置する。
身 分	協力隊員は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第3号に定める非常勤の特別職とする。
協力隊員の活動	(1) 産業の振興に係る支援 (2) 地域資源の発掘に係る支援 (3) 集落の生活環境維持に係る支援 (4) 高齢者の見守りに係る支援 (5) 地域活動への参加と活動支援 (6) 荒廃・遊休農地の解消に係る支援 (7) その他市長が必要と認める活動

（出典：長野市「長野市地域おこし協力隊員設置要綱」より筆者作成）

この事業を「地方自治体が都市住民を受け入れ、地域おこし協力隊員として委嘱し、農林漁業の応援、水源保全・監視活動、住民の生活支援など『地域協力活動』に従事してもらいながら、その地域への定住・定着を図る取り組みについて、地方自治体が意欲的・積極的に取り組むことができるよう、国として必要な支援を行う制度である⁷⁾」と紹介している。長野市で制定している地域おこし協力隊員設置要綱の概要は、表2の通りである。

2016年度の長野市における地域おこし協力隊事業は、25名の隊員が12箇所の任務地で実施しており、隊員の出身地は、大阪府、愛知県、埼玉県、岐阜県など多岐にわたる。12箇所の任務地の中で、筆者らが現地調査を行った地区は鬼無里地区である。

5. 長野市鬼無里地区

鬼無里地区は、総面積134.99km²で山林面積が約85%を占める。最低標高が649m、最高標高は2,044mであり山村特有の地形である。最盛期に約6,000人の人口があったが、長野市に編入合併された2005年当時には約2,000人まで落ち込み、図4の通り過疎地域に指定されている。現在、人口は1,454人となっており、年少人口（14歳まで）は4.5%、生産年齢人口（15～64歳）が38.3%、老年人口（65歳以上）では57.2%⁸⁾という人口構成になっている。

地域を東西に横断する国道406号は、長野市から白馬方面に向かう主要道路であったが、1998年に開催された長野オリンピック・パラリンピックに向けて、長野市と大町や白馬村を結ぶ長野大町線（通称：オリンピック道路）が主要幹線として白馬長野有料道路と共に整備された。これを機に、隣接する中条地区は「道の駅」が整備されて観光客で賑わいを見せているが、鬼無里地区は国際的なスポーツイベントによる、これらの恩恵を受けることが無かった。

深い谷に囲まれた鬼無里地区は、古くから交通の要衝として文化が栄えたところで、特産の麻が豊かさを生み、善光寺門前町や城下町松代に次いで盛んな市も立ち、賑わったという。その豊かさは、精巧な彫刻が隔々まで施された祭り屋台（山車）や日本固有の和算の資料などとして「鬼無里ふるさと資料館」に残されている。また、奥裾花自然園やふるさと体験といった自然や地形を利用した観光資源を通して、入込客数の増加に向けたイベントを開催している。

鬼無里地区を理解するために、2つの背景を確認しておく必要がある。1つめは、2005年に長野市へ編入合併することで長野市となったことである。2017年時点では、合併から10年が経過し合併の成果等を長野市では検証する時期にきている。2つめは、市町村合併を契機に長野市では都市内分権を推進しており、長野市内の全ての地区で住民自治協議会を設立したことである。市町村合併については、一般的に各地域で合併後のまちづくりについて様々な課題に直面している。同様に、住民自治協議会についても、全国で成功事例は散見できるものの様々な課題に直面



図4 「長野県内の過疎化状況」

(出典：全国過疎地域自立促進連盟「長野県過疎市町村マップ」2014年)

表3 「鬼無里地区住民自治協議会地域振興部事業」

1	耕作農地の効果的活用の推進
2	奥裾花自然園の活用の検討
3	地域おこし協力隊への支援
4	鳥獣被害対策に関する事業
5	地域振興に関すること

(出典：鬼無里地区住民自治協議会ホームページより筆者作成)

している。これらについて、長野市と鬼無里地区については、論じる準備が本稿にはないが、重要な検討課題といえる⁹⁾。

以上の背景の中、鬼無里地区住民自治協議会ではそれらの団体の力を集結させ、「地区に暮らす住民相互の交流と親睦を図り、自分たちが暮らす「鬼無里」をより住みやすくするために「自分たちの地域のことを自分たちで考え、自分たちの地域は自分たちでつくる」¹⁰⁾という意識をもって、よりよい地域づくりのための事業を進める。この協議会の地域振興部では、表3に挙げる事業を展開している。その一環として、2014年度から長野市で導入された「地域おこし協力隊」の受け入れを行なっているのである。

6. 現地調査結果

6.1 地域おこし協力隊の活動

筆者らがヒアリングを行った鬼無里地区には3名の協力隊員が活動している。愛知県から移住してきた木下恵美子氏と西田靖・視己子夫妻である。本項では精力的にSNSを用いて情報公開しており、ヒアリングを実施できた西田ご夫妻の主な活動内容を表4にまとめた。

まず、地域農産物を活用した自らの起業や地域住民による合同会社「ていばん家」を側面支援することである。ていばん家は、JAながの女性部裾花支所「漬物グループ」と食品加工団体「手作り味噌の会」、きなさ農林産物直売所ちよっくらの3団体が協力し、地区の84の個人と団体が出資して設立した。地元産の野菜を加工して販売することで、地域活性化につなげることを目指している。これにより、地域ブランド力を高め、IターンやUターン者を掘り起そうとしている。

第2に、地区内に開設している直売所「ちよっくら販売」では、農業従事者を中心に運営しており、手作り無添加味噌、寒干大根、山菜、野菜ジャム、えごまラスク、みそラスク、えごまクッキー、手作り工芸品などの販売と運営のサポートをはじめ、地域主催イベントの企画と運営、農家民泊受入れの手伝いや地区内訪問活動等の実施を通じた、地域諸課題の整理と地区住民とのネットワーク作りを積極的に行っている。

表4 「活動内容の概要」

項 目	概 要
地域ブランド力の向上, Iターン・Uターン者の掘り 起こし	地域農産物を活用した自らの起業, 地域住民による合同会社「ていばん家」の側面支援
地域諸課題の整理と地区住民 とのネットワーク作り	直売所「ちよっくら販売」サポート, 地域主催イベント・修学旅行農家民泊受入れ支援, 地区内訪問活動等の実施
地区内外への情報発信	SNSを利用した観光・文化・農産物に関する地域の魅力発信

(出典：長野市「各地域協力隊の活動内容」より筆者作成)

第3に、SNSを活用した観光や文化、農産物に関する地域の魅力を発信している。長野市地域おこし協力隊が発信するブログは、「長野シティプロモーション」¹¹⁾の一環となっており、地域の魅力をさまざまな目で発見、発掘、創造し、それらを地元だけではなく、外の人たちとも共有し合うことによって生まれる“人びとのアクティビティ”が、ひとつの大きなエネルギーとなって、元気で活力のある「都市」という共通のステージをみんなの力で創っていこうとする取り組みの一部として発信されている。

6.2 地域おこし協力隊への応募の経緯

地域おこし協力隊では、夫婦で応募することは全国的にも稀な事例だという。長野市の場合では、鬼無里地区へ派遣された西田夫妻だけであった。全く見ず知らずの外部の人間が移住し、地域の仲間として迎え入れてもらうためには、夫婦であることはプラスに作用し、地域にとっては安心材料となった。それは、地域の生活目線で、人間関係を構築できそうな期待がもてたことがポイントであろう。地域には住民による日々の生活があり、地域で暮らすことから生まれた生活文化がある。たとえ地域活性化のための地域おこし協力隊の受け入れといえども、住民の日々の生活とつながった受け入れになることが大切となる。

西田夫妻にとっては、長野県は身近な地域であった。移住前は愛知県で生活していた2人であるが、休日には車の日帰りドライブで長野県までたびたび足を運んでいた。それで長野県の良さを感じ、視己子氏主導で移住計画が進んでいった。具体的な移住計画の実行は、名古屋市内で開かれた移住イベントだった。当初は長野県佐久市が候補地であったが、長野市のプレゼンテーションが魅力的で、移住のイメージを抱けたことが決めてとなり、長野市への移住を決ることとなった。

6.3 地域おこし協力隊のミッション

地域おこし協力隊には一般的に地域課題を解決するためのミッションが与えられるのだが、西

田夫妻のケースでは、具体的なテーマ設定は行わずに地域活性化という大きなテーマの下で自由に活動することとなった。当初は人口を増やすことを西田夫妻は考えた。しかし、人口減少は複雑な要因が絡み合っており、また解決することも非常に難しいテーマであることからテーマに設定しなかった。その代わりに、今現在、鬼無里地区で生活している住民、ご近所さんや地域の仲間として西田夫妻が普段からつき合っている住民が、「鬼無里で幸せに生活し続けるためにはどうすればいいのか」というテーマに、地域の中で交流することを通してたどりついた。

6.4 具体的な活動について

活動の概要は上述の通りであるが、西田夫妻の重点活動として3つの取組みがあった。第1に、「直売所ちよっくら」の売上をアップすることである。鬼無里地区にとって、直売所は地区外の人との接点になる場所・拠点、または交流拠点になると西田夫妻は考えた。上述の通り、鬼無里地区はオリンピックを契機とするインフラ整備により、人の流れを呼び込める恩恵を受けることはなかった。しかし、白馬や戸隠など周辺の有名観光地へ行くための通り道として鬼無里地区を通過するという人の流れがもともとあり、山道が続く中での休憩スポットとして直売所が利用されていたのである。西田夫妻が鬼無里に移住した頃は「安さが命」と大きく書かれた看板が直売所に掲げられていた。鬼無里の住民が幸せに暮らすことの持続可能性を考えると、適正かつ適当な値段で売ることが必要だと西田夫妻は考えた。地区外から訪れる人にとっては、値段が安すぎることで逆に品質に対して不安を抱くこととなる。地域住民にとっては、商品価値に見合った対価を得ることができず、生業として成り立たない営みになってしまう。この状況を改善する必要があると西田夫妻は考えたのである。そこで、西田夫妻は販売価格の値段を上げることと、新しい商品を売ることに取り組んだ。取り組む方法として、実際に西田夫妻がやってみせた。地域住民がつける値段よりも高い値段で商品を陳列し売って見せた。また、地域住民が作っていない野菜を作って売って見せたのである。地域住民は農業のプロフェッショナルであったとしても、販売のプロフェッショナルではないため、売ることが得意分野ではなく、そのような経験もない。西田靖氏は、移住前は経営者であったため、商売の経験を活かすことができたのである。西田夫妻が実際に売って見せることで、値段が高くても売れることや、顧客ニーズに応じた商品提供の重要性を住民は学ぶことができたのである。

第2に、「合同会社ていばん家」の立ち上げである。概要は上述の通りである。直売所の売上アップと同様に、地域に仕事を生み出し、経済的に自立できる仕組みを作ることの一環として、会社の立ち上げに参加した。味噌や乾燥野菜などは、厳しい自然環境の中で生活していくための鬼無里地区で育まれた食文化なのであるが、この文化を守り、受け継いでいくためにも重要な取り組みとなった。この鬼無里の食文化と、顧客ニーズをマッチングさせるところでも、西田夫妻のサポートが有意に作用した。

第3に、田植えイベントと案山子コンテストの実施である。田植えイベントでは、伝統的な田植え衣装である「早乙女」を参加者が着て田植えを行った。早乙女は、鬼無里地区の各家庭で使

われずに保管されていたものをイベントのために借りて回ったという。春に田植えイベントを開催したことを契機に秋に案山子コンテストを開催することとなった。案山子コンテストでは、鬼無里地区内外から参加者を募り、参加者がつくった案山子を田んぼに展示するイベントである。参加者も地域の住民もみんなが楽しめることをコンセプトに、日本の原風景が残る鬼無里地区の地域資源を生かし、守っていくことが目指された。この2つのイベントは、鬼無里地区外に向けて開かれたものであり、鬼無里地区の良さを積極的に発信する役割を担っていた。

6.5 地域の変化

西田夫妻の移住と、これらの取り組みから地域にも変化が生じたと西田夫妻は評価する。それは、地域の中で「地域のために、まだ何かできるかもしれない」という意識が増えたと感じている点である。一生懸命に地域のために西田夫妻が取り組みを行っていくと、応援してくれる人がいて、その輪が広がったのである。過疎化によって高齢者ばかりになってしまい、さらに、普段と同じ仲間同士での取り組みであると、「年だからゆっくり過ごしたい」や「(衰退しつつある地域なので)今更なにかできるのだろうか」と思いがちになるが、よそ者である西田夫妻が刺激となることで、いつもとは違う雰囲気を感じることができ、「応援したいな」という前向きな気持ちも持ちやすいかもしれないと西田夫妻は考えている。実際に、例えばイベントの開催について、西田夫妻の任期終了後も住民の話し合いによって継続されることになった。また、田植えイベントで各家庭から借りていた早乙女の衣装を地域で一括管理することとなり、地域のイベントとしての体制が整えられることとなった。さらに、よそ者である西田夫妻と一緒に様々な取り組みを行ったことで、他人の力を借りながら自分たちのやりたい事を実現するという事例を複数作ることができた。このことで、西田夫妻が不在になったとしても、協力者と共に理想に向けて取り組める可能性が大きくなった。西田夫妻と新しい取り組みを行えたり、地域で取り組める事の可能性が広がった根底にあるものは、住民の中にある「自分の地域(または、地域の良さ)を知ってほしい」という想いや、地域に対する誇りなのであろうと西田夫妻は述べている。

6.6 西田夫妻が取り組んだ工夫

地域おこし協力隊として地域の中へ溶け込み、取り組んでいく際の工夫を以下の通りまとめた。地域の中で仲間として受け入れてもらい、仲間として一緒に取り組んでいけるように、地域住民と同じ時間を過ごすことを大切にされた。仲間であるから、仲間が幸せに暮らせるためには何が必要なのかを考えた。このことは、地域の一人としてごく普通のことに取り組んだという感覚を西田夫妻はもっていた。その結果、長野市の地域おこし協力隊の中で最も地域に溶け込み、地域から可愛がってもらったのではないかと振り返っていた。

- 予測を立てて、少し先の事を考えて行動する
- PDCA サイクルを回して取り組む。(失敗の原因・要因を考え、改善していく)
- 見せ方の工夫 (マスメディアに取材されるために)
- 関係各所には報告・連絡・相談を的確に行う。
- 根気よく地域と向き合う
- 地域の仲間と大声で笑う
- よそ者で居続ける (完全に、地域の住民にならない)

(ヒアリングをもとに、筆者作成)

6.7 西田夫妻が考える「地域おこし協力隊」

鬼無里地区の事や、農業の事など知らないことばかりだったが、新しいことを知る機会でもありとても楽しかったという。また、地域おこし協力隊は都市部からの移住に着目しているが、Uターン希望者に有効な事業かもしれない。なぜならば、Uターン希望者にとっての悩みは仕事探しであるから、地域おこし協力隊になることで地域の中で仕事をする経験を積むことができ、その経験は定住につながるものとなるからである。地域の良さを十分に理解しているUターン希望者こそが、最も定住につながるのではないかと考えた。

地域おこし協力隊は、地方公務員法に基づく特別職の身分が与えられ公務員なのだが、地域の住民でもあり地域住民としての色々な役割があるので、場面に応じて西田夫妻の判断で使い分けがなされた。ただし、住民自治協議会との関わりについては、公務員の身分の通り住民自治協議会への協力者として関わっていた。

7. 考 察

本事例では、地域と地域おこし協力隊とが協調し、地域をエンパワメントし、地域が前向きに動き始めるきっかけとなったことから、地域おこし協力隊事業としては成功事例と捉えてよいであろう。鬼無里地区における前向きな変化について、政策研究の視点から検討を試みたい。

第1に、鬼無里地区における前向きな変化について、西田夫妻の個人の能力に依存するかたちになっていた点を指摘することができよう。そもそも住民の中で地域に対する誇りや愛着があり、地域をより良くしたいという想いがなければ、地域がプラスに変化していくことは難しいのだが、西田夫妻は積極的に地域の中へ、住民の中へ入っていき、同じ目線で、同じ時間を共有し、住民の幸せを積極的に考え行動に移していった。行政から具体的かつ明確な指示があったわけではなく、地域から強い働きかけが西田夫妻にあった訳でもない。西田夫妻が、地域を読み解き、より良い人間関係を構築できるように努力を積み重ねていったことが大きな要因である。しかし、こ

のような地域の実情に応じた関わりを、すべての地域おこし協力隊が実行できる制度的保障はどこにも担保されていないのである。地域おこし協力隊の採用プロセスの中で、選考とマッチングの精度を高めることはできたとしても、期待されるパフォーマンスを地域おこし協力隊が発揮できるのかは実施レベルのことであり別の課題である。

第2に、地域おこし協力隊の活動の多くが事業レベルであることを指摘できる。過疎化や人口減少といった喫緊の課題に直面していることから、短期的成果と成果の即効性が求められている状況があり、それゆえに、活動のアウトカムが現れるまでの時間的な余裕がない状況にある。したがって、活動の多くが事業レベルであることはそれなりの妥当性がある。ただし、地域をより良くしていくための政策を検討する際に、有用な情報や重要な検討材料の発見をすることに有利な状況に地域おこし協力隊がおかれていることは見過ごすべきではない¹²⁾。よそ者で、地域のしがらみがないからこそ気づくことができる課題や問題がある。または、地域に深く密着した活動に取り組まなければ見えてこない本質的な問題や重要な課題があるためである。さらに、地域おこし協力隊の実施主体である行政においては、地域おこし協力隊が得た知見を政策形成に反映させる回路をもつ必要がある。現状では、行政で担うことができない細やかな対応や、専門的な対応を行政の代わりに地域おこし協力隊が担っているにすぎない。地域おこし協力隊は上述した有利な環境にあるため、行政がより良い政策を検討することにおいても重要な存在であるといえよう。

第3に、第1と第2の指摘を踏まえた上で、地域を活性化していくために、または地域の課題を解決していくためには、誰が、どのようなネットワークを、どのような方法で形成していけばよいのか、さらに形成されたネットワークをいかにして管理していけばよいのかを検討する必要がある。地域おこし協力隊の任期終了後の定住率は約6割であるが¹³⁾、地域にとって一義的には、よそ者による一時的な関わりとなる。そのような、よそ者と地域の関わりを、地域の活性化のためにどのように生かしていくのかを検討し、どのようにして地域の様々なアクターが相互に作用していけばよいのか、そしてこの関わりあいを政策的なネットワークとして機能させ、維持・発展させいくためにはどのように政策的なネットワークを管理していけばよいのかを検討していく必要がある¹⁴⁾。

8. 今後の研究課題

本稿ではさらなる調査の必要性や検討課題も多く残されている。

第1に、ヒアリング対象が地域おこし協力隊のみとなっているため、地域おこし協力隊の視点に限定されていることである。実態を明らかにするためには、さらに、長野市や住民自治協議会、住民にも調査を行い、総合的な視点から検証していく必要がある。

第2に、リサーチクエスションの精緻化と分析枠組みの設定について十分な検討を行っていない。本稿が学術的に貢献をしていくために、実態を明らかにした上で、検討していく必要がある。

第3に、鬼無里地区における市町村合併や住民自治協議会の経緯や実態まで明らかにできていない。地域のあり様を大きく規定する2つの事象についての調査と検討がなければ、真に鬼無里地区の動態をとらえることができない。

以上の3点については、今後の研究課題とした。

注

- 1) 総務省統計局「平成27年国勢調査人口速報集計結果」2016年2月26日
- 2) 大野晃（社会学者高知大学名誉教授）当時高知大学教授，朝日新聞朝刊2016年10月13日付より
- 3) 産業経済新聞「限界集落」は「いきいき集落」東国原知事が発表」2011年6月21日付より
- 4) 総務省地域力創造グループ過疎対策室「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査結果の概要」2011年4月
- 5) 長野市企画課「住民基本台帳」2016年10月発表
- 6) 長野市「長野市観光の現状と課題把握」2016年.
- 7) 長野市公式ホームページ「地域おこし協力隊」
<https://www.city.nagano.nagano.jp/site/naganotiikiokosikyokutai/> 2017年2月15日閲覧
- 8) 長野市企画課「長野県築別年齢別人口」2016年10月1日
- 9) 長野市の住民自治協議会の経緯や課題については次の文献が参考になる。川北泰伸「住民自治協議会における政策形成の考察」清泉女学院大学人間学部研究紀要第13号，2016年，参照。
- 10) 鬼無里地区住民自治協議会ホームページ
<https://www.city.nagano.nagano.jp/soshiki/kinasa/13321.html> 2017年2月20日閲覧
- 11) 商工業・農業・観光・交通・メディア・学術関係者と行政で組織された実行委員会を持ち，長野市民や団体，企業等と官民一体となりプロモーションに取り組んでいる。
- 12) 真山達志『政策形成の本質』成文堂，2001年が参考になる。
- 13) 総務省「平成27年度地域おこし協力隊の定住状況に係る調査結果」2015年9月.
- 14) 真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」（『法学新報』第100巻第5・6号，1994年6月）から示唆を得ている。

参考文献

- 真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』第100巻第5・6号，1994年。
 小田切徳美「農山村再生「限界集落」問題を越えて」岩波書店，2014年。
 香坂玲「地域再生——逆境から生まれる新たな試み」岩波書店，2015年。
 飯田泰之・木下斉ほか「地域再生の失敗学」光文社，2016年。
 久繁哲之介「地域再生の罫」精興社，2015年。
 川北泰伸「住民自治協議会における政策形成の考察」清泉女学院大学人間学部研究紀要第13号，2016年。
 真山達志『政策形成の本質』成文堂，2001年。
 木下斉「稼ぐまちが地方を変える」NHK出版，2015年。
 総務省地域力創造グループ過疎対策室「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査結果の概要」総務省，2011年4月。
 大野晃（社会学者高知大学名誉教授）当時高知大学教授，朝日新聞朝刊2016年10月13日付

産業経済新聞「限界集落」は「いきいき集落」東国原知事が発表」2011年6月21日付

総務省統計局「平成27年国勢調査人口速報集計結果」2016年2月26日

長野市企画課「住民基本台帳」2016年12月22日閲覧

<https://www.city.nagano.nagano.jp/site/kikaku-toukei/139018.html>

長野市「長野市観光の現状と課題把握」2016年12月22日閲覧

<https://www.city.nagano.nagano.jp/uploaded/attachment/>

長野市公式ホームページ「地域おこし協力隊」2016年12月22日閲覧

<https://www.city.nagano.nagano.jp/site/naganotiikiokosikyoutai/>

長野市企画課「長野県地区別年齢別人口」2016年12月22日閲覧

<https://www.city.nagano.nagano.jp/site/kikaku-toukei/4712.html>

鬼無里地区住民自治協議会ホームページ 2016年12月22日閲覧

<https://www.city.nagano.nagano.jp/soshiki/kinasa/13321.html>

