



Title	北海道の農村地域における地域活動の継続要因
Author(s)	池上, 大地
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(農学)
Dissertation Number	甲第15602号
Issue Date	2023-09-25
DOI	https://doi.org/10.14943/doctoral.k15602
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/90750
Type	doctoral thesis
File Information	Ikegami_Daichi.pdf



北海道の農村地域における地域活動の継続要因

北海道大学大学院農学院

環境資源学専攻 博士後期課程

池上 大地

目 次

序章	1
1. 研究の背景	1
2. 本研究の構成	2
引用文献	3
第1章 地域コミュニティにおける課題と研究の目的	5
1. 1 地域コミュニティをめぐる農村政策の変遷	5
1. 2 既往研究の整理	11
1. 3 本研究の目的	14
引用文献	15
第2章 農村地域の状況	19
2. 1 道内市町村の人口の状況	19
2. 2 農業経営の状況	22
2. 3 人口減少による地域コミュニティへの影響	31
2. 4 小括	36
引用文献	37
第3章 地域コミュニティを支える地域活動	41
3. 1 地域コミュニティと地域活動	41
3. 2 地域活動の成功例と表彰制度	43
3. 3 北海道内の地域活動の特徴	48
3. 4 地域活動の実践例	51
3. 5 小括	55
引用文献	56
第4章 地域活動の課題	57
4. 1 現状	57
4. 2 研究方法	57
4. 3 結果	60
4. 4 考察	72
4. 5 小括	75
引用文献	75
アンケート様式	78

第5章 コロナ禍における地域活動のレジリエンス	85
5.1 コロナによる地域社会への影響	85
5.2 コロナによる地域活動への影響	88
5.3 地域活動のレジリエンス	99
5.4 小括	101
引用文献	102
終章 まとめと結論	105
1. 各章のまとめ	105
2. まとめと提案	107
引用文献	110
謝辞	111
付録A 幌加内町の活動団体へのヒアリング調査結果（2019年）	113
付録B 休止団体へのヒアリング調査結果（2019年）	118
付録C 活動団体へのヒアリング調査結果（2023年）	127

序章

1. 研究の背景

国内の総人口は、2008年の1億2808万人をピークに減少が続いている。2022年（10月末）の人口は1億2483万人と、2008年から約3%の減少であった。一方、全国の動向に比べて北海道の人口減少は約10年早く進んでおり（国土交通省（2016））、1997年の570万人をピークに2022年（10月末）には515万人へと、約10%減少している。

国内の農村地域の人口減少と高齢化の進行は、より深刻である。人口減少は1970年から一貫して続いており、高齢化の進行は都市部に比べて20年程度早い（農林水産省（2021））。この状況は、農業経営を困難にするとともに、農村地域の資源保全活動を担ってきた地域コミュニティの維持にも大きな影響を及ぼしている。

農村地域における人口の社会減が始まったのは、1950年代半ばからの高度経済成長期である。農村地域から都市部への人口流出と地域間格差の拡大などを背景に、国土の利用、開発および保全に関する総合的な計画として、1962年に全国総合開発計画（第1次の全国計画）が制定され、地域間の均衡ある発展が基本目標とされた。また、農業者と他産業従事者間の所得格差を是正するため、1961年に農業基本法が制定され、農業の発展と農業従事者の地位の向上が目標と定められた。さらに、1965年に山村振興法、1969年には農業振興地域の整備に関する法律が制定され、1970年代には農業農村整備事業においても従来の目的である農業生産性の向上に加え、農村地域の集落排水や農道といった生活環境の改善を図る農村整備事業が開始されている。

1990年代になると、出生率の推移から、農村地域のみならず国内の総人口が減少する時代が間もなく到来することが明らかとなる。1998年制定の「21世紀の国土のグランドデザイン」（第5次の全国計画）では、それまでの国主導による国土開発ではなく、国と地域が役割を分担し連携して、地域の選択と責任に基づく地域づくりを重視する方向へと方針転換がなされた。農村地域は多自然居住地域として位置づけられ、都市部やアジアとの交流を通して、農村地域の豊かな自然環境を国民に提供する多面的機能の役割が改めて重視されるようになった。

農政においても、同時期の1999年に新基本法である食料・農業・農村基本法が制定され、新たな基本理念として、多面的機能の発揮、農村の振興が掲げられている。人口減少と高齢化により耕作放棄地が急増する中、新基本法制定を受けて策定された食料・農業・農村基本計画では、条件不利地域であるが、多面的機能に大きく関わる中山間地域の耕作放棄地の増加を抑制するため、中山間地域直接支払制度が創設されている。また、農家数の減少により地域コミュニティが担ってきた資源保全活動に支障が生じる状況となったことから、2007年に農地・水・環境保全向上対策制度が創設され、非農家も含めた地域住民による活動を支援することが可能となった。これらの事業制度の創設を踏まえ、2008年に策定された土地

改良長期計画では、農村におけるソーシャル・キャピタルに相当するものとして農村協働力が初めて明記され、以降の土地改良長期計画においても農村協働力を活かした資源保全活動が重要な施策とされている。

2020年1月に国内で最初の感染が確認された新型コロナウイルス感染症（以下、「コロナ」）は、人々の行動や意識、価値観にまで影響を及ぼしたが、社会のデジタル化を推し進める一因ともなり、テレワークや遠隔診療・遠隔教育などリモートサービスの活用が進展したことは、都市住民の農村地域への移住を促す機会となった（農林水産省（2021））。2022年には、「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」が改正され、農用地の保全等により多面的機能の維持を図りつつ、農山漁村振興交付金を活用した農泊施設の整備や、商品開発、農村型地域運営組織（以下、「農村RMO」）の形成等により農村の振興を推進することとされている。

そして現在、人口減少・少子高齢化だけでなく、災害リスクや環境問題、さらにコロナの社会的影響を背景に、新たな国土形成計画（第8次の全国計画）の策定について議論が行われている。2022年7月の国土審議会では、中間とりまとめとして、地域の関係者がデジタルを徹底活用して自らデザインする新たな生活圏を構築する方針を提案している。ただし、中間とりまとめに先立つ国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会では、持続可能な国土の管理・利用を推進するためには、農村地域の現況の土地利用に必ずしも囚われず、すべてを保全していくことはできないという視点に立ち、地域が自ら確保したいと考える場所を重点的に保全していくという考えも必要であるとの意見が示されている。

このように、農村地域の環境整備、資源保全活動に対する直接支払制度、さらに農家や地域住民の様々な活動を支援する交付金事業など、農地を保全し、農村の振興を図るための政策が連綿と実施されてきた。それにもかかわらず、今なお農村地域の過疎化・高齢化に歯止めはかかっておらず、地域コミュニティの維持が喫緊の課題となっている。

2. 本研究の構成

上記の社会的背景を踏まえ、第1章では、地域コミュニティをめぐる農村政策の変遷および地域コミュニティにおける課題について既往研究の整理を行い、本研究における課題を設定した。次に、人口や農業に関する統計情報等を整理し、道内の農村地域の状況と課題を把握した（第2章）。

第3章では、地域コミュニティを支える地域活動団体を対象に行った調査結果（表序.1）から、道内の地域活動の特徴を検討した。調査対象は、地域活動を表彰する制度において表彰実績のある団体とした。本研究では地域活動の継続性に注目していることから、表彰実績のある団体は活動の継続性が高く、調査対象とすることが適していると考えた。第4章では、それらの調査結果をもとに、地域活動を継続する上での課題と継続要因について検討した。

第5章では、あらゆる活動が制約を受けることとなったコロナ禍での活動状況と活動団

体の認識の変化を調査した結果から、地域活動のレジリエンスについて検討した。

終章では、上記の検討を踏まえ、地域コミュニティを維持していくために地域活動に求められる役割について考察し、今後の活動展開に向けた提案を行った。

表序.1 調査内容一覧

実施年	調査方法	内容
2019	資料調査	北海道開発局提供資料をもとに、道内の地域活動状況を把握。
2019	ヒアリング調査	幌加内町の活動団体を対象に、活動内容を聞き取り。
2019	ヒアリング調査	活動休止団体（9団体）を対象に、活動休止要因を聞き取り。
2020	アンケート調査	活動団体（160団体）を対象に、満足度調査を実施。
2022	アンケート調査	活動団体（155団体）を対象に、満足度調査を実施。
2023	ヒアリング調査	活動団体（8団体）を対象に、コロナ禍での活動の変化を聞き取り。

引用文献

国土交通省（2016）（参照 2018. 11. 16）：北海道総合開発計画について、国土交通省 Web サイト、〈https://www.mlit.go.jp/hkb/hkb_tk7_000059.html〉。

農林水産省（2021）（参照 2022. 4. 4）：土地改良長期計画、農林水産省 Web サイト、〈<https://www.maff.go.jp/j/nousin/sekkei/totikai/>〉。

第1章 地域コミュニティにおける課題と研究の目的

1. 1 地域コミュニティをめぐる農村政策の変遷

1.1.1 農村の役割

農村は、人間が生きていくために必要な食料を生産する場としての役割だけでなく、農村で農業が継続して行われることにより、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など、安定した国民生活の維持に重要な多面的機能を提供する役割を有している。

農村が有するこれらの役割は、わが国で稲作が始まった時代から現代にいたるまで大きく変わることはなく、その効果を享受できることが当たり前のこととして強く認識されることはなかった。むしろ近年の気候変動や国際紛争による食料価格の高騰、自然災害に対する不安の高まり、一方で経済的価値だけではなく心の豊かさを求める田園回帰の動きが、農村の役割をこれまで以上に強く国民に認識させる機会となっている。

農村の多面的機能による利益は広く国民全体が享受するが、多面的機能の維持・効果発現のために、実際に農地や水路の管理といった共同活動を行っているのは農村に居住する農家や地域住民である。しかしながら、序章で述べたように、現在、農村地域の過疎化に伴う地域コミュニティの衰退は深刻な状況にあり、維持管理のための共同活動の低下が懸念される。

本研究では、まず地域コミュニティをめぐる農村政策の変遷について、既往研究による評価も交えて整理する。

1.1.2 農村政策の変遷

本研究では、農業基本法における農村整備も含め、農村振興に関する政策を農村政策と見なした。表 1.1 に示すように、国土計画と農村政策には密接な関連性が認められた。

農村における地域コミュニティの衰退は、1950年代半ばからの高度経済成長期の農村地域から都市部へ人口が流出した時期に始まっている。1962年には全国総合開発計画が制定され、人口の急激な流出に伴う農村地域の過疎化を抑えるために、公共投資により農村地域の住宅や道路などの生活基盤が整備されるとともに、拠点開発方式の具体的手段として、北海道では道央地域を新産業都市と位置づけ産業立地が進められてきた。また、1961年に制定された農業基本法では、農業生産性の向上、農業従事者の所得増大のほか、農村環境の整備、すなわち「農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人労働の合理化等により農業従事者の福祉の向上を図ること。」(第2条第8項)が国の施策と定められた。

これらの政策に対して、宮本(1973)は、初期の全国総合開発計画は外来型開発であり、地方自治を脅かしただけでなく、本来、地域開発は自然・人間の健康・経済・政治・

表 1.1 国土計画と農村政策の変遷

国土計画 (時代背景)	農村政策に関する法律の制定および改正の状況
1945 国土計画基本方針 (戦後復興)	1948 農業改良助長法 制定 (農村の生活改良普及事業を実施)
	1949 土地改良法 制定
	1953 離島振興法 制定
1962 全国総合開発計画 (所得倍増計画)	1961 農業基本法 制定
	1965 山村振興法 制定
1969 新全国総合開発計画 (オイルショック)	1969 農業振興地域の整備に関する法律 制定
	1971 農村地域への産業の導入の促進等に関する法律 制定
1977 第三次全国総合開発計画 (安定成長への移行)	1985 半島振興法 制定
	1987 集落地域整備法
1987 第四次全国総合開発計画 (東京一極集中)	1990 市民農園整備促進法 制定
	1994 農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律
1998 21世紀の国土のグランド デザイン (第5次) (グローバリゼーション)	1999 食料・農業・農村基本法 (新基本法) 制定
	2000 過疎地域自立促進特別措置法 制定
	2005 地域再生法 制定
2008 国土形成計画 (第6次) (人口減少)	2007 農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する 法律 制定 (関係人口の創出, 集落機能の維持を図る)
2015 国土形成計画 (第7次) (持続可能な社会)	2014 まち・ひと・しごと創生法 制定
	2015 農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律 制定 (日本型直接支払の取組を法律に位置づけ)
	2015 都市農業振興基本法 制定
	2016 地域再生法 改正 (地方創生推進交付金を創設し, 先導的な事業を支援)
2022 国土形成計画 (第8次) 中間とりまとめ	2022 農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する 法律 改正 (農用地の保全等により荒廃防止を図りつつ, 農山漁村振興交付金 により農泊施設の整備や, 商品開発, 農村 RMO の形成等を支援)

出典：国土交通省 (1998), 農林水産省 (2003) をもとに作成

文化など総合性をもったものでなければならぬにも関わらず、公害をはじめとする社会的損失を考慮しなかったために、国民経済全体としてはマイナスを招いたと批判してきた。そして、労働力の急激な流出による農林業の衰退は、地価の相対的低下を招き、外来の観光資本に土地を容易に取得させ、農村地域の自然環境の破壊を促したと述べている。瀬田 (2016) は、人口増加局面ではトップダウン型の計画による人口の誘導と基盤整備は一定の効果はあったと評価しているものの、人口減少局面においては、人口減少を制御・誘導する手段がほとんどなく、それぞれの地域が個々の状況や意向に応じて問題解決に取り組まなければならないと指摘している。つまり、1970年代から一貫して人口が減少している農村地域では、外来型開発のみでは地域コミュニティ衰退の根本的な問題解決は難しいと言える。

外来型開発に対して、1970年代頃から「地域づくり」や「地域活性化」という言葉とともに実践されてきたのが内発的發展、参加型開発と呼ばれる取組である。小田切 (2013) は、このような地域づくりでは、まずは地域の住民や関係者からなる主体づくり、次に地域の場であるコミュニティづくり、そして地域に新たな産業の循環をつくる条件づくり、これらを通して農山村の再生を目指すと述べている。本研究では、地域住民主体による地域づくりの取組を地域活動とみなし、地域コミュニティの維持に不可欠な活動と考えた。

1977年に策定された第三次全国総合開発計画では、農村地域は定住圏構想において都市との一体的圏域として整備することとされ、続く第四次全国総合開発計画では、農村は都市住民が自然に触れることのできる広域的交流の場として、その多面的役割が求められるようになった。

1970年代は、農政における大きな転換期であった。米の生産が過剰基調となり、その処理のために減反政策が始まったためである。小田切（1994）は、こと米に関しては増産・自給が第一義的な農政の目標たり得なくなり、農林水産省は新たな農政課題を設定する必要性に迫られこと、また、1970年代は日本列島改造論の号令のもと、大資本による投機的な土地需要と開発が急増し、農用地の潰廃が激しく進行したこと、この大きな2つの状況変化によって、農林水産省は農業の多面的機能を訴え、国民的コンセンサスを求めようとしたと推察している。そのため、1980年代までの日本の農政における「農業の多面的機能論」は、ゆるぎない農政の理念としてではなく、国際的な農産物需給の動向に応じて動揺する、あるいは国内の農外条件によって変質する、いわば場当たりの・便宜的な政策部品として位置づけられていたと喝破している。荏開津ら（1995）もまた、農業の多面的機能は、国際競争力を失った農業を財政的に支援する1つの拠り所と論じている。

1990年代のバブル崩壊を経て、21世紀を目前に控えた1998年制定の「21世紀の国土のグランドデザイン」では、農村地域は多自然居住地域と積極的な位置づけが与えられている。国土の質的向上を目指す現在の国土形成計画（第7次）でもこの位置づけは変わらず、農村地域は「生産活動や土地利用の状況、住民の生活様式等があいまって、その魅力を創出しており、自然環境と生産基盤、生活環境の調和を図ることが必要」とされている。宮口（2020）は、都市部にはない低密度な居住空間が存在することが農村地域の価値であり、持続可能な地方分散型国土利用として評価している。

農政においても、1999年に新基本法である食料・農業・農村基本法が制定され、食料・農業・農村基本計画が策定されている。農村の振興に関する政策（表1.2）を見ると、中山間地域等の振興と資源管理、そして都市農村交流に関する政策が一貫して行われており、2010年以降は、地域コミュニティ（集落）機能の維持を重視していることが窺える。

このように、当初の「農業の多面的機能論」は暫定的な政策としての面が強かったと言えるが、国土計画における位置づけに見られるように、農村に対する都市住民からのニーズは時代を経るにつれて大きくなっている。また、多面的機能に関する取組の広がりとその研究成果の蓄積（例えば、嘉田（2000）や農業工学研究所（2004））によって、農業の多面的機能は国民から一定の諒解を得ていると見なすことができる。一方で、多面的機能を発揮させるためには、農業を継続していくことをはじめ、農村に住民が居住し、農村の生活空間や良好な自然環境を保全していくことが必要であるが、人口減少時代では、その担い手である農家や地域住民もまた減少せざるをえない。近年の農村政策の視点が、多面的機能の役割を担う地域コミュニティに向かっているのは、農政における危機感の表れと言える。

表 1.2 食料・農業・農村基本計画における地域政策※の変遷

年度	農村の振興に関する政策目標（2020のみ、政策目標に加え、施策と具体的取組を記載）
2000	<ul style="list-style-type: none"> (1) 農村の総合的な振興 (2) 中山間地域等の振興 (3) 都市と農村の交流
2005	<ul style="list-style-type: none"> (1) 地域資源の保全管理政策の構築 (2) 農村経済の活性化 (3) 都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進 (4) 快適で安全な農村の暮らしの実現
2010	<ul style="list-style-type: none"> (1) 農業・農村の6次産業化 (2) 都市と農村の交流等 (3) 都市及びその周辺の地域における農業の振興 (4) 集落機能の維持と地域資源・環境の保全 (5) 農山漁村活性化ビジョンの策定
2015	<ul style="list-style-type: none"> (1) 多面的機能支払制度の着実な推進、<u>地域コミュニティ機能の発揮</u>等による地域資源の維持・継承等 (2) 多様な地域資源の積極的活用による雇用と所得の創出 (3) 多様な分野との連携による都市農村交流や農村への移住・定住等
2020	<ul style="list-style-type: none"> (1) 地域資源を活用した所得と雇用機会の確保 <ul style="list-style-type: none"> ① 中山間地域等の特性を活かした複合経営等の多様な農業経営の推進 ② 地域資源の発掘・磨き上げと他分野との組合せ等を通じた所得と雇用機会の確保 <ul style="list-style-type: none"> ア 農村発イノベーションをはじめとした地域資源の高付加価値化の推進 イ 農泊の推進 ウ ジビエ利活用の拡大 エ 農福連携の推進 オ 農村への農業関連産業の導入等 ③ 地域経済循環の拡大 <ul style="list-style-type: none"> ア バイオマス・再生可能エネルギーの導入、地域内活用 イ 農畜産物や加工品の地域内消費 ウ 農村におけるSDGsの達成に向けた取組の推進 ④ 多様な機能を有する都市農業の推進 (2) 中山間地域等をはじめとする農村に人が住み続けるための条件整備 <ul style="list-style-type: none"> ① <u>地域コミュニティ機能の維持や強化</u> <ul style="list-style-type: none"> ア 世代を超えた人々による地域のビジョンづくり イ 「小さな拠点」の形成の推進 ウ 地域コミュニティ機能の形成のための場づくり ② 多面的機能の発揮の促進 ③ 生活インフラ等の確保 <ul style="list-style-type: none"> ア 住居、情報基盤、交通等の生活インフラ等の確保 イ 定住条件整備のための総合的な支援 ④ 鳥獣被害対策等の推進 (3) 農村を支える新たな動きや活力の創出 <ul style="list-style-type: none"> ① <u>地域を支える体制及び人材づくり</u> <ul style="list-style-type: none"> ア 地域運営組織の形成等を通じた地域を持続的に支える体制づくり イ 地域内の人材の育成及び確保 ウ 関係人口の創出・拡大や関係の深化を通じた地域の支えとなる人材の裾野の拡大 エ 多様な人材の活躍による地域課題の解決 ② 農村の魅力の発信 <ul style="list-style-type: none"> ア 副業・兼業などの多様なライフスタイルの提示 イ 棚田地域の振興と魅力の発信 ウ 様々な特色ある地域の魅力の発信 ③ 多面的機能に関する国民の理解の促進等

※地域政策は、多面的機能の維持・発揮を促進する政策。農林水産省は、農業や食品産業の成長産業化を促進する「産業政策」と「地域政策」を併せて施策を講じることとしている。

※下線は、地域コミュニティに関する政策。

1.1.3 農業農村整備事業の動向

農業農村整備事業は、大きく2つの内容に区分される。1つは、主に土地改良法に基づいて実施される農業生産基盤の整備や農地等保全管理であり、もう1つは事業の実施要綱等に基づいて実施される農村整備事業である。農村整備事業は、農業生産基盤の整備と一体的に、農業集落排水施設や農道などの農村の生活環境を整備する事業であり、都道府県や市町村のような行政機関のほか、事業によっては土地改良区、農業協同組合、農林漁業者の組織する団体、市町村を構成員に含む地域協議会も事業主体となることができる。

表1.3に土地改良長期計画と農業農村整備事業(主に農村整備や農村振興に関する制度)の変遷を整理した。

表1.3 土地改良長期計画と農業農村整備事業の変遷

土地改良長期計画（主な政策課題）	農業農村整備事業 （主に農村整備や農村振興に関する制度）
1965～第1次土地改良長期計画 ・圃場整備の重点的推進 ・基幹的用排水の条件整備	
1973～第2次 ・水田の汎用化 ・生活環境整備まで対象範囲を拡大 ・農業用水の汚濁防止	1972 農村基盤総合整備パイロット事業 1973 総合整備モデル事業 1976 農村基盤総合整備事業 1976 アイヌ農林漁業対策事業（北海道のみ） 1981 農村総合整備推進事業
1983～第3次 ・中核農家への土地利用集積 ・生活環境整備の強化	1983 農業集落排水事業 単独事業化 （以前は農村総合整備事業のメニューの1つ） 1990 中山間地域農村活性化総合整備事業
1993～第4次 ・大区画化や担い手育成型の圃場整備への重点化 ・快適で美しい田園空間の形成	1991 農村環境整備（水・住・集落）事業 1992 農村広域生活環境整備事業 1993 集落環境整備事業 1993 中山間地域・ふるさと水と土保全基金 1994 農村環境整備計画 1994 農村地域水質保全整備事業 1994 自然環境保全整備事業
2003～第5次 ・成果指標に視点を転換 ・計画期間を10年から5年へ ・土地改良法改正（2001）環境との調和への配慮	1998 田園空間整備事業 2000 中山間地域等直接支払制度 2001 農村振興総合整備事業 2001 田園環境整備マスタープラン
2008～第6次 ・ストックマネジメント強化 ・地域共同活動による保全管理	2007 農地・水・環境保全向上対策 2007 農山漁村活性化プロジェクト支援交付金 2010 農山漁村地域整備交付金
2012～第7次 ・食料生産の体質強化 ・震災復興、防災・減災力の強化 ・農村コミュニティの再生	2013 都市農村共生・対流総合対策交付金 2014 多面的機能支払交付金
2016～第8次 ・豊かで競争力ある農業 ・美しく活力ある農村 ・強くてしなやかな農業・農村	2017 中山間地農業ルネッサンス事業
2021～第9次 ・生産基盤の強化による農業の成長産業化 ・多様な人が住み続けられる農村の振興 ・農業・農村の強靱化	2021 農山漁村振興交付金 2022 日本型直接支払推進交付金

出典：農林水産省（2021），農林水産省（2003），大橋（1998）をもとに作成

第1次の土地改良長期計画では農業生産基盤の整備が主であったが、第2次の土地改良長期計画では、生活環境整備まで整備対象範囲を拡大し農村整備事業が開始されている。1972年に農村基盤総合整備パイロット事業が創設されて以降、様々な事業制度が創設され、都市に比べて立ち後れた農村の生活環境の整備が進められてきた。特に、1993年の第4次土地改良長期計画において「快適で美しい田園空間の形成」が謳われて以降は、従来の外来型農村整備だけでなく、地域活動の活性化を図るための人材育成や地域活動を支援する「中山間地域・ふるさと水と土保全基金」をはじめ、内発型の事業が創設されている。

また、当初の農村整備事業は、補助事業として国の方針に沿った事業が展開されてきたが、2007年には農山漁村活性化プロジェクト支援交付金が創設され、事業主体の裁量で事業を実施することが可能となった。2001年には土地改良法が改正され、環境との調和への配慮が事業実施の原則として位置づけられたことを受け、2002年には、各自治体が地域の合意形成のもと農村地域の環境保全に関する基本計画である田園環境整備マスタープランを作成することとなった。このような事業制度の創設および改正により、従来の農村整備事業が行ってきた農道や集落排水の整備だけでなく、自然・生態系の保全と再生、小水力発電や廃校活用などの地域資源を活かした整備が可能となった。

2000年には、条件不利地域であるが、多面的機能に大きく関わる中山間地域の耕作放棄地の増加を抑制するため、中山間地域等直接支払制度が創設されている。また、第6次の土地改良長期計画では、地域共同活動による保管理が政策課題と位置づけられ、2007年には地域コミュニティが担ってきた資源保全活動を支援する農地・水・環境保全向上対策が開始されている。これらの施策は、2015年に施行された「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」のもと、日本型直接支払制度として統合され実施されている。

2008年策定の第6次土地改良長期計画では、農村におけるソーシャル・キャピタルに相当するものとして、農村協働力（農村に住む多様な人々による農業用水の利用・管理等を通じ形成され、農村の潜在力を高めるもの）が明記され、2007年から開始された農地・水・環境保全向上対策を推進する上での新たな視点と位置づけられた（川村（2018））。

さらに、2021年には、従来のソフト施策を統合する形で農山漁村振興交付金が創設され、地域の創意工夫による活動の計画づくりから農家等を含む地域住民の就業の場の確保といった、所得の向上や雇用の増大に結び付ける取組までの総合的な支援が可能となった。

このように農村地域の環境整備および地域共同活動を支える事業制度の充実が図られる中で、2021年策定の土地改良長期計画（2021）では、産業政策および地域政策のいずれにおいても農村協働力の深化・拡大を図ることが重要とされている。特に、政策目標の1つである「所得と雇用機会の確保、農村に人が住み続けるための条件整備、農村を支える新たな動きや活力の創出」を達成するためには、

- ①中山間地域等の地域の特色を活かした基盤整備と生産販売施設等整備との一体的推進、施設等の整備を通じた省力化により多様な働き方を実現する農村の働き方改革の推進

- ②農業集落排水施設の省エネルギー化，集落道の強靱化，情報通信環境の整備等，農村の生活インフラを確保することにより，リモートワークや農泊などによる田園回帰や関係人口の創出・拡大の促進
 - ③農業・農村を支える土地改良区等の多様な人材の参画による組織運営体制の強化
- といった施策が必要とされている。

この農村協働力への注目は，別の見方をとれば，上記のような農村政策の拡充だけでは地域コミュニティ衰退の問題解決には至らず，地域住民や多様な人材の地域コミュニティへの関与が不可欠であることを裏付けていると言える。今後，道内では，平地と比較して基盤整備の進捗が遅い中山間地域等の整備が進むとともに，地域コミュニティの維持のために既存インフラの更新整備や地域運営組織の形成が進むと考えられるが，地域コミュニティに関わる「人」への注視がより重要になると考えられる。

1. 2 既往研究の整理

1. 2. 1 地域コミュニティに関する研究

農村の地域コミュニティは，稲作における水利用や共同作業を行う村落共同体を起源としている。玉城ら（1974）は，アジアの灌漑形態を調査し，同じ稲作地帯であっても，気象や地形の違いから共同体の特徴が異なることを示し，さらに日本特有の部落の役割に着目している。村落共同体の継承形態である部落は，農家の生活になくてはならない相互扶助の組織であると同時に，厳しい相互牽制の組織でもあった。そして，高度経済成長のもとで多数の農家が兼業農家となり，農外収入に生活の基礎の重点を移す中で，村落共同体的性格の維持が困難になったと指摘している。例えば，農地改革前の部落は，有力者たる地主が中心となって運営してきたが，農家が部落外で所得を得るようになり，部落の役員たちが有していた権威が低下し，それに伴って無償の労働である水路や道路の普請に協力する住民が減少したと述べている。

資本主義の発生と発展の歴史に関心を寄せた大塚（1955）は，共同体の歴史的な変遷を理論的に整理し，資本主義的生産様式の発生という変革点を境界として，それ以前に，土地の共同占取の形態と共同体内の分業関係の程度に応じて，段階的に封建的な共同体が形成されてきたと述べている。そして，戦後の日本の発展のために，地縁的な隣人集団である村落共同体＝封建的共同体の克服が必要であると説いている。

一方で，守田（1973）は，戦後に否定的に捉えられた農村共同体の統制的な一面だけを見るのではなく，「部落というものが波をおもてに立てないようになっているのは，その慎み深さからでもあろうが，人々が，今日も明日も，そして将来ずっとその部落のなかで同じ顔ぶれで生産と生活を続けていくようになってきているからなのだと思う。・・・よそから物をとってくることもせず，領土を拡大するのでもなく，みずからきめた囲いのなかで作り暮すという，人間として一番本来的な存在のしかたを続けていくための，部落にお

ける約束ごとをつらぬく大切な原則を、波を立たせないという感じの物事の処理のうちに見なくてはならないようにも思えてくる。」と述べ、別の角度から農村-部落-の存在の意味を考察している。

内山（2010）は、戦後にあった共同体の否定的評価を「肯定」へと変化させた最大の要素として、市民社会のゆきづまり感、自然に対する問いの変化、さらに資本主義的な労働や消費者としての暮らしに対する疑問の拡大を挙げている。従来の共同体には、住民自身が行う再配分システム、例えば前述の水路・道路の普請や、生活に困った者がいれば持てる者が応分の費用を負担する仕組みがあった。住民が共同体のなかで他者と関わり、また自然との関係のなかで暮らしていく上で、共同体による再配分システムを再創造すること、そのために私有財産の捉え方自体を変えることが必要であると述べている。

以上の研究は、地域コミュニティの本来の姿・成り立ちに迫った研究であり、人口減少下の地域コミュニティにおける課題について考察した研究としては次のような研究がある。

小田切（2013）は、1960年代以降の国内の農村では3つの空洞化が進行してきたと述べている。1つめは、高度経済成長期に農村地域から都市部へ人口が流出したことにより発生した「人の空洞化」、2つめは1980年代に耕作放棄地の急増を背景とした「土地（利用）の空洞化」、3つめが1990年代に発生した「ムラの空洞化」である。これら3つの空洞化は、それぞれの時期に「過疎」、「中山間地域」、「限界集落」という造語で問題提起され、これらの問題には、地域住民がその地域に住み続ける意味や誇りを失ったことが基層にあると指摘している。

このような状況変化に対して、小田切（2014）は、1960年代から1970年代に第一次コミュニティ政策ブームと呼ばれる地域コミュニティの再生に向けた議論の盛り上がりがあったと述べている。この時期は、主に都市部の地域コミュニティが問題視されたが、町内会などの伝統的な地縁組織がそれなりに強固であり、さらに地縁組織とは異なるかたちでの活発な住民運動の隆盛があった。つまり、住民の地域活動エネルギーの高揚期における議論であった。しかし、人口減少下にある2000年代以降の第二次コミュニティ政策ブームでは、いわゆる「限界集落」問題に象徴される農村のコミュニティも含めて、そうしたエネルギーの低迷期における新しいコミュニティのあり方が議論されていると述べている。

北海道の場合、農村地域の多くは専業農家の地域コミュニティとして成立しているが、生源寺（2000）は、その要因の一つとして、農外就業（兼業）機会へのアクセスに恵まれない条件不利地域であったことを指摘している。農業経営以外に所得獲得機会があれば、農業所得がわずかであっても、農家は地域に定住し続けることができる。しかし、農外就業機会に乏しい状況では、農家は農業経営として自立可能な所得水準の上昇を図る以外に選択肢がなく、北海道の農村地域は、農家数の減少と残る農家の規模拡大という形で適応を遂げてきた。

しかし、近年の北海道の農村地域では、農業経営の大規模化と効率化が進み、また都市部との交通や流通の利便性が向上することによって、農家が農業経営だけでなく、農業や

食に関連する多様な活動を展開する状況も見られるようになってきた（第2章で詳述）。また、新規就農者をはじめ、中小規模の農家や地域住民による活動団体においても、環境保全型農業で付加価値の高い農作物をつくり、またコロナ禍で進んだオンラインを活かした新たな産業の循環をつくり、所得を獲得している。このような活動を通して都市住民の移住や地域間交流が進み、従来とは異なる新たな地域コミュニティを形成している地域もある。

ただし、人口減少時代にあっては、限られた人材で地域コミュニティを維持していくことが求められる。序章の国土管理専門委員会の意見にあるように、農家や地域住民が自ら保全すべきと考える地域資源についてよく話し合い、様々な地域活動の実践を通して地域コミュニティを維持していくことが必要である。

1.2.2 地域活動に関する研究

地域コミュニティが有する機能には、自治機能、資源管理機能、地域振興機能、価値・文化維持機能、生活互助機能、災害対応機能があり（表 1.4）、それぞれについて多くの研究が行われている。

表 1.4 農村地域における地域コミュニティの社会的機能

社会的機能	具体的事項
自治機能	地域住民が主体となり地域自治組織の運営を行う機能
資源管理機能	地域住民の協働作業により、農地・水路などさまざまな資源を管理する機能
地域振興機能	都市農村交流、農産物加工販売など、地域の活性化を図る機能
価値・文化維持機能	祭りの伝承、地域固有の価値やアイデンティティを維持する機能
生活互助機能	冠婚葬祭に関わる行事の執行、地域社会に生活する弱者の援助等を担う機能
災害対応機能	自然災害時に住民の安全確認、安全な地域への誘導を担う機能

出典：福与（2011）をもとに作成

地域コミュニティの自治機能に寄与する地域活動は、例えば、自治運営における行政との協働が挙げられる。杉田ら（2010）は、地域コミュニティ内の住民が減少する中で、自治会の運営に関わる地域活動（例えば、住民の要望をとりまとめて行政に働きかける活動など）を継続させていく要件として、自治の役職・労力の負担軽減、住民が属性を問わずに自治に参画できる仕組みづくりが必要であると指摘している。一方で、過疎化が進む農村地域では、労力の分担そのものが困難でもある。そのため、外部人材、例えば大学に地域づくりの中間支援としての役割を求める指摘もある（若菜（2016））。

行政や外部人材を含め、地域コミュニティ内の多様な主体が連携する農村 RMO については、地域住民の生活基盤を強固にし、耕作放棄地を含む土地問題の解決に寄与すると期待されている（西田ら（2022））。ただし、従来の地域運営組織（農村 RMO 以前に、政策として設立が進められた組織）は、その多くが行政からの働きかけでつくりかえられているために、財源を行政からの補助金に頼ってしまうだけでなく、行政の縦割りの論理が地域運営組織

にも投影されてしまい、弊害が大きいという批判がある（平井（2022））。そのため、住民側と行政の適切な役割分担をしっかりと行い、住民側の主体性を失わないことが必要である。

次に、資源管理機能に関する研究としては、過疎化により担い手不足が深刻化し、個々の農家での資源管理が困難となる中、組織化によって農家の共同管理に対する意識が形成され、ソーシャル・キャピタルの形成に寄与するという研究（古澤ら（2009）；奥山ら（2014））や地域住民が参加しやすい作業プランを検討した研究（山本ら（2010））がある。また、担い手不足の地域では、外部人材としての大学人材が期待されている一方で、東口ら（2018）は、大学人材の流動性が協働での地域活動継続に不安をもたらす一因であると指摘している。

地域振興機能については、小泉ら（2011）が、農家レストランのような6次産業化やグリーン・ツーリズムといった様々な活動が、地域内交流を促しコミュニティ形成につながっていることを明らかにしている。また、北條ら（2010）や久保ら（2014）が指摘するように、女性起業活動が数多く見られることが近年の特徴と言える。ただし、女性起業活動の展開が期待される一方で、構成員同士のコミュニケーションに関する課題も報告されている。

価値・文化維持機能に関する代表的な地域活動は、地域で継承されてきた祭礼である。新里ら（2018）は、その地域ならではの体験が、子どもたちに地域への愛着をもたらすと述べており、渡邊ら（2012）もまた、地域の祭りが地域内新旧住民の橋渡しとして地域コミュニティの維持に貢献していると指摘している。

生活互助機能に関する地域活動の研究には、地域交通の利便性が農村への定住に影響すること（平山（2018））、医療や福祉の支援が受けやすい地域ほど移住者を確保していること（高村ら（2020））を指摘している研究がある。

最後に、地域コミュニティの災害対応機能に関する研究は、近年多発する自然災害を受けて、報告が多い分野である。川本（2015）は、地域コミュニティにおける共助行動が被害の最小化や回避といった減災に寄与すると述べており、そうであるがゆえに、地域コミュニティの衰退は、災害時の共助行動を鈍らせるという指摘もある（重岡（2017））。

このように、地域コミュニティ機能を補強する地域活動の研究が蓄積されている。

1. 3 本研究の目的

これまでの農村政策の変遷から見てきたのは、近年の農村政策の重心が、農業生産基盤および農村環境といったインフラ整備から、地域コミュニティ機能の維持に移ったことである。また、既往研究からは、戦後の地域コミュニティ（共同体）に対する否定的評価が、近年の国民の価値観の変化などによって肯定的評価に変わってきたこと、一方で、1960年代以降の国内の農村では人や土地利用の空洞化が進み、それに対して地域コミュニティの再生に向けた数々の活動が実践されてきたことが分かった。道内の農村地域でも、近年、農業経営だけではなく多様な活動の展開が見られるようになり、今後、そのような

活動を基礎として、従来とは異なる新たな地域コミュニティの形成が進んでいくと考えられる。

一方で、農村地域の過疎化やコロナ禍の長期化は、労力負担や協調性など、住民が共同で活動を行うことに対する意識を変化させ、今後の地域活動の継続にも影響を及ぼすと考えられる。

地域コミュニティと地域活動に関するこれまでの研究は、上記で見たように実践事例をもとにした研究が多く、いずれも有益ではあるが、必ずしも一般化・普遍化できるものではないため、どの地域にでも適応できるとは限らない。また、優れた地域活動であっても、やむをえず休止に至った活動も散見されており、そのような活動の継続性について考察した研究は非常に少ない。

そこで、本研究では、人口減少の課題が特に顕在化している北海道の農村地域において、地域コミュニティを支える地域活動を対象に、活動内容の類型化と地域課題との関係性を検討した。さらに、地域活動の休止要因や、活動が制限されたコロナ禍での継続要因を明らかにするとともに、地域コミュニティを維持していくために地域活動に求められる役割について考察し、今後の活動展開に向けた提案を行うことを目的とした。

引用文献

宮本憲一（1973）：『地域開発はこれでよいか』，岩波新書。

瀬田史彦（2016）：人口減少局面の斬新的プランニングと国土計画の役割，『土地総合研究』春号，46-51。

小田切徳美（2013）（参照 2018. 11. 16）：地域づくりの実態と論点-農山村を中心にして-，首相官邸「ふるさとづくり有識者会議」Web サイト，
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hurusato/dail/siryou6.pdf>>。

国土交通省（1998）（参照 2021. 7. 9）：第5次の全国総合開発計画 21世紀の国土のグランドデザイン-地域の自立の促進と美しい国土の創造-，国土交通省 Web サイト，
<<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/index.html>>。

農林水産省（2003）（参照 2022. 12. 1）：農村整備について，農林水産省 Web サイト，<https://www.maff.go.jp/j/study/other/seibi_zissi/h15_01/pdf/data5a.pdf>。

小田切徳美（1994）：『日本農業の中山間地帯問題』，農林統計協会，200-201。

- 荏開津典生・生源寺眞一（1995）：『こころ豊かなれ日本農業新論』，家の光協会。
- 宮口侗迪（2020）：『過疎に打ち克つ：先進的な少数社会をめざして』，原書房。
- 嘉田良平（2000）：農業・農村のもつ多面的機能と今後の政策課題，農村研究，90，1-12。
- 農業工学研究所（2004）（参照 2023. 4. 9）：農業・農村の有する多面的機能の解明・評価－研究の成果と今後の展開－，農研機構 Web サイト，
<https://www.naro.go.jp/publicity_report/press/files/nkk040706-1.pdf>。
- 農林水産省（2021）（参照 2023. 1. 14）：これまでの土地改良長期計画，農林水産省 Web サイト，
<<https://www.maff.go.jp/j/nousin/sekkei/totikai/archive.html>>。
- 大橋欣治（1998）：農村整備事業のあゆみ，農業土木学会誌，66（4），369-374。
- 川村文洋（2018）：土地改良長期計画と農村協働力，農村計画学会誌，36（4），496-499。
- 玉城哲・旗手勲（1974）：部落と水，『風土 大地と人間の歴史』，平凡社，299-323。
- 大塚久雄（1955）：『共同体の基礎理論』，岩波書店，9-108。
- 守田志郎（1973）：『小さい部落』，朝日新聞社，73。
- 内山節（2015）：『内山節著作集 15 増補 共同体の基礎理論』，農山漁村文化協会，12-188。
- 小田切徳美（2014）：『農山村は消滅しない』，岩波書店，1-46。
- 生源寺眞一（2000）：北海道の農業・農村と新しい農業政策：条件不利地域政策と農業環境政策をめぐって（1998 年度秋季大会シンポジウム「新農業基本法における地域・環境政策と北海道農業の進路-畑作及び酪農の活性化方策を中心にして-」），北海道農業経済研究，8（2），3-12。
- 福与徳文（2011）：『地域社会の機能と再生／農村社会計画論』，日本経済評論社。
- 杉田昌也・藍澤宏（2010）：定住循環型集落における持続的集落運営とその継承の要件，農

村計画学会誌, 29 (論文特集号), 323-328.

若菜千穂 (2016) : 大学と地域と中間支援—岩手県内の地域づくりの現場から—, 農村計画学会誌, 35 (1), 20-21.

古澤慎一・木南莉莉 (2009) : 農村共有資源の共同管理とソーシャル・キャピタルに関する研究, 農村計画学会誌, 28 (3), 121-127.

奥山仁志・小沢互 (2014) : 中山間地域等直接支払制度が集落営農組織づくりに向けて農家の意識形成に与える影響—ソーシャル・キャピタルと制度参画者の評価分析を通じて—, 農村計画学会誌, 33 (論文特集号), 311-316.

山本忠男・長澤徹明 (2010) : 農業水利施設の維持管理作業における住民参加の可能性—コンジョイント分析による作業プランの検討—, 農村計画学会誌, 29 (論文特集号), 275-280.

東口阿希子・鬼塚健一郎・九鬼康彰・武山絵美 (2018) : 小規模山間集落と大学の協働を通じた集落環境維持管理の持続性—和歌山県古座川町潤野地区を事例として住民視点の評価と課題—, 農村計画学会誌, 36 (4), 540-547.

小泉聡美・山下成治 (2011) : 漁協女性部の活動が部員に及ぼす効果の分析—北海道漁協女性部員に対する意識調査を事例に—, 農村計画学会誌, 30 (3), 443-449.

北條紗希・広田純一 (2010) : 一関市本寺地区における農村女性起業活動の組織成長プロセス, 農村計画学会誌, 29 (論文特集号), 203-208.

久保雄生・櫻井清一 (2014) : 女性起業組織の特徴と組織運営上の課題—DP方式モラール・サーベイによる分析から—, 農村計画学会誌, 33 (論文特集号), 275-280.

新里早映・中島正裕・安藤光義 (2018) : 農村地域における住民の地域愛着に影響を及ぼす要因分析—山口県長門市俵山地区を事例として—, 農村計画学会誌, 37 (論文特集号), 224-229.

渡邊千央実・中桐祥子・山崎寿一 (2012) : 尼崎市・富松神社を核とした地域づくりの展開に関する一考察—富松一寸豆祭を中心として—, 農村計画学会誌, 31 (論文特集号), 255-260.

平山周作 (2018) : 農山漁村地域におけるモビリティー農山漁村地域の定住条件ー, 農村計画学会誌, 37 (3), 264-267.

高村友美・宋俊煥・岡松道雄 (2020) : 地域特性と移住支援施策からみた地方移住の要因に関する研究ー愛媛県の全 20 市町を対象にー, 都市計画論文集, 55 (3), 806-813.

川本清美 (2015) : 地震災害時の地域内共助行動に影響するソーシャル・キャピタルシミュレーション, 地域学研究, 45 (3), 293-304.

重岡徹 (2017) : 農村コミュニティの災害対応機能の回復に向けて, 農村計画学会誌, 36 (3), 418-421.

西田渉・山本百音 (2022) : 地域再生プラットフォームー制度設計と政策立案ー, 松山大学学生懸賞論文集, 39, 53-80.

平井太郎 (2022) : 新しいコミュニティをつくる, (小田切徳美編, 『新しい地域をつくるー持続的農村発展論』), 岩波書店, 81-103.

第2章 農村地域の状況

本章では、道内の農村地域の状況と課題を把握するため、主に全国平均あるいは都府県平均と比較する形で統計情報等を整理した。

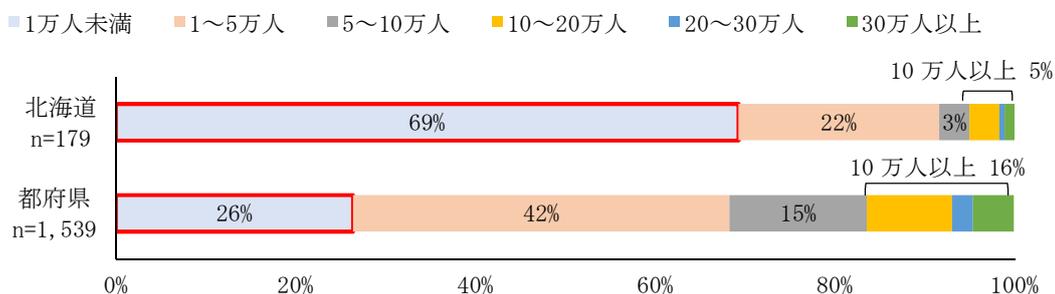
2.1 道内市町村の人口の状況

2.1.1 人口規模別の市町村の概況

人口規模別の市町村数について北海道と都府県を比較したところ、10万人以上の市町村数の割合は、都府県の16%に対して北海道は5%（9市）、人口割合は、都府県の68%に対して北海道は65%であった（図2.1および図2.2）。つまり、北海道は人口上位9市に人口の2/3が集中している状況であり、都府県と比べて、人口の分布が都市部に偏っていると言える。

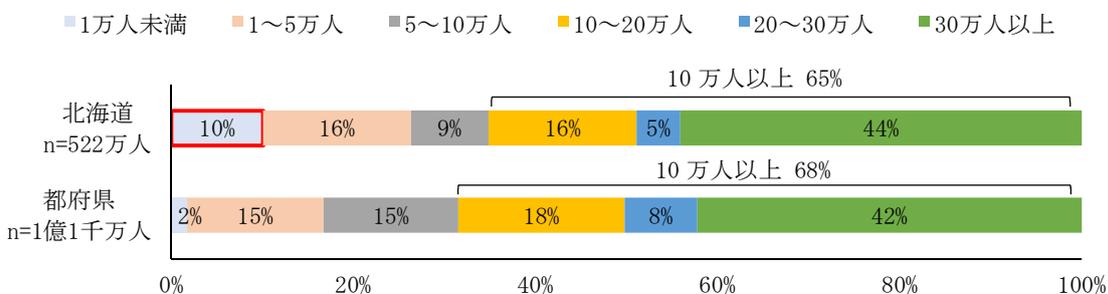
なお、2020年現在の人口上位9市は、札幌市、旭川市、函館市、苫小牧市、帯広市、釧路市、江別市、北見市、小樽市である。

一方、1万人未満の市町村数割合は、都府県の26%に対して北海道は69%、人口割合は10%となっており、道内の約7割の市町村域（面積比で62%）に道内人口の約1割の住民が住んでいる状況となっている。



出典：総務省「令和2年国勢調査」をもとに作成
※東京都23区は対象外。以下、同様。

図2.1 人口規模別の市町村数（2020年）



出典：総務省「令和2年国勢調査」をもとに作成

図2.2 人口規模別の市町村人口（2020年）

次に、人口規模別に市町村の人口密度を見ると（図 2.3）、5 万人以下の市町村では、北海道は都府県の 3 割程度の人口密度であった。今後も道内では札幌市に人口が集中する見込みとなっており（図 2.4）、特に人口が 1 万人未満の町村では、さらなる人口密度の低下が懸念される。

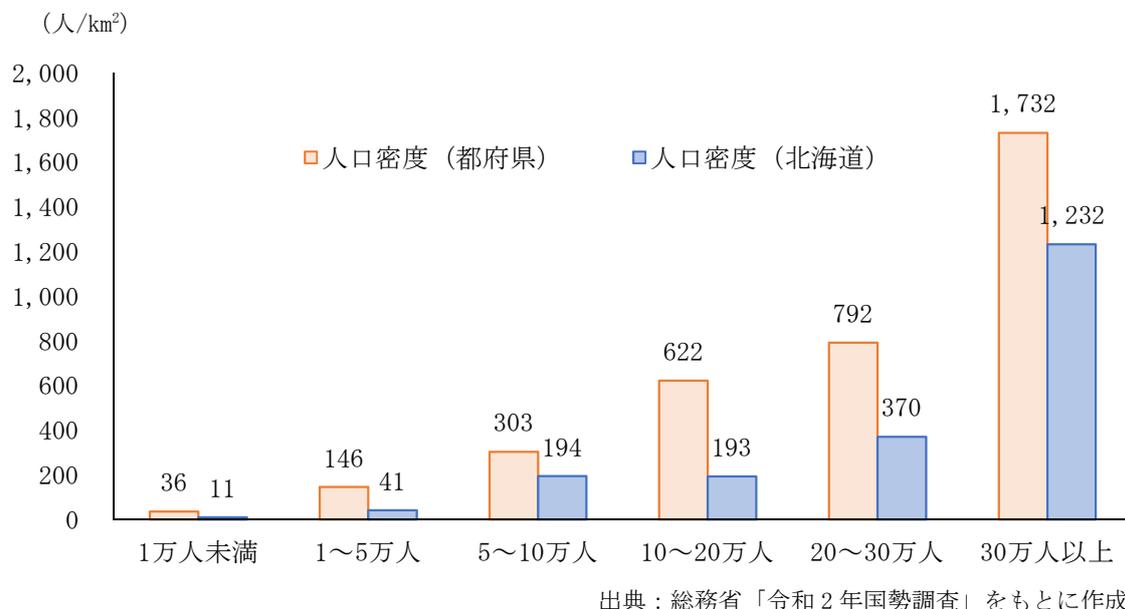


図 2.3 人口規模別の市町村の人口密度（2020 年）

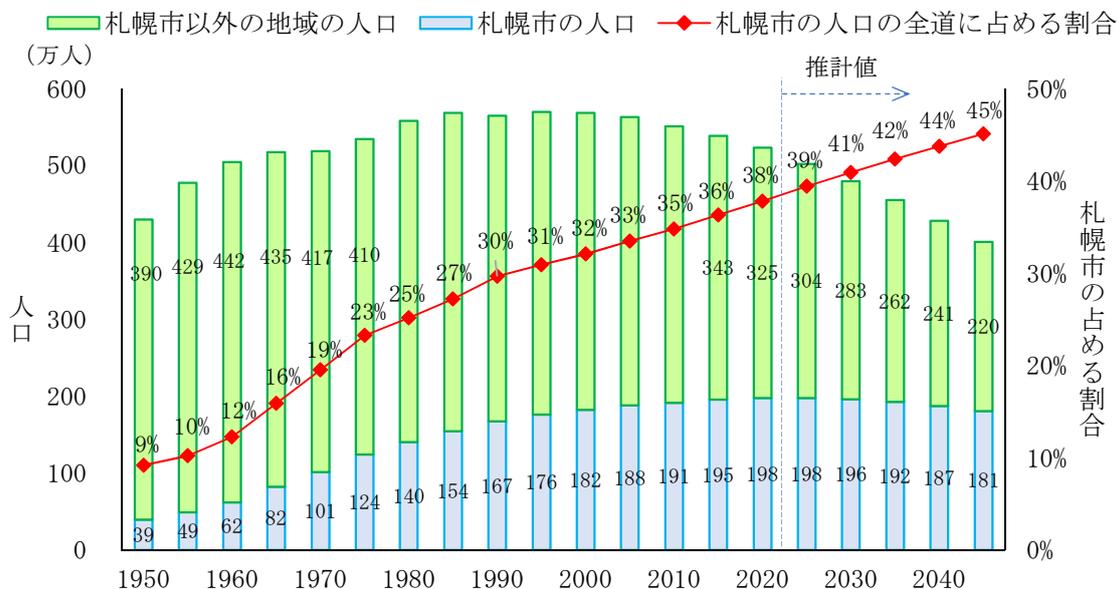
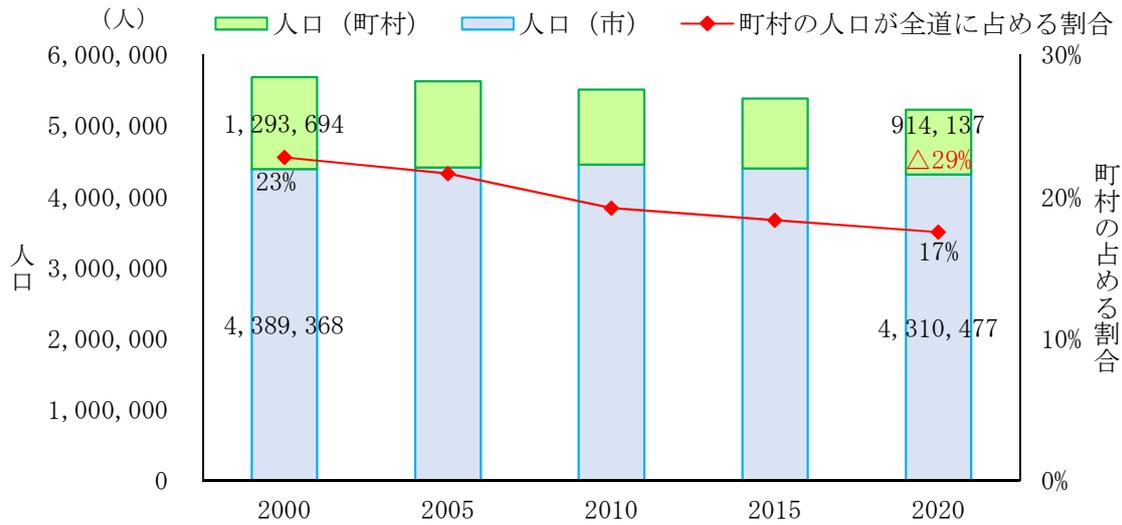


図 2.4 道内人口に占める札幌市の割合

2.1.2 市・町村別の概況

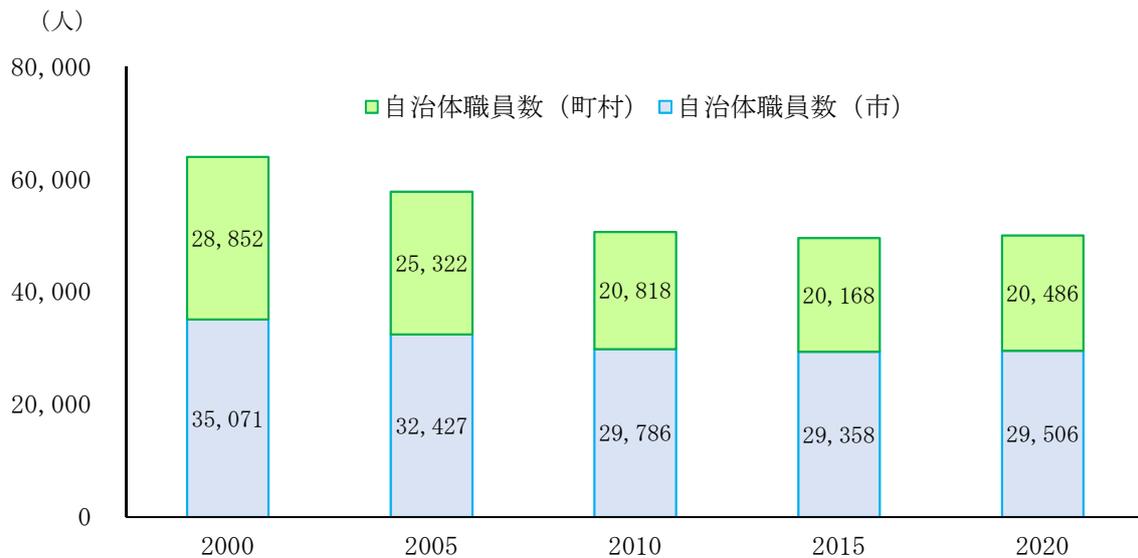
市・町村別の人口の推移を見ると、2000年から2020年までの20年間で、市（2020年時点で35市）の人口はほぼ一定であったが、町村（144町村）の人口は約30%減少し、道内の人口に占める割合も2000年の23%から17%に減少している（図2.5）。

自治体の職員数は、図2.6に示すように2010年までは市・町村ともに減少傾向であったが、それ以降は概ね一定で推移しており、特に町村では、人口が減少中でも職員数を維持し、従来の行政サービスの維持に努めている状況が窺える。



出典：（2020～2020）総務省「国勢調査」をもとに作成

図 2.5 道内人口に占める町村の割合



出典：北海道：「令和4年地方公共団体定員管理調査」をもとに作成

図 2.6 道内自治体の職員数の推移

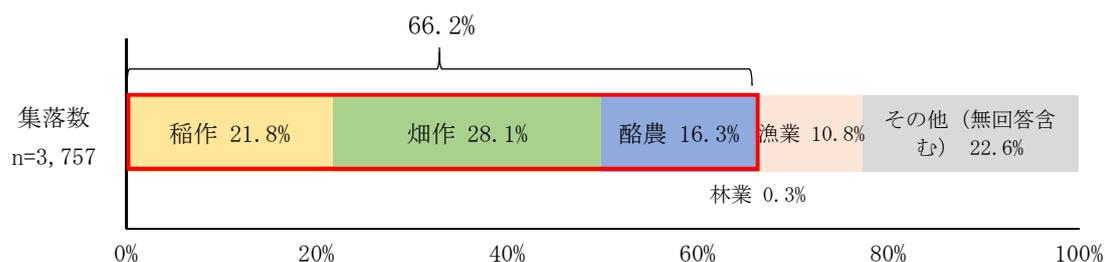
2. 2 農業経営の状況

2.2.1 農村地域の基幹産業

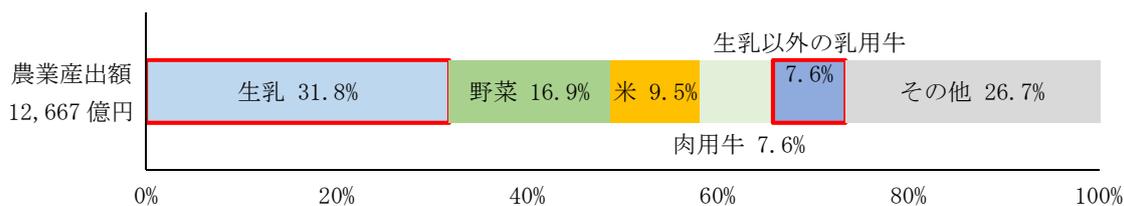
以降の統計情報等における「集落」は、「数戸以上の社会的まとまりが形成された住民生活の基本的な地域単位で、市町村行政において扱う行政区の基本単位」と定義されており、本研究における「地域コミュニティ」の定義「生活共同の地域（一次生活圏）」と同義であるとみなした。そのため、出典に準拠する場合は「集落」を使用する。なお、2021年時点の道内の総集落数は3,638である。

道内の農村地域では、農業を基幹産業とする集落が総集落の2/3に及んでいる（図2.7）。柳村（1991）は、道内の農村地域の特徴として、地域農業の簡素化・単一化の過程で酪農や水田農業など特定の農業分野に関連したコミュニティが再編成されたこと、その結果、農民組織としてのコミュニティの性格が強まったことを挙げている。また、農業のトレンドが変われば、コミュニティの再編成も予想されるが、行政組織や農協との関係が深いため、コミュニティは固定化された組織となっていることを指摘している。酒井（2010）も同様に、北海道の農業は、農業組合を中心とした特徴的な組織であるため、農業生産の形態に影響を受けやすいと述べている。

次に品目別の農業算出額を見ると、生乳が最も多く、野菜、米と続いている（図2.8）。そのため、農家1名あたりの農業産出額は、道東や道北の酪農地帯で高い傾向にある。ただし、三宅（2018）が指摘しているように、根釧地域の大規模酪農経営においても、現金余剰が良好でない経営は経済条件の悪化の影響を特に受けやすく、2022年の秋以降、ウクライナ危機の影響による濃厚飼料の高騰、急激に進んだ円安の影響のため、2023年現在、経営困難な状況に直面している酪農家も存在する。



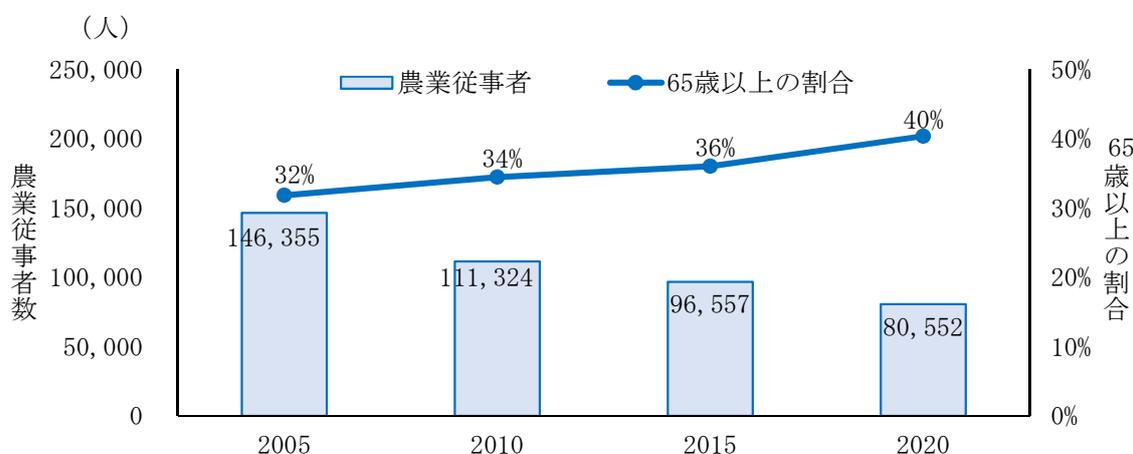
出典：北海道「北海道における集落対策の方向性」（2013年）をもとに作成
図2.7 北海道の集落の基幹産業（2013年）



出典：農林水産省「都道府県別農業産出額及び生産農業所得」をもとに作成
図2.8 北海道の品目別農業産出額の割合（2020年）

2.2.2 農業経営体

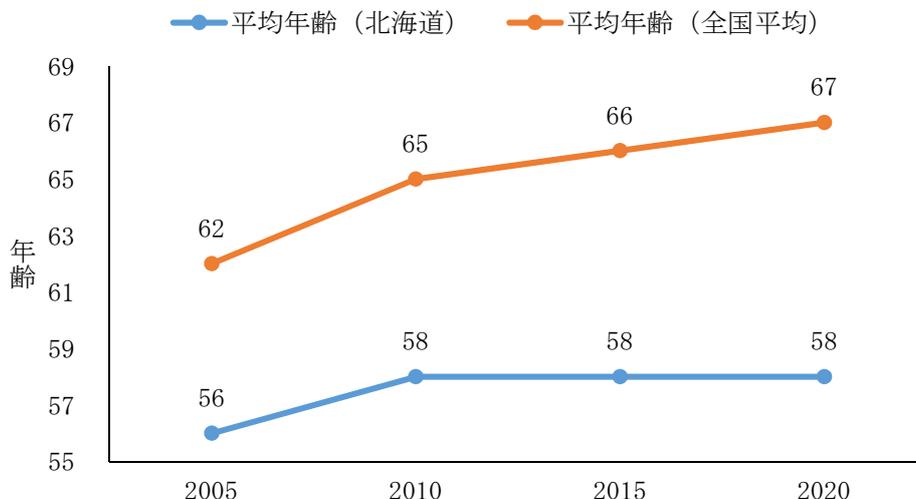
都府県と同様に、道内でも農業従事者（15歳以上の世帯員のうち、自営農業に従事した者）の減少と高齢化が進行しており、近年は1年間で約3,000人の農業従事者が減少している（図2.9）。一方で、農業経営者（農業経営の管理運営の中心となっている者）の平均年齢は、全国平均より低く、近年は58歳で推移している（図2.10）。平均年齢（2020年時点）は、道北や道東の酪農地帯で最も低く（53～54歳）、次いで道東の畑作地帯（55～56歳）、道央の稲作地帯（60～61歳）、道南の稲作地帯（61～62歳）となっており、酪農地帯や畑作地帯の平均年齢が低い理由は、農業所得が高く後継者が確保され、世代交代が進んでいることが一因と考えられる。



出典：農林水産省「農林業センサス」をもとに作成

※2015までは販売農家の農業従事者数、2020は農業経営体（個人経営体）の農業従事者数であり、連続しない。

図2.9 農業従事者数と高齢化率（北海道）



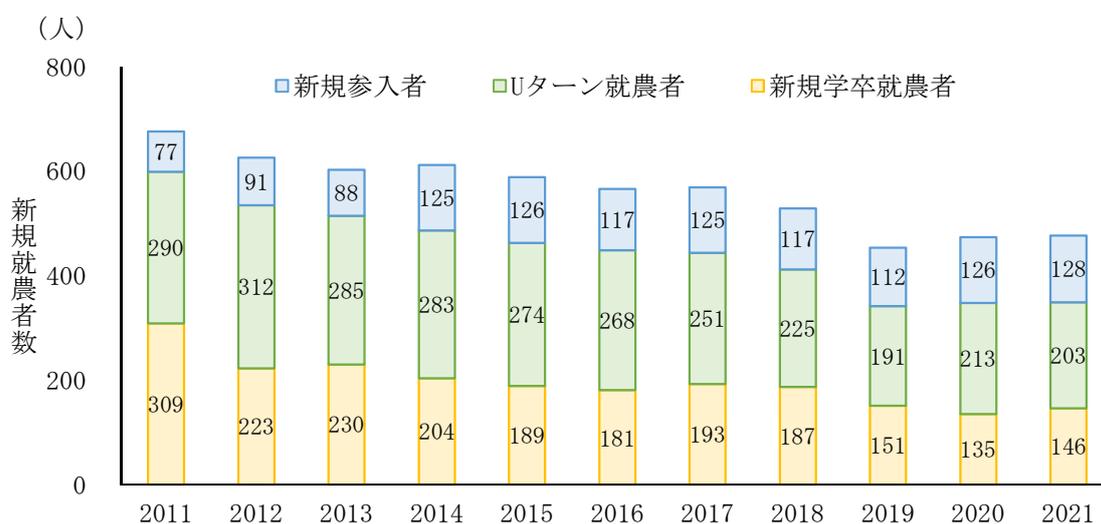
出典：農林水産省「農林業センサス」をもとに作成

図2.10 農業経営者の平均年齢

次に、道内の新規就農者数の推移を見ると、新規学卒就農者およびUターン就農者は減少傾向にあるが、新規参入者数は2012年に始まった農業次世代人材投資資金の活用などにより、近年も110～120人程度で推移し、全体では500人ほどとなっている（図2.11）。

新規学卒就農者およびUターン就農者は農業経営者の後継者が多く、大規模な農業経営に携わる場合が多いと考えられる。他方、自ら農地を取得する新規参入者は比較的小規模な農業経営となる場合が多いと考えられ、農業以外で所得を獲得する機会が必要となる。

農業従事者が毎年3,000人ほど減少するのに対して新規就農者数が500人と少ないが、包薩ら（2016）は、新規参入における課題として、受け入れ先である地域との関係構築、経営資源の取得、経営者能力の向上を短期間かつ同時に行う必要があることを指摘し、特に農地確保において研修先農家の仲介者としての役割を重視しているように、経営の基盤である農地の確保が新規参入の壁となっている。また、野口（2013）は、新規参入者と雇用先である農業法人との農業観（農業に関わる経営観、産業観、職業観、労働観、人生観などの多様な観念・見解）の違いが新規就農を困難にしている理由の1つと述べ、その妥協点を見つける重要性を指摘している。一方で、大野（2010）は、新規参入者と既存農家の相互交流は、地域農業の活性化要因となりうると指摘している。道内では、既存農家による規模拡大が進み、新規参入での農地確保が困難な平地よりも、中山間地域への新規参入による農地確保の可能性が高いと考えられる。そのため、新規参入者の多くは、主に中山間地域で新規就農し、農家レストランや農家民宿などの農外就業（6次産業化等）にも取り組み、所得を得ていると考えられる。



※新規学卒就農者：農家出身者で学校を卒業後直ちに、又は、卒業後に研修を経て就農した者

Uターン就農者：農家出身者で他産業に従事した後、就農した者

新規参入者：自ら農地を取得するなどして新たに就農した者続しない。

出典：北海道「新規就農者実態調査」をもとに作成

図2.11 新規就農者数の推移（北海道）

2.2.3 経営耕地面積

農業従事者が減少する一方で、道内の経営体あたりの経営耕地面積は拡大傾向にあり、2005年の19.6haから2020年には30.2haまで拡大している。また、道内の農業経営体の法人化率は全国平均よりも高く、2005年の4.9%から2020年には11.6%と増加幅も大きい（図2.12）。経営耕地面積規模別に見ると、経営耕地面積30ha以上の経営体の割合が増加している（図2.13）。これは、農業従事者の減少に対して、農業機械の大型化に適応できる農地の区画拡大と法人化に取り組んできた結果と考えられる。柏尾（2016）が、農作業の機械化は、特定の男性に仕事を集中させ、妻や次世代をはじめとする農家の家族を農作業から切り離したと述べているように、経営規模の拡大および法人化は、妻や次世代が農外就業（6次産業化等）に取り組む時間的余裕を生み出していると言える。なお、法人とは、農事組合法人、会社、農協等である。

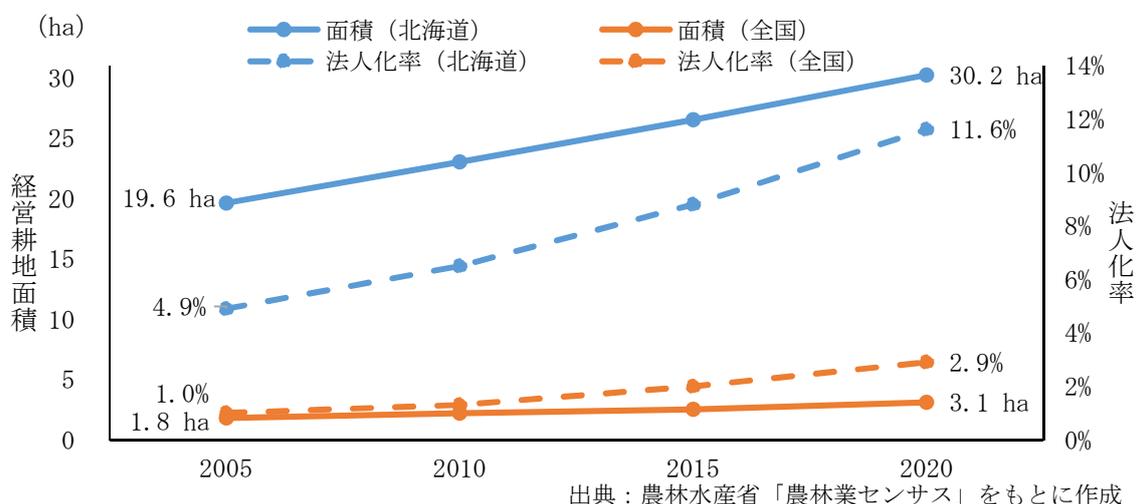


図 2.12 経営体あたり経営耕地面積および法人化率

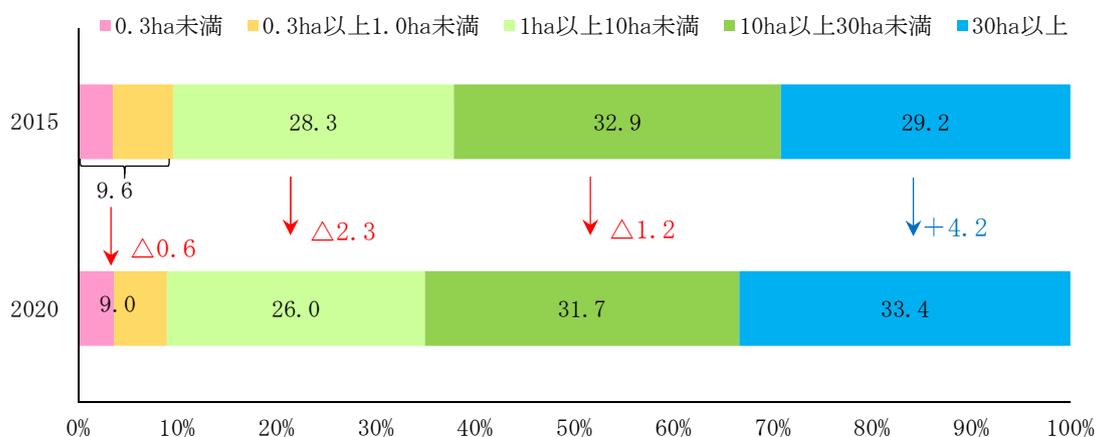
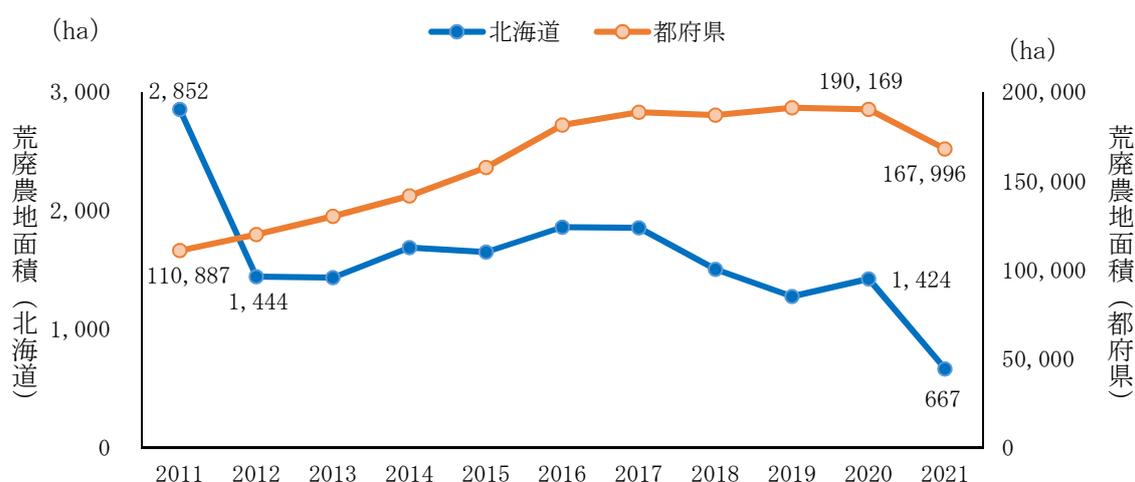


図 2.13 経営耕地面積規模別の経営体の割合（北海道）

一方で、耕作が放棄され農産物の栽培が不可能となった農地（以下、「荒廃農地」）は、2021年を除き増加傾向にあった都府県と比べると、北海道は減少傾向にあった（図2.14）。その理由として、農家の経営規模拡大に伴い、荒廃農地を取り込んだ農地の基盤整備が行われたことや、一方で、荒廃が進み山林化したために非農地化が行われたことなどが考えられる。荒廃農地と非農地化を含めた国内の荒廃農地の面積は、2014年以降は約3万ha程度で推移しており、2016年時点の荒廃農地面積は約16,000ha、非農地化面積は約12,000haである（2017年以降は非農地化面積の調査が廃止されているため、不明。）

（農林水産省（2023））。今後のさらなる人口減少は、立地条件の不利な中山間地域の未整備農地で、荒廃農地の発生を招く恐れがあると言われており、（農林水産省（2023））そのため、道内においても中山間地域でいかに農業を維持するかが重要である。

第1章でも述べたように、今後の農村政策の重要な目標として、中山間地域の基盤整備や情報通信環境のような生活インフラの確保、さらに多様な人材の参画による組織運営体制の強化が挙げられている。中山間地域では、地形条件から、平地の大区画農地におけるスマート農業のような効率性のみを追求することは困難と考えられるため、地域ぐるみの取組として中山間地域の自然環境を活かした環境保全型農業や、そばや菜種のように比較的栽培が容易な作物の生産に取り組むことが有効である。さらに、これまでと同様の利用では農業生産の継続が困難な場合は、放牧のような粗放的な土地利用や、将来の農業生産の再開が容易な土地利用として農地をビオトープに変えて利用するなど、地域住民のみならず関係人口を活用して、限られた人材と労力をうまく配分して傾斜地を有効利用し、荒廃農地の発生を抑えることが必要と考えられる。道内でも、傾斜地を利用した果樹栽培が盛んな地域では、離農した農家の果樹園を移住者が継承し、荒廃農地の発生を抑えている地域も見られる。

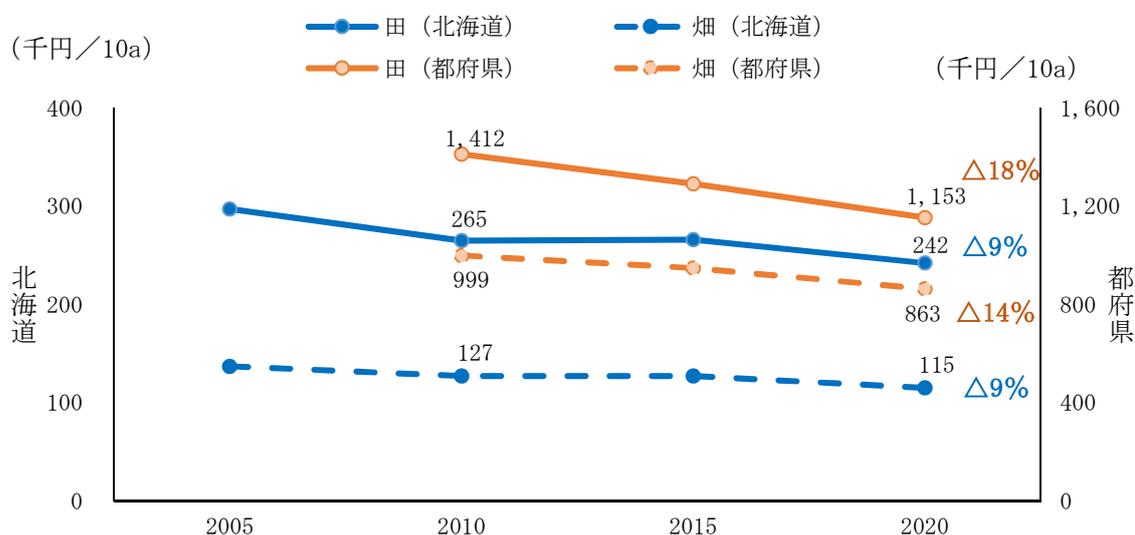


出典：農林水産省「農地の利用状況調査の結果」をもとに作成

図 2.14 再生利用が困難と見込まれる荒廃農地の面積

農地のような不動産価格は、事業者や地域住民のニーズを反映して変化するため、その価格の推移から地域の状況を推測することができる。全国的な農地価格の下落は、農業への先行き不安や、貸借の増加等による農地の買い手の減少や買い控え、米価など農産物価格の低迷による10aあたり粗収益の低下、さらに後継者不足や生産意欲の減退などが要因とされている（全国農業会議所（2023））。**図 2.15**に示すように、都府県と同様、北海道の農地価格も下落傾向ではあるが、都府県の下落率と比べると北海道の下落率は小さかった。これは、仮に離農や規模縮小により農地を手放す農家がいたとしても、さらなる規模拡大を望む農家が農地を取得し、農地の資産価値を維持している可能性が高いことを示しており、農地を担保に農業機械を購入する場合の多い道内の農家にとって、農地価格の維持は農業経営の安定化に寄与していると言える。

しかし、水田農業においては、農地の集積による効果を最も享受するはずであった大規模な農業経営者であっても、転作地の大半が、収益性が低く補助金（水田活用の直接支払交付金、畑作物の直接支払交付金）交付の多い転作作物に充てられており、補助金への依存度が高いのが実態である（財務省（2021））。また、酪農においても、補助金（強い農業づくり総合支援交付金、畜産クラスター事業など）を活用した大規模な設備投資、比較的安価な輸入濃厚飼料に依存した飼養頭数の増加は、国際穀物需給や為替の変動によって、酪農経営を不安定化させる一因となる（久保田（2015））。経営の安定と維持を図るためには、これまでの簡素化・単一化された経営展開を見直すことも必要である。



※田および畑の価格は、各市町村の農用地区域において収量水準や圃場条件が標準的な水田「中田」および畑「中畑」の価格。

※図中の数値は、2010年と2020年の農地価格を比較した下落率。

出典：全国農業会議所「田畑売買価格等に関する調査結果」をもとに作成

図 2.15 農地価格の推移

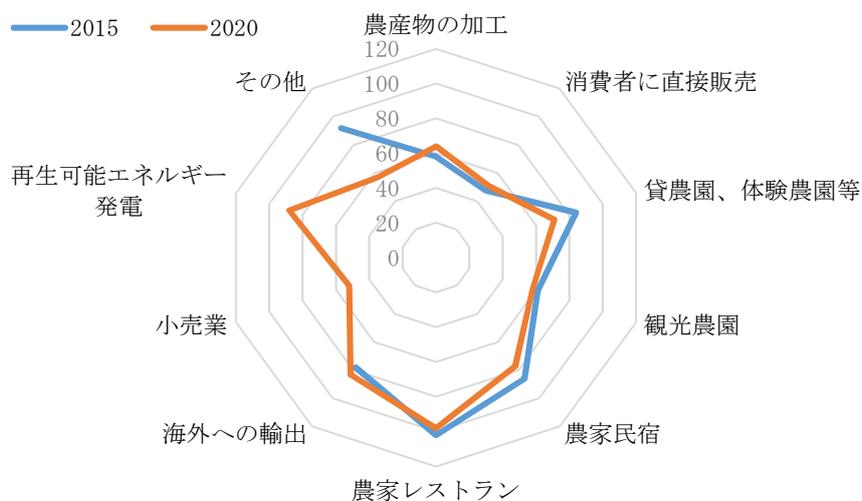
2.2.4 農業の6次産業化

農業の6次産業化は、所得獲得機会を増やし、経営を安定化させる上で有効である。道内における6次産業化の取組事業体数及び年間販売金額は、近年はほぼ横ばいであった（図2.16）。取組状況を見ると、「農家レストラン」が比較的進んでいた（図2.17）。



出典：農林水産省「6次産業化総合調査」をもとに作成

図2.16 6次産業化取組事業体数および年間販売金額（北海道）



※レーダーチャートは、各取組を実施している経営体数を偏差値化して表示しており、偏差値は次の式で算出した。偏差値=10（各取組を実施している経営体数－経営体数平均値）÷標準偏差値+50

農産物の加工	販売を目的として、生産した農産物を加工する事業
消費者に直接販売	生産した農産物や加工品を販売（自らが経営に参加していない直売所等も含む）
貸農園、体験農園等	農地を非農家に利用させ、使用料を得る事業
観光農園	観光客等を対象に、農産物収穫等の農作業体験を提供し、料金を得る事業
農家民宿	旅館業法に基づき、農業経営者が観光客等を宿泊させ、料金を得る事業
農家レストラン	食品衛生法に基づき、農業経営者が観光客等に料理を提供し、代金を得る事業
海外への輸出	農産物や加工品を直接あるいは商社等を経て輸出すること
小売業	生産した農産物や加工品を販売（自らが経営する事業）（2020のみ）
再生可能エネルギー発電	農林地等で再生可能な資源（バイオマス、太陽光、水力）から発電（2020のみ）

出典：農林水産省「農林業センサス」をもとに作成

図2.17 北海道における農業の6次産業化の実施状況

高桑（2010）は、「農家レストラン」は、特産品開発や雇用などの面で地域の活性化に大きな役割を果たしている」と述べている。また、大友（2014）は、農家レストランの経営が地域内発型ビジネスとして地域の持続性に貢献している点に着目し、経営者が消費者ニーズを認識し、継続して地域資源の発見・活用・演出のプロセスに取り組む重要性を指摘している。そして、このプロセスは立地条件に影響を受けにくいことを示唆している。

一方で、6次産業化の取組の中で相対的に低い値を示したのが「消費者に直接販売」および「小売業」であった。両者は、生産した農産物や加工品を販売することは共通しているが、前者は自らが経営に参加していない直売所等での販売も含み、後者は自らが経営する事業である。札幌市のような都市に隣接する町村では、農業法人が経営する農産物直売所や道の駅に併設の農産物直売所を訪れる消費者も多く、一定の売上が見込まれるが、都市部から離れた町村では消費者の来訪が少ない。農産物直売所の売上は、消費地の近さといった立地条件に大きく左右されるため、「消費者に直接販売」や「小売業」は6次産業化の取組の中では比較的取り組みやすい活動であるにもかかわらず、人口が都市部に偏在している北海道では相対的に取組数が少ないと推察される。

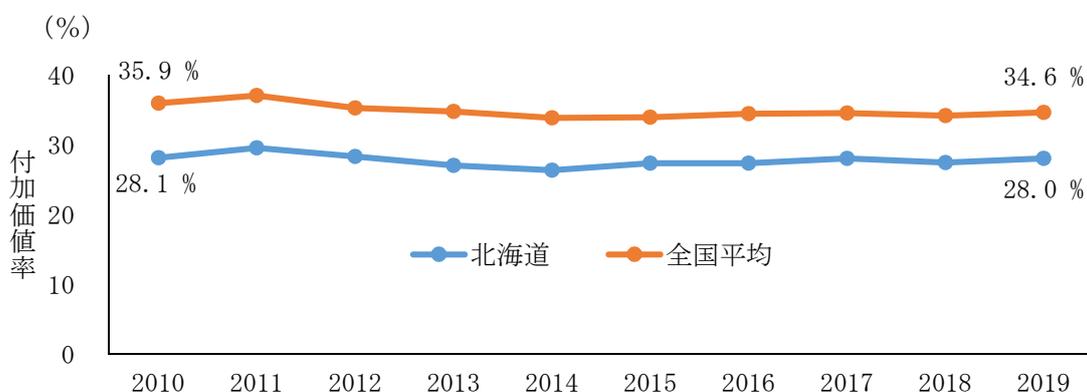
浅井（2004）は、全国の農産物直売所の現状と課題を調査した上で、これからの農産物直売所の展開方向を提示している。それは、消費者の来訪を待つのではなく、積極的に都市部に進出し、空き店舗の多い商店街や撤退した大型店の跡地に拠点を作ることによって、消費者のニーズを収集する情報拠点として、またはレストランや加工・販売業者との人脈を形成する拠点として、他の6次産業化の基礎になりうるという方向性である。

都府県に比べて、人口集中地区（DID）と町村の生産地が離れている北海道では、都市部への進出は容易ではないが、これまでの農道整備や高規格道路整備により交通と流通の利便性が向上したことは、都市部への進出を促す一因になりうると考えられる。

再生可能エネルギー発電については、農家が取り組みやすいのはバイオマス利活用や営農型太陽光発電である。バイオマス利活用は、主に中山間地域では森林系バイオマス発電が取り込まれ、酪農地帯では家畜排せつ物のメタン発酵によるバイオガスエネルギー利用が取り込まれている。営農型太陽光発電は、農地に支柱を立て、太陽光発電設備の下部で営農を継続しながら上部空間で発電を行うものである。松本（2019）は、共有原野の管理に悩む集落における太陽光発電の導入事例から、自治体による制度整備・支援の必要性を指摘するとともに、他の地域資源利用と結びつけることで地域社会の持続可能性にどの程度寄与するのか、長期的な検討が必要であると述べている。

序章で述べたように、人口減少が深刻な地域では、農家や地域住民の限られた労力で保全されるべき農地や共有地を管理していく必要がある。6次産業化の取組は、農村コミュニティの地域資源を利用しつつ次世代に継承していく上で不可欠の取組であると考えられる。

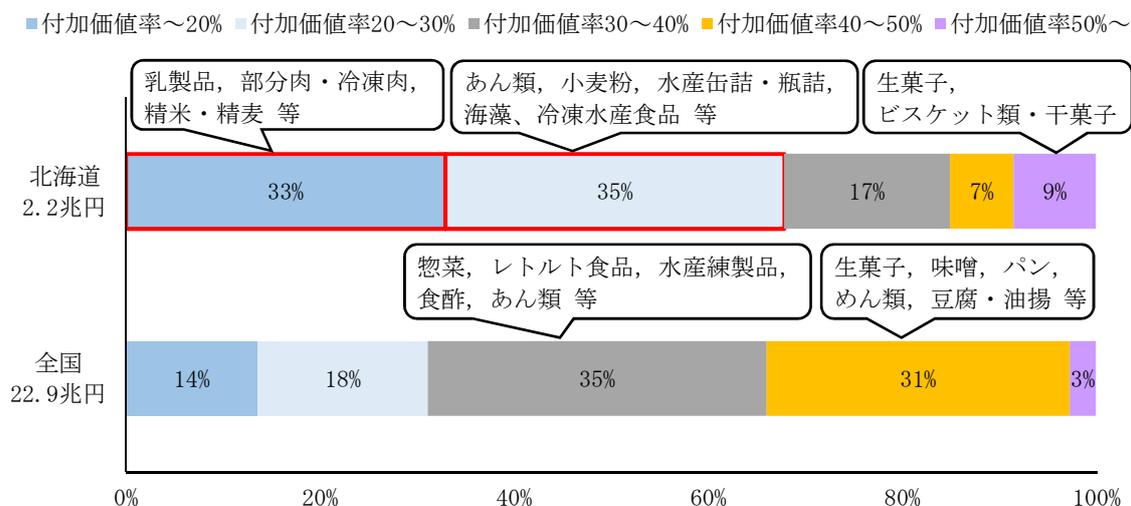
一方で、6次産業化における付加価値の状況を見てみると、北海道は、食料品製造業出荷額は全国最多であるが（経済産業省、2019）、付加価値率が依然として低く、その理由として付加価値率の低い品目の割合が大きいことが挙げられる（図 2.18 および図 2.19）。近藤ら（2011）は、北海道と都府県の食料品製造業の付加価値率の格差が縮小しており、食品製造業が北海道の生産や雇用の面で大きく貢献していると評価している一方で、道内生産品が道外で加工されている場合が多いように、食品製造業の経済波及効果は道内より道外の方が大きく、食関連産業の効果をいかに道内で内部化するかが重要であると指摘している。また、阿久根ら（2015）が、6次産業化は異業種間の連携によって付加価値が地域外に流出することを防ぎ、地域の付加価値向上を狙う目的があると述べているように、6次産業化によって地域内での経済循環を促すことが必要である。



※付加価値率=付加価値額÷製造品出荷額等

出典：国土交通省「国土審議会北海道開発分科会第2回計画部会（2022）資料」をもとに作成

図 2.18 食料品製造業付加価値率（全国・北海道）



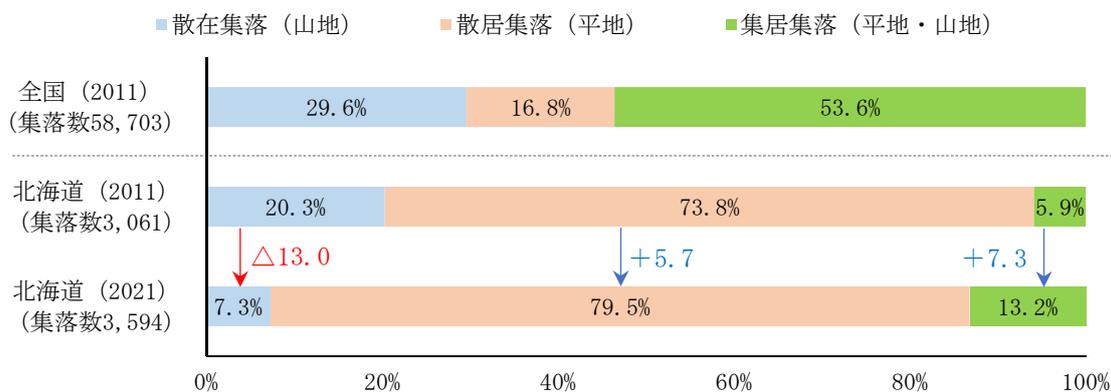
出典：国土交通省「国土審議会北海道開発分科会第2回計画部会（2022）資料」をもとに作成

図 2.19 食料品製造業出荷額等の付加価値率階層別構成割合（2019年）

2. 3 人口減少による地域コミュニティへの影響

2.3.1 地域コミュニティの状況

上記のように、農業を基幹産業として成り立っている道内の農村地域では、集落の形態は散居集落が大宗を占めている（図 2.20）。道内の全集落の約 9 割が散在・散居集落であり、散居集落（平地）の割合は増加傾向にある。また、散在集落（山地）の割合の減少は、他集落との合併や消滅によるものと考えられる。さらに、都府県と比べて、道内は総戸数が 9 戸以下の小規模集落の比率が高く、その比率も上昇している（図 2.21）。

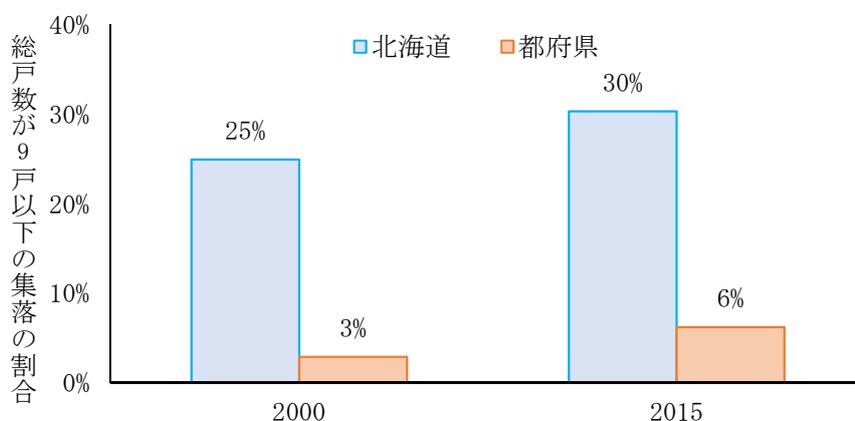


※国土交通省の「20 万分の 1 土地分類基本調査」より火山地・山地を「山地」、その他を「平地」とした上で、人口 300 人以上の集落を「集居集落（平地・山地）」、人口 300 人未満の山地集落を「散在集落（山地）」、人口 300 人未満の平地集落を「散居集落（平地）」として集計。

※北海道の集落数は、北海道庁「集落実態調査」に回答のあった集落数。

出典：国土交通省「国土審議会北海道開発分科会第 5 回計画部会（2022）資料」をもとに作成

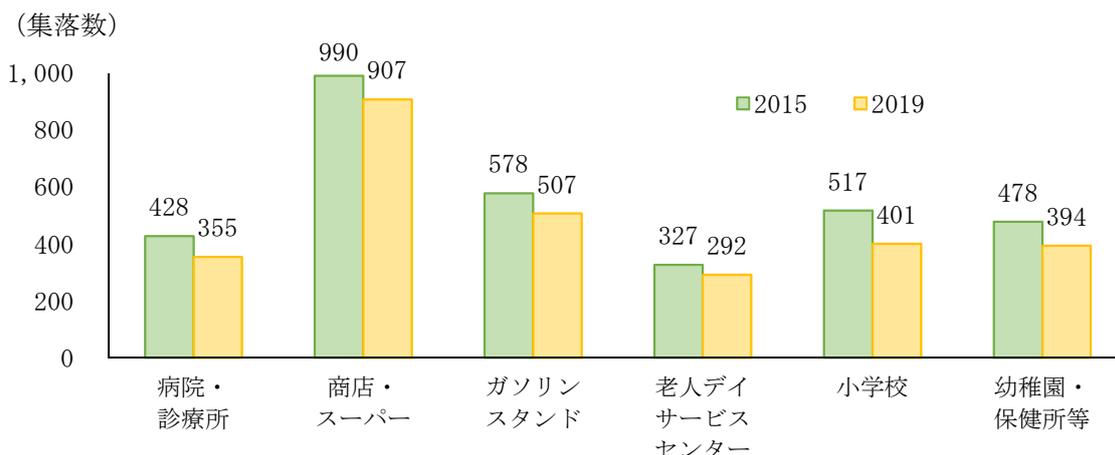
図 2.20 北海道の集落形態の特徴



出典：農林水産省「農林業センサス」をもとに作成

図 2.21 農業集落のうち総戸数が 9 戸以下の集落の割合

また、道内では過疎化が進むにつれ、病院や商店など日常生活を支える施設を有している集落が減少している（図 2.22）。さらに、少子化により、これまで集落のコミュニケーションの核となっていた小学校が減少し、小学校が1校のみの市町村が増加している（図 2.23）。小学校の減少は、地域コミュニティにおける重要な施設の喪失であるだけでなく、子育て世代の町外転出と将来の担い手不足を意味しており、特に空知管内の旧産炭地で目立った。一方で、道東の酪農地帯の市町村は少なかった。

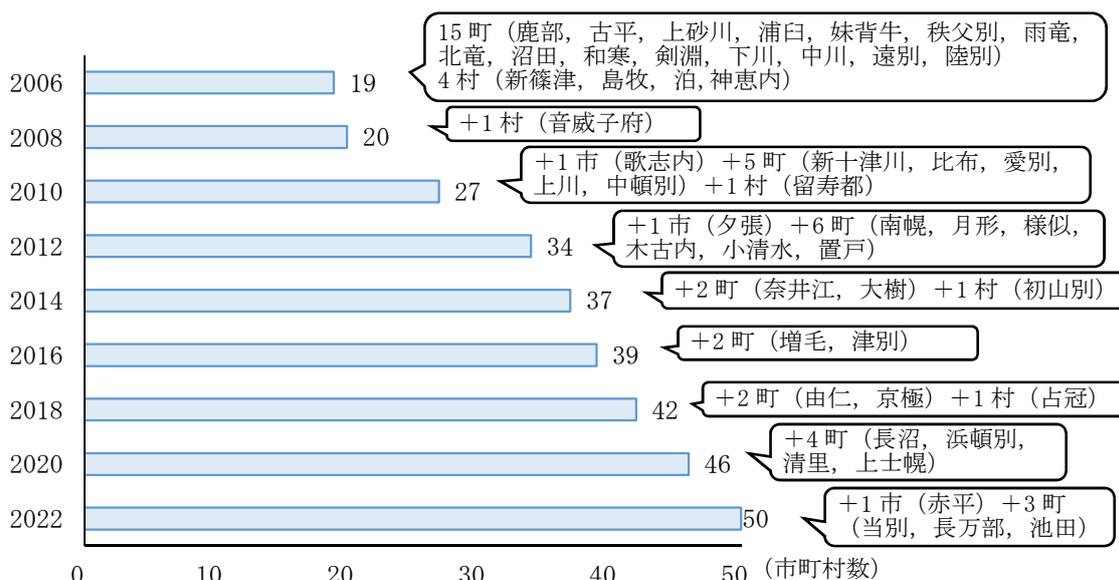


※過疎地域等とは、過疎地域自立促進特別措置法および過疎地域活性化特別措置法に基づく過疎地域を有する市町村

※各年 4 月 1 日現在

※総集落数は、2015 年は 4,136、2019 年は 3,746。

出典：総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査報告書」をもとに作成
 図 2.22 過疎地域等における生活機能が立地している集落数（北海道）

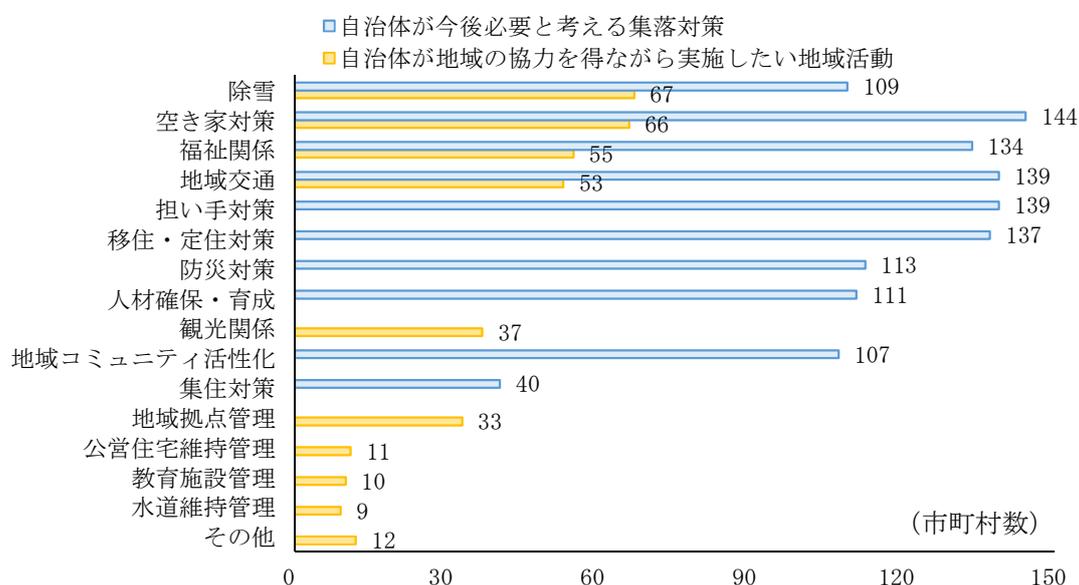


出典：北海道総合政策部計画局統計課「学校基本調査」をもとに作成

図 2.23 小学校が1校のみの市町村（北海道）

2.3.2 自治体による地域コミュニティ（集落）対策の状況

このような状況に対して、道内の多くの自治体では、住民の生活に支障が出ないように様々な対策を行っている。自治体による地域コミュニティ対策を見ると、自治体が今後必要と考える対策は、空き家対策、福祉関係、地域交通、担い手対策、移住・定住対策が多かった（図 2.24）。空き家は、そのまま放置されると、倒壊の危険や防犯上の問題だけでなく景観を損なうため、別の住民が空き家を取得しリフォームできるように助成制度を用意している自治体もある。しかし、財政難から自治体を実施できることにも限界がある。そのため、可能な限り、住民の協力を得ながら対策を実施したいと考えている自治体も多い。例えば、住宅の除雪は住民自ら行うことが基本であるが、高齢者や障がい者世帯は、自ら除雪を行うことが困難であるため、同じ地域に住む住民が除雪を手伝う場合がある。



※「自治体が今後必要と考える集落対策」と「自治体が地域の協力を得ながら実施したい地域活動」の回答の項目が同じではないため、一方の回答がゼロの項目が複数ある（担い手対策や観光関係など）。

除雪	高齢者・障がい者世帯への除雪補助など
空き家対策	空き家取得・リフォームへの助成、空き家情報の発信（空き家バンク）など
福祉関係	一人暮らし高齢者への配食、安否確認、医療機関への送迎、買い物支援など
地域交通	デマンドバス・公営バス・スクールバス運行、乗合タクシーへの補助、運賃補助など
担い手対策	新規創業・就農漁奨励金および補助金、後継者育成支援（研修補助）、職業紹介など
移住・定住対策	住宅取得・空き家リフォームへの助成、民間賃貸住宅への家賃助成、移住体験など
防災対策	自主防災組織支援、防災資機材支援など
人材確保・育成	地域おこし協力隊・集落支援員制度の活用
観光関係	特産品開発、道の駅等の管理運営、パンフ・ポスター作成等
地域コミュニティ	自治会・町内会活動への支援など
集住対策	既存店舗改修支援、住民活動への支援、町外通勤者への運賃助成など
地域拠点管理	集会所・廃駅・バスターミナル等の管理運営
公営住宅維持管理	公営住宅の管理運営
教育施設管理	生涯学習施設・図書館・スポーツ施設・児童クラブ・子育てサロン・廃校等の管理運営
水道維持管理	上下水道の管理運営

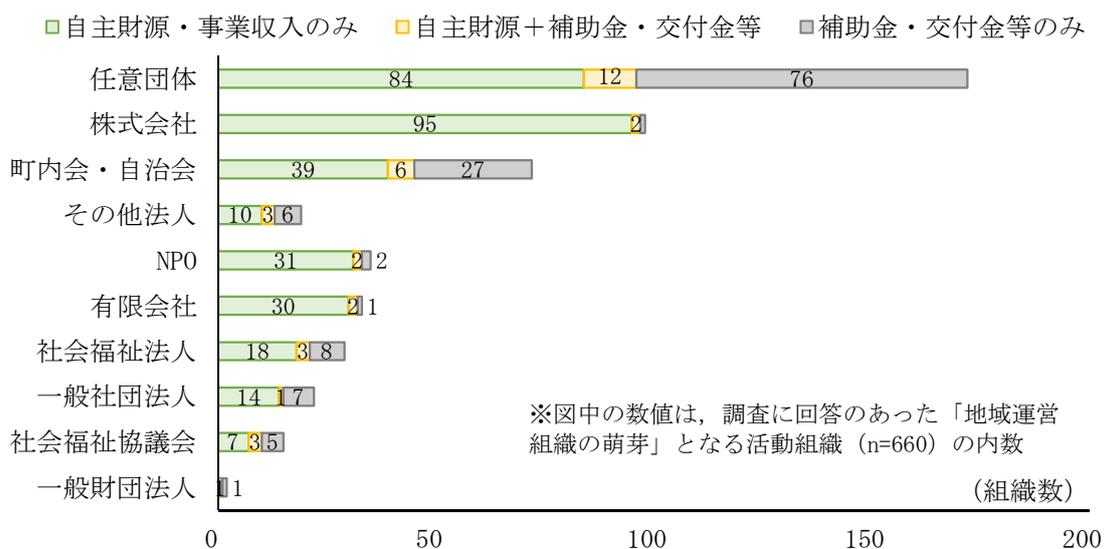
出典：北海道「令和3年度北海道集落实態調査」をもとに作成

図 2.24 自治体による地域コミュニティ対策の状況（北海道）

高齢者宅への配食や安否確認，医療機関への送迎といった福祉関係においても，市町村域が広域である場合，市街地に拠点のある福祉法人が市街地から離れた集落の高齢者宅へ生活支援に行くには作業効率が悪いと見られる。また，交通手段の便利さが定住の物差しとの指摘（平山（2018））もあるように，産院を含め，医療機関の減少は子育て世帯や高齢者を町外に転出させる可能性を高めるため，通院を容易にするデマンドバスや乗合タクシーへの運賃補助など，地域交通を重視していることが伺える。さらに，少数ではあるが，従来は自治体の仕事と考えられてきた公営住宅維持管理，教育施設管理，水道維持管理についても，地域住民との協働により維持管理していきたいという自治体も見られた。老朽化し居住者が少なくなった公営住宅や廃校施設の有効活用を検討している自治体の意向の表れと推察される。

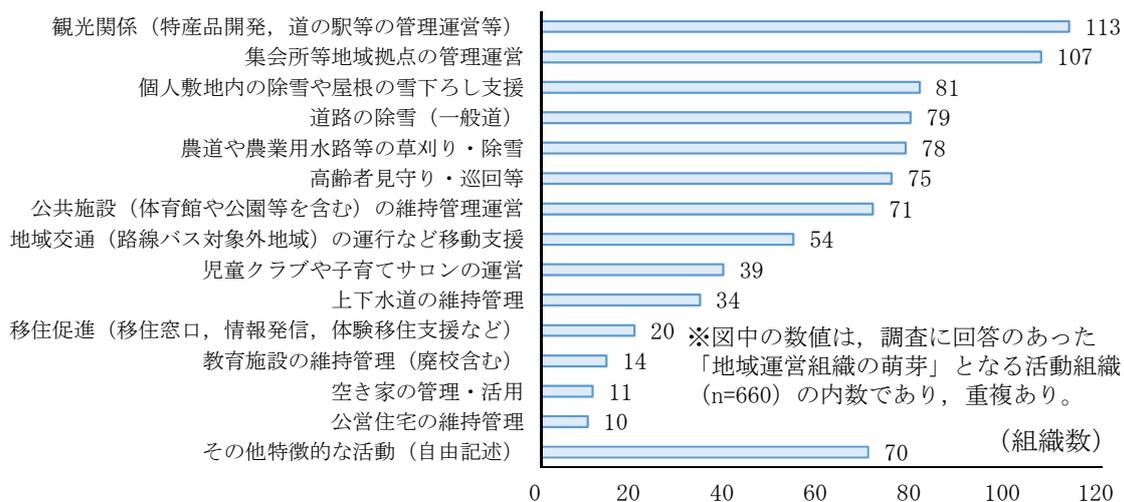
2.3.3 任意団体等による活動の状況

人口減少により各自治体の税収が減少する中，自治体による集落対策を補い，地域コミュニティの維持に関わる組織として，住民主体の任意団体や町内会による活動が行われている。組織の形態としては，任意団体が最も多く，株式会社やNPO，有限会社が多い（図2.25）。任意団体や町内会・自治会は，会費や町内会費のような自主財源の他に補助金・交付金等を活用し，株式会社や有限会社，NPO等は自主財源を主たる財源としている割合が比較的高かった。活動内容は，観光関係や集会所等地域拠点の管理運営が多く，次いで，除雪，農道や農業用水路等の管理，高齢者見守り・巡回等が多い（図2.26）。



出典：北海道「令和3年度北海道集落实態調査」をもとに作成

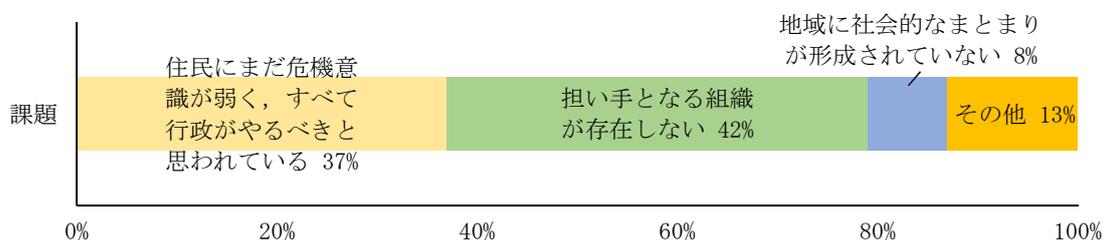
図2.25 財源区分別の組織タイプ（2021年）



出典：北海道「令和3年度北海道集落實態調査」をもとに作成

図 2.26 任意団体等の活動内容（2021 年）

ただし，図 2.27 に示すように，任意団体等の協働活動に対して自治体を感じている課題としては，「住民にまだ危機意識が弱く，すべて行政がやるべきと思われる」が多かった。一方で，木原（2009）は，住民自治組織代表者の認識には，「（行政の）予算カットのしわよせ」や「行政からのやらされ感がある」などが見られると指摘している。また，役重ら（2014）は，自治体と地域コミュニティの役割分担について，その境界的な領域（農道の草刈りや災害時の高齢者支援など）を調整・修正するマネジメントが市町村合併後に低下し，そのことが地域コミュニティに「下請感」を誘発した可能性を指摘している。つまり，自治体と任意団体等の間で役割分担に関する認識が食い違っており，コミュニケーションが不足している可能性がある。



出典：北海道「令和3年度北海道集落實態調査」をもとに作成

図 2.27 任意団体等との協働活動に対して自治体を感じている課題（2021 年）

2. 4 小括

道内市町村の人口は、**図 2.1** および **図 2.2** に示すように、都府県と比べて、都市部に偏っており、道内の約 7 割の市町村域を道内の約 1 割の人口で維持している状況であった。人口減少は道内の市町村で均等に生じているわけではなく、人口減少率は市に比べて町村の方が大きく、町村の自治体では職員数を維持して行政サービスの提供に努めている状況が窺えた。

次に農業経営については、農業従事者が減少する一方で、**図 2.12** および **図 2.13** に示すように、経営体あたりの経営耕地面積は拡大傾向にあり、農業経営体の法人化率も上昇していた。特に、経営耕地面積 30ha 以上の経営体の割合が増加しており、これは農業従事者の減少に対して、農業機械の大型化に適応できる農地の区画拡大と法人化に取り組んできた結果と考えられる。そのため、**図 2.14** に示すように、道内の荒廃農地面積は減少傾向にあり、また、全国的に農地価格が下落する中、都府県と比べると価格は低いものの、北海道の農地価格の下落率は小さかった (**図 2.15**)。規模拡大を望む農家は経営面から条件の良い農地、すなわち土地改良事業により整備された農地を優先して取得することで規模拡大を進めており、事業による整備農地の増加が規模拡大を後押しすることにも繋がり、その結果、農地の資産価値が維持されていると考えられる。今後も経営規模の拡大および法人化、それに伴い世代交代が進んでいくと予想されるため、基幹産業である農業の経営状況は、当面は安定していると言える。しかし、補助金や海外飼料に依存している経営は脆弱性をはらんでいると考えられる。

また、柳村 (1991) が指摘するように、地域農業が簡素化・単一化した結果、**図 2.18** に示すように、北海道の食品加工における付加価値率は依然として低い状況が続いている。そのため、経済の地域内循環により付加価値率を高めていく必要があるが、6 次産業化の取組状況は、都市部への近さという立地条件に影響を受けていることが示された。農家 1 名あたりの農業産出額は、道東や道北の酪農地帯で高い傾向にあるが、都市部から離れている酪農地帯では、「消費者に直接販売」や「小売業」といった活動が困難である。根釧地域の大規模酪農経営においても、経済条件の悪化の影響を受ける可能性が十分に考えられることから、所得減少のリスクを分散させるために、都市住民のニーズを踏まえた農家レストランや農家民宿など、農業経営以外の所得獲得機会を増やすことが必要である。特に、新規参入者にとっては、所得を得る上で 6 次産業化の取組が不可欠であり、既存農家や地域住民との協働による展開が期待される。

このように、道内における地域農業の持続性は高いと言えるものの、基幹産業である農業に強く特徴付けられた地域コミュニティは、行政組織や農協との関係が深い (柳村 (1991)) が、人口密度のさらなる低下によって、病院や商店、小学校など定住のための基礎的施設の維持が困難となっていた (**図 2.22** および **図 2.23**)。それに対して、自治体は、空き家対策、福祉関係、地域交通、担い手対策、移住・定住対策を重視し (**図 2.24**)、地域住民らによる

任意団体等は、観光関係や空き家対策も含め、従来は自治体の仕事と考えられてきた公営住宅維持管理などに幅広く取り組んでいた（図 2.26）。今後も、両者が協働で公共サービスの提供や地域コミュニティの維持に関わる必要があるが、図 2.25 に示すように、活動組織の多くは補助金等を主要な財源としており持続性に課題があること、また、自治体と任意団体等の認識面での食い違いも見受けられた（図 2.27）。

今後の人口減少による地域コミュニティへの影響は、市よりも町村の方が大きく、さらに人口が少ない地域コミュニティほど大きくなると考えられる。従来の町内会・自治会活動では、活動参加を役務のように負担として認識する住民が増えており、協働活動への住民参加の減少は、地域の問題解決への行政依存をこれまで以上に高める恐れがある。図 2.6 のように、町村の自治体では職員数を維持し、行政サービスの提供を維持していると考えられるが、視点を変えると、地域コミュニティの維持に地域住民の協働が足りないがゆえに、自治体が主体的におこなう地域コミュニティ対策が変わらず必要とされている状況が見えてくる。また、農地についても、中山間地域では管理が行き届かない荒廃農地の発生が懸念されている。そのため、任意団体のような住民主体の組織が不足する地域では、地域の関係者が連携し、地域コミュニティの維持を担う新たな組織作りに取り組むことが必要と考えられる。2023 年 6 月の国土審議会で示された新たな国土形成計画の原案においても、地域住民の発意と合意形成を基礎とした地域主体の取組と、多様な主体の参加・協働による国土管理の推進が必要とされており、任意団体や農地保全に取り組む農村 RMO などの多様な主体による協働活動が求められている。

楠本（2010）は、集落営農のあり方として新 2 階建て方式を提唱している。これは、農地、水、里山等の地域資源を基礎として、それらの共同管理を 1 階部分が行い、2 階部分では営農や多様な生産活動を行う仕組みであり、共同管理の持続性が重視されている。本章で見たように、道内の農村地域は、人口分布の偏り、地域コミュニティの成立過程（簡素化・単一化）といった要因から、共同管理の持続性が高いとは必ずしも言えないであろう。そのため、次章では、地域コミュニティを維持していく上で不可欠な協働活動—共同管理も含めた住民参加の地域活動の取組状況を調査し、道内の地域活動の特徴について検討する。

引用文献

柳村俊介（1991）：北海道における農村集落の再編過程—地域農業の単一化および分化との関連を中心に—，農業経済研究，63（2），100-109.

酒井恵真（2010）：北海道における「農村集落」の変貌と再編，村落社会研究，16（2），1-7.

三宅俊輔 (2018) : 根釧地域の酪農家経済の動向と発展の条件, フロンティア農業経済研究, 20 (2), 19-31.

包薩日娜・服部俊宏 (2016) : 新規就農者の農地確保における仲介者の役割—福島県南会津地域を事例に一, 農村計画学会誌, 35 (論文特集号), 259-265.

野口憲一 (2013) : 新規就農をめぐる困難—農業法人と新規就農者との「農業観」の乖離に着目して—, 村落社会研究, 9(2), 14-24.

大野剛志 (2010) : グリーン・ツーリズム導入における新規参入者の役割—北海道夕張郡長沼町R区を事例として—, 村落社会研究, 17(1), 11-22.

柏尾珠紀 (2016) : 稲作農業の機械化と女性農業労働の変化—滋賀県の湖岸部集落における調査から—, 滋賀大学環境総合研究センター研究年報, 13 (1), 11-19.

農林水産省 (2023) (参照 2023. 6. 25) : 荒廃農地の現状と対策, 農林水産省 Web サイト, <<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/attach/pdf/index-2.pdf>>.

全国農業会議所 (2023) (参照 2023. 7. 17) : 令和4年田畑売買価格等に関する調査結果 (要旨), 全国農業会議所 Web サイト, <https://www.nca.or.jp/upload/denpata_r4_youshi.pdf>.

財務省 (2021) (参照 2023. 3. 18) : 財政制度等審議会財政制度分科会資料 (農林水産), 財務省 Web サイト, <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseier20210430/3.pdf>.

久保田哲史 (2015) : 農場制型 TMR センターによる自給飼料活用型酪農モデル, 中央農業総合研究センター研究資料, 11, 20-26.

近藤巧・吉本諭 (2011) (参照 2023. 3. 15) : 食料品製造業の付加価値率変動要因と地域経済貢献—北海道の食クラスター形成を目指した基礎的研究—, 北海道開発協会 Web サイト, <https://www.hkk.or.jp/kenkyusho/file/jyosei_rep22-05.pdf>.

高桑隆 (2010) : 幸せレストラン農家レストラン—農家レストランの開業と経営手法, 同友館, 1-88.

浅井昭三（2004）：日本の農産物直売所—その現状と将来，筑波書房，3-71.

松本貴文（2019）：再生可能エネルギーの導入で集落はどう変わるのか—熊本県上益城郡水増集落の事例から—，西日本社会学会年報，17，63-74.

経済産業省（2021）（参照 2023.3.15）：工業統計調査，経済産業省 Web サイト，
<<https://www.meti.go.jp/statistics/tyo/kougyo/result-2/r01/kakuho/chiiki/index.html>>.

阿久根優子・石川良文・中村良平（2015）（参照 2020.1.23）：消費内生化産業連関モデルによる六次産業化事業の地域経済効果—沖縄県を事例に—，独立行政法人経済産業研究所 Web サイト，
<<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/15j052.pdf>>.

平山周作（2018）：農山漁村地域におけるモビリティ—農山漁村地位の定住条件—，農村計画学会誌，37（3），264-267.

木原勝彬（2009）：「地域自治の仕組みづくり」にかかわるアンケート調査結果報告，コミュニティ政策，7，77-111.

役重眞喜子・広田純一（2014）：行政と地域の役割の分担に市町村合併が与える影響—岩手県花巻市東和地域を事例として，農村計画学会誌，33 巻論文特集号，215-220.

楠本雅弘（2010）：『地域の再生 7 進化する集落営農』，農文協，33-52.

第3章 地域コミュニティを支える地域活動

3.1 地域コミュニティと地域活動

3.1.1 コミュニティの概念と本研究における定義

マッキーヴァー (1917) は、コミュニティを複数の意思が結合された統一体とみなし、共同体から国家までを含めて、「地域性」と「共同性」をコミュニティの基本要件と規定している。そして、住民が一定の地域で共同生活を営むことによって、共通の社会的思考や帰属意識などの社会的特徴が備わると考えた。また、コミュニティの器官として、共通の関心や利害を追求するための組織体としてアソシエーションを位置づけ、アソシエーションを創出するものはコミュニティの意思であると述べている。つまり、コミュニティは、多様なアソシエーションを包含する包括的な地域社会と言える。

一方、テンニエス (1957) は、上記のコミュニティに相当するものとしてゲマインシャフト (共同社会)、アソシエーションに相当するものとしてゲゼルシャフト (利益社会) と捉え、社会は前近代的なゲマインシャフトから近代的なゲゼルシャフトへ移行すると考えた。社会が近代化することは、人口の流動性が高まり、地域の共同性が薄れることであり、そのため、より合理的で機能的な社会に移行するという考えである。これは、高度経済成長期の日本で、旧来の農村共同体が衰退し、一方で多くの地域が都市化したことに当てはめることができる。

しかし、高度経済成長期の都市では、過密化による新旧住民の対立や交流の欠如から、生活環境が劣化した地域も多かった。そのため、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告 (1969) では、「人間性の回復」を図る場所としてコミュニティを位置づけ、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家族を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った、開放的でしかも構成員相互の信頼感のある集団」と捉えている。ここには、第1章で見たような戦後に否定的に捉えられた共同体に対する閉鎖性の印象はなく、むしろ積極的に「地域性」と「共同性」を肯定し、ソーシャル・キャピタルを重視しているように見える。

これ以降の日本のコミュニティ政策は行政主導で行われてきた。自治省では、1970年に「コミュニティ (近隣社会) に関する対策要綱」を策定し、都市的地域では、生活環境整備を進め、住民の自主的な組織をつくり、多様なコミュニティ活動を促す一方で、農村地域では、集落の整備と併せて各種コミュニティ施設の整備を進めることとされた。具体的には、地域生活環境整備事業としてモデル地区の選定に始まり、自治体によるコミュニティ整備計画の策定、住民によるコミュニティ活動計画の策定などが行われた。これらの政策に対して、倉沢 (1990) は、住民に主体性の観念を定着させたことに一定の効果があつたこと、コミュニティ施設を拠点とした地域活動が活性化したというメリットがある一方で、社会目標としてのコミュニティの理念が明確にされなかったため、コミュニティ施設の建設や単

なる利用にとどまり、本来、相互扶助的なシステム（町内会や自治体による共助）と専門処理的なシステム（行政や事業者による問題解決）との最適の組合せを模索し、新しい生活様式を作るはずのコミュニティ形成に至らなかったと指摘している。

このようにコミュニティ概念が不明確であるという問題はあるものの、コミュニティに「生活優先の原則」を見出した松原（1978）は、住民が共通の生活環境に依拠しながら生活を向上させようとする地域集団活動こそが、コミュニティの理念を具現化すると述べ、共通の地域で共同の活動を行うこと自体に一定の評価を与えている。

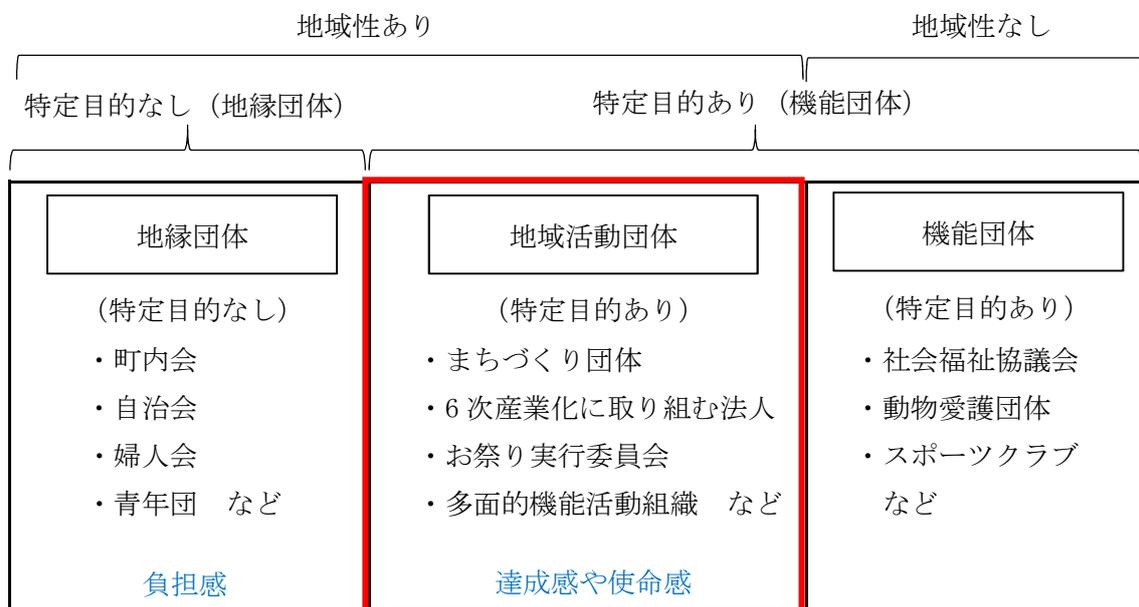
以上のように、日本におけるコミュニティの概念は、「生活の場」、「一定の地域」という地域性の意味が強く、理念よりも生活や共同活動を重視している点に特徴がある。本研究では、マッキーヴァーのコミュニティ概念である包括的な地域社会として「コミュニティ」を捉え、さらに「生活共同の地域」に相当する一次生活圏を想定し「地域コミュニティ」と定義した。

3.1.2 地域活動の定義

地域コミュニティ内には様々な団体が存在し、地域性及び特定目的の有無によって図 3.1 のように区分することができる（総務省（2007））。このうち、特定目的がない町内会や自治会のような地縁団体は、自治運営における行政との協働を通して主に地域コミュニティの自治機能の役割を果たしてきた。一方、特目的のある機能団体（アソシエーション）は、自らの達成感や使命感を満たすために活動し、主に地域コミュニティの資源管理機能や地域振興機能に貢献する団体である。山崎（2000）は、町内会や自治会がこれまでの自治の実績を活かし、地域づくりの主体となることを期待しているが、これらの団体は人口減少・高齢化が進む中、限られた人材で決められた役を担わなければならない、個人の負担感が増加している。

前述のゲマインシャフトとゲゼルシャフトの関係から考えると、地縁団体はゲマインシャフト、機能団体はゲゼルシャフトと言える。今後も地縁団体が地域コミュニティの自治機能の中心であることに変わりはないと考えられるが、地縁団体の負担を軽減し、自治機能だけでなく他の機能を補強するうえで、機能団体の役割がより一層重要になるであろう。つまり、ゲマインシャフトとゲゼルシャフトの統合であるゲノッセンシャフトとしての地域コミュニティの形成が求められる。

そのため、本研究では、地域性及び特定目的を有する活動団体（図 3.1 における中央列の団体）が、これからの地域づくりの有力な主体となり、町内会や自治会、あるいは地域性を有しない社会福祉協議会のような機能団体とも協力・連携しながら、その活動の効果を地域コミュニティ全体に波及させようと考え、検討の主な対象とした。例えば、町内会としての定例の活動を行いながら都市住民との交流に取り組む団体や、福祉の活動と併せて地域の活性化に取り組む団体も、検討の対象に含めた。そのうえで、地域活動を「地域住民が望ましいと思う地域の状態を実現するために、地域の問題解決に取り組む活動」と定義した。



出典：総務省，2007「地域コミュニティの現状と問題」をもとに作成

図 3.1 地域コミュニティ内に存在する活動組織

3. 2 地域活動の成功例と表彰制度

3.2.1 成功例の分類

実際の地域活動は、地域の状況に応じて多様である。そこで、地域づくりが広く実践されてきたなかで、多くの成功事例をより網羅的に把握し、実践内容と立地条件などの因子との関係に特徴をみることができれば、これから地域づくりをすすめよう、あるいは地域づくりに取り組んだものの思った成果が得られない、といったときに活動の方向性を決定する一助になると考えられる。

そのため、本研究ではまず、中小企業庁が国内の地域活性化の成功事例を集めた事例集（中小企業庁（2015））の活動内容を KJ 法で分類し、地域活動の成功要因の抽出を行った。事例集から抽出し分類した活動内容を、経済効果と活動の範囲を軸にした概念図に展開した（図 3.2）。この図は地域活動の広がりを表しており、地域活動を発展させていくうえでの段階を示しているといえる。つまり、経済効果や活動範囲がより大きな活動に向かう（右上に向かう）ためには、それより小さな経済効果や活動範囲にある（左下に位置する）取組が重要であることを示唆している。

どの景観教育支援を行っている。

わが村運動コンクールは、表 3.1 に示すように、農林水産業の生産活動と関わりがあること、地域住民が主体であることが応募条件であり、農村地域で活動している地域活動団体の多くが該当する。そして、これらの団体の中には、わが村運動コンクールへの応募を最初のステップとし、表 3.2 に示す審査（外部の視点からの評価）を経て、次のステップとして他の表彰制度に応募している団体もいる。そのため、わが村運動コンクールは、活動継続年数 10 年以内の活動初期の団体から 20 年以上の長期継続団体まで幅広い団体が応募しており、2019 年時点で道内 179 市町村のうち 169 市町村から、820 の地域活動団体から応募の実績がある（表 3.3）。このように、活動の内容や継続年数を問わず、道内で多くの応募実績を有することから、道内の地域活動の状況と課題を把握する上で、わが村運動コンクール応募団体を主な対象とすることが適していると考えた。ただし、わが村運動コンクールに応募せず、他の表彰制度に応募し評価されている団体もいることから、そのような団体も検討の対象に含めた。

わが村運動では、「景観」、「地域特産物」、「人の交流」を地域資源ととらえ、農林水産業の生産活動との関わりがあり、地域住民が主体となって地域づくりに取り組む活動を地域活動とみなしている。「景観」に関する活動は、生産と生活に根ざした景観の形成に関する活動であり、例えば、ひまわりの栽培や里山公園づくりなど、街の景観や環境に関わる活動が該当する。「地域特産物」に関する活動は、地域で生産される農林水産物を活かした特産物づくりに関する活動であり、例えば特産物の生産や商品開発、地元食材を用いた料理の提供が挙げられる。「人の交流」に関する活動は、地域内交流の活発化や都市住民等地域外との交流に関する活動であり、地域外の人との関わりを強める活動や、地域内の交流、伝統の伝承、人材育成などの取組である。

なお、わが村運動が参考としたドイツ連邦共和国のコンクールでは、農村の伝統的景観が評価の対象であり、その景観の背景にある地域の経済活動や共同体意識を総合的に評価している（石光（2001））。一方、わが村運動コンクールでは、「景観」、「地域特産物」、「人の交流」を評価の対象としており、そのため景観を評価する観点が相対的に弱まっている。2001 年にわが村運動の立ち上げに際して行われた検討会において、石光（2001）が「ドイツのコンクールには、風物が景観をつくるという文化を地域住民が認識し、誇りに感じることが基底にある。一方、日本ではこれまで美しい集落をつくろうと地域住民が協力して考えたという経験が少ない。わが村運動は、その機会を提供するきっかけとして意味がある。」と述べているように、北海道には伝統的景観と呼べる歴史的財産が十分に蓄積されていないことが背景にある。ただし、2007 年に文化財としての価値が特に重要な重要文化的景観として、「アイヌの伝統と近代の開拓による沙流川流域の文化的景観」が選定されたことに象徴されるように、平取町で取り組まれている植林作業やアイヌ文化伝承活動のような、北海道特有の景観や自然環境を保全しようとする地域活動は確実に増えている。

表 3.1 地域活動を表彰する制度

表彰制度	開始年	主催	応募対象
わが村運動 コンクール	2001	北海道開発局	<p>北海道の農山漁村において、農林水産業の生産活動と関わりがあり、<u>地域住民が主体</u>となって地域づくりに取り組む、目的や内容に次の3つの要素のいずれかを含んだ、地域の活性化に貢献している活動を対象とする。</p> <p>①生産と生活に根ざした景観の形成（景観） ②地域で生産される農林水産物を活かした特産物づくり（地域特産物） ③地域内交流の活発化や都市住民等地域外との交流（人の交流）</p>
ディスカバー農山漁村の宝	2013	農林水産省	<p>地域において、新たな需要の発掘・創造や埋もれていた地域資源の活用を行うことにより、農林水産業・地域の活力創造につながる、次の①から③のいずれかに該当する取組。</p> <p>①美しく伝統ある農山漁村を次世代へ継承する取組 ②幅広い分野・地域との連携により農林産業・農山漁村を再生する取組 ③国内外の新たな需要に即した農林水産業を実現する取組</p>
地産地消等 優良活動表彰	2005	農林水産省	<p>それぞれの立地条件を活かした創意工夫のある様々な地産地消及び国産農林水産物・食品の消費拡大を推進する取組</p>
オーライ！ ニッポン大賞	2003	オーライ！ ニッポン会議 農林水産省	<p>「都市側から人を送り出す活動」、「都市と農山漁村を結びつける活動」、「農山漁村の魅力を活かした受入側の活動」等を通じて、都市と農山漁村の共生・対流の拡大に寄与した実績や効果の高い団体または個人。</p>
豊かなむらづくり全国 表彰事業	1979	(公財)日本農 林漁業振興会 農林水産省	<p>農林漁業を基盤とした豊かな地域社会づくり、すなわち農林漁業の振興を核とし、生活、文化等を含む幅広い地域活動を展開する総合的なむらづくり。</p>
地域づくり 表彰	1984	国土交通省	<p>創意工夫を活かした優れた自主的活動を基本とする地域づくりを通して、地域の活性化に顕著な功績があった活動</p>
美の里づくり コンクール	2006	農林水産省 オーライ！ ニッポン会議 (財)農村開 発企画委員会	<p>良好な農村景観を保全・形成するような、地域の自主的取組による「美の里づくり」の優れた活動</p>

表 3.2 わが村運動コンクール（第 6 回コンクール以降）の概要

趣旨	自然的・社会的・歴史的に特徴のある景観を形成してきた北海道の農山漁村がより「美しく」あるため、地域の魅力と活力を高めようとする住民主体の活動を見出し、これを広く発信し、波及させていくことによって、農山漁村の振興に寄与することを目指す。
審査方法	地域の有識者等で構成する「ブロック [*] 審査委員会」により現地調査に基づき審査・選考を行い、その優秀な活動の中から全道における先導性、モデル性の高い活動を、「大賞審査委員会」により大賞として選考する。 ※ブロック：北海道開発局の地方組織（開発建設部）の区域を単位とする。
審査の視点	<p>【ブロック審査の視点】</p> <p>次の審査項目に基づき、景観・地域特産物・人の交流の3つの要素との関わりを含め、総合的に評価。</p> <p>①農林水産業の生産活動との関係性 ②活動に対する地域住民の主体的関与の度合い ③継続性・持続性 ④地域住民の理解の度合い ⑤個性・独創性 ⑥地域活性化への効果</p> <p>【大賞審査の視点】</p> <p>①活動の結果としての具体的な「効果」が明白 ②活動の「先進性」「継続性」「広がり」が顕著 ③「村づくり」という概念で「景観」「地域特産物」「人の交流」の3つの要素が広がる活動 ④「景観」の意識が高い活動</p>

※第 5 回コンクールまでは、景観・地域特産物・人の交流の 3 部門に分けて審査。

表 3.3 わが村運動コンクールの応募状況

	第 1 回	第 2 回	第 3 回	第 4 回	第 5 回	第 6 回	第 7 回	第 8 回	第 9 回	計 [*]
開催年	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	
参加市町村数	79	93	103	100	104	84	80	70	51	169
応募数	114	160	207	229	271	113	99	86	61	820
表彰団体数	24	21	19	13	15	14	14	14	13	147

※参加市町村数、応募数、表彰団体数の合計は、重複応募を除いた数。

3. 3 北海道内の地域活動の特徴

3.3.1 活動分類

本研究では，わが村運動コンクールの表彰団体（第1～5回：各部門受賞団体，6～9回：優秀賞受賞団体のみ，総計：147団体）に，他の表彰制度における表彰団体（計13団体）を加えた160団体の活動を地域づくり活動の成功例とみなした（図3.3）。なお，わが村運動コンクールの表彰団体147団体のうち，14団体は他の表彰制度における表彰団体でもある。

まず，活動のきっかけや活動内容について，北海道開発局のHP，JR北海道の広報誌に掲載されている情報および2020年に行ったアンケート調査結果をもとに整理した。また，各種統計資料として，集落カードならびにセンサスデータを利用した。

なお，表彰団体を成功例とみなした理由として，福田ら（2007）は，地域づくりの継続参加の要因として，社会的に評価されることや経済的評価を得られることが活動の持続と発展を可能にすると指摘しており，表彰団体では地域活動が活性化されているものと判断した。

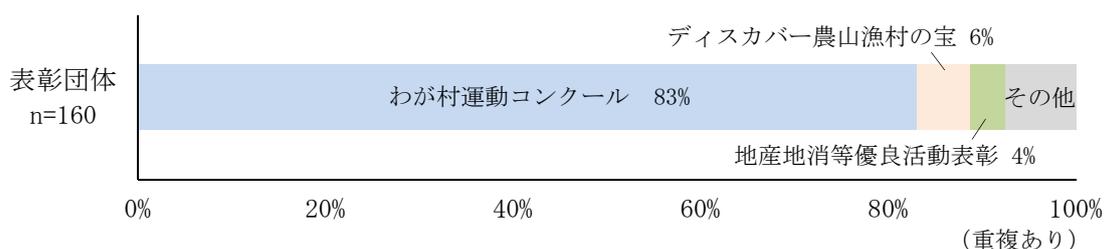


図 3.3 表彰団体の内訳

3.3.2 活動のきっかけ

活動のきっかけは「営農・所得改善」，「交流」，「地域理解・教育」，「福祉・食の安全」，「環境保全」，「外的要因」に分類した（図3.4）。多くの団体は，概ね1～2のことに関連したきっかけを有しており，特に，「交流」，「地域理解・教育」，「福祉・食の安全」に関することが多くみられた。

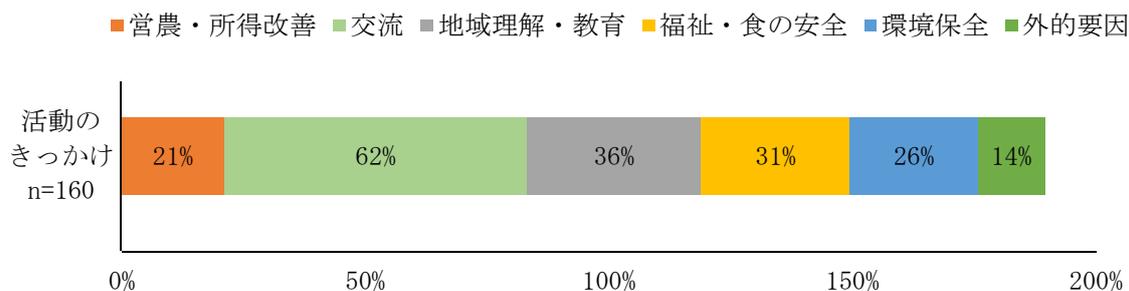


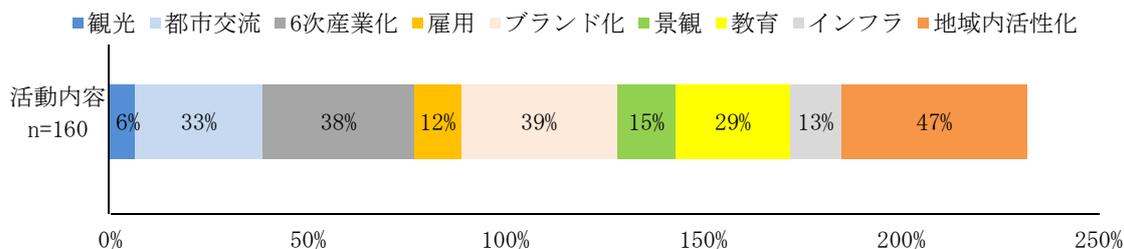
図 3.4 活動のきっかけ

3.3.3 活動内容

活動内容は、活動の主目的や経済効果に着目して分類した（表 3.4）。活動は、地域内活性化（75 団体）、ブランド化（63 団体）、6 次産業化（61 団体）が多い傾向にある（図 3.5）。また、各団体では複数の活動を同時に実践している傾向が見られた。例えば、「6 次産業化」に取り組んでいる団体は、「ブランド化」、「都市交流」を同時に取り組む傾向があった。つまり、特産品や地域資源を活用しつつ、都市住民や消費者との交流を通じて地域の PR を行っていると推察される。また、「地域内活性化」に取り組んでいる団体は、「都市交流」、「教育」を同時に取り組む傾向が見られた。これは、教育が地域内の活性化につながり、加えて地域内の活性化には地域外の人を巻きこむことが重要であることを示唆している。

表 3.4 活動分類項目

分類項目	活動内容（例）
大 ↑ 経 済 効 果 ↓	観光 農泊，グリーン・ツーリズム (主目的：収益の増加)
	都市交流 都市住民との地域間交流 (主目的：人脈形成)
	6次産業化 レストラン経営，商品開発 (主目的：収益の増加)
	雇用 U・I ターン雇用，地元雇用 (主目的：雇用の創出)
小	ブランド化 地域資源の価値化・PR (主目的：他地域との差別化)
	景観 フットパス，景観保全
	教育 食育，環境学習，山村留学
	インフラ 地域公共交通，生活環境整備
地域内活性化	地域食堂，配食事業



※団体の多くは複数の活動内容に取り組んでいるため、100%を超える。以下、同様。

図 3.5 表彰団体における活動内容

3.3.4 農業地域類型（第1次分類）別の活動内容

農林水産省で設定している農業地域類型（第1次分類）別に活動内容を分類したところ、都市的地域では、農産物直売所や農家レストランの経営など「都市交流」や「6次産業化」に取り組む割合の高い傾向がみられた（図3.6）。この理由は顧客や消費者との距離の近さが影響していることは自明である。平地農業地域は比較的都市部に近く、多様な品種を扱うのに有利な地形条件であることが、「ブランド化」の活動割合が高い要因と考えられる。中間農業地域では、他の地域よりも、「インフラ」や「景観」の割合が高かった。その内容をみると、傾斜地の桜並木の管理やキャンプ場整備、丘陵地のフットパスルートの整備など多様であり、景観を含む地域資源を活用するための環境整備に関連する内容であった。山間農業地域では、「地域内活性化」と「教育」への取組が多かった。これは、他の地域と比較して外から人を呼び込むことが容易でなく、過疎化や高齢化といった課題も深刻であり、地域コミュニティ存続のための直接的な取組として選択されたといえる。

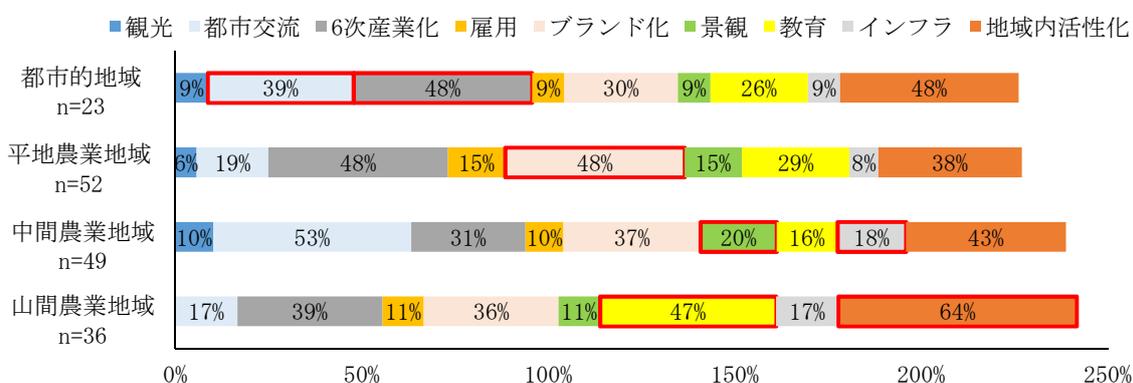


図3.6 農業地域類型別の活動内容

3.3.5 営農形態別の活動内容

また、農業地域類型（第2次分類）では、水田率70%以上を水田型、水田率30~70%を「田畑型」、水田率30%未満を畑地型と区分している。営農形態による活動内容の違いはそれほど大きくないものの、「畑」が基幹の地域では「地域内活性化」に取り組む傾向が顕著であった（図3.7）。北海道の「畑」地域では立地的に地域コミュニティの機能が弱く、過疎化によって問題が顕在化してきたことがその要因と考えられる。

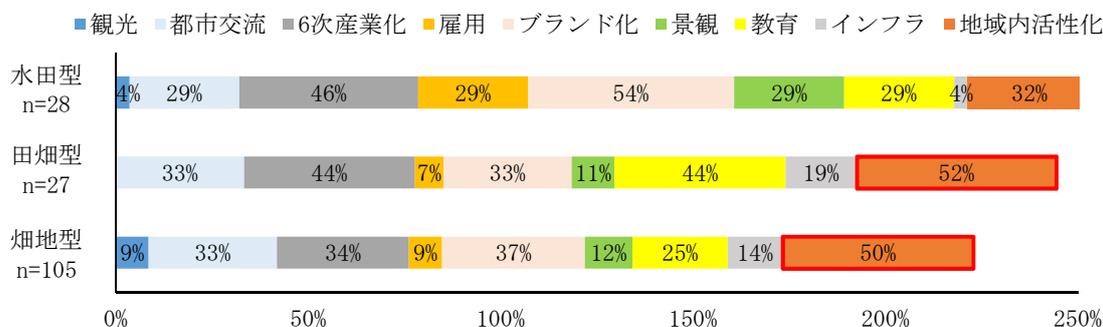


図3.7 営農形態別の活動内容

3. 4 地域活動の実践例

3.4.1 幌加内町の概要

道内の地域づくりの実践例として、雨竜郡幌加内町における取組を挙げる。幌加内町における地域活動の状況を把握するため、2019年7月に表3.5に示す団体を対象にヒアリング調査を行った。幌加内町を選んだ理由は、全国的に人口減少率の高い旧産炭地ではないにも関わらず、人口が約80年で1/10にまで減少するという、大きな人口減少を経験していること、山間農業地域であること、そのような状況に対して町ぐるみで地域づくりに取り組んでいるためである。ヒアリング調査対象団体は、幌加内町の主要産業である農業、その代表的な作物である「そば」に関わる主要な団体とした。

表3.5 ヒアリング調査対象団体一覧（幌加内町）

対象団体	コンクールへの応募	聞き取り方法
幌加内町そば祭り実行委員会 (以下、「そば祭り実行委員会」)	第1, 2回応募	対面
幌加内町そば活性化協議会 (以下、「そば活性化協議会」)	第1, 3回応募	対面
北海道幌加内高等学校 (以下、「幌加内高校」)	第3, 8回応募	対面, メールにて情報提供
(株)ほろかない振興公社 (以下、「ほろかない振興公社」)	第2回応募	電話, メールにて情報提供
幌加内町役場(総務課・産業課) (以下、「町役場」)	-	対面

まず、新幌加内町史(2008)をもとに幌加内町の地誌と人口の推移を整理する。

幌加内町は、石狩川の支流である雨竜川の上流域に位置する、面積約767km²、人口1,308人(2022年12月時点)の町である。雨竜川の最上流には、1943年の雨竜ダムの完成によって誕生した朱鞠内湖がある。町域は南北に細長く、大半は山岳地帯であるが、雨竜川とその支流からなる扇状地によって盆地が形成されており、農業の適地となっている。農業地域類型では山間農業地域に属する幌加内町は、寒冷多雪の町として有名であり、融雪水を農業に使えるようダムやため池などが建設されてきた。さらに、近年は、過去に幾度も洪水が発生した雨竜川流域の治水安全度を高めるために、雨竜ダム堤体を嵩上げする事業が進められている。

市街地の形成に大きく関わったのが、道路の開削と鉄道の開通である。深川市と名寄市を結ぶ国鉄深名線は、1941年に全線開通し、町内には10の駅が設置される。しかし、人口減少のため、1995年に深名線は廃止となる。

主要産業である農業は、1970年に始まった減反政策を受け、稲作からそばの栽培に転換した。その後、そばの生産量は道内で最多となるが、農家数は1955年の1,210戸から2019年には110戸と1/10に減少し、それに伴い、農業経営は大規模化が進んでいる。

人口は、幌加内町の前身にあたる幌加内村が誕生した1918年には、4,670人であった。その後、ダム建設や深名線の開通、開墾事業に伴う農業生産の進展によって人口は増加し、深名線の全線開通と雨竜ダム建設工事の最盛期である1942年には、人口は工事関係者も含めて13,580人となるが、それ以降は減少傾向となる。

3.4.2 地域活動の経緯

幌加内町で取り組まれている主な地域活動の経緯を整理する。

1986年にJAきたそらち幌加内支所そば部会（以下、「JA幌加内そば部会」）が設立される。JA幌加内そば部会には幌加内町のそば生産農家全戸が加入し、幌加内そばの生産加工販売やそば専用肥料の開発に取り組んでいる。1994年にはJA幌加内そば部会が中心となりそば祭り実行委員会が結成され、新そば祭りが開催されるようになる。

さらに、1999年にそば活性化協議会が設立され、それまで町内にあった生産者主体の団体や製粉関係の団体などが協議会として組織化される。協議会の構成員である商工会、観光協会、土地改良区、農業改良普及センターとも連携し、そば畑を中心とした景観づくりやビューポイントの設置に取り組んでいる。

ほろかない振興公社は、新しい産業の開発を軸にした農産物の付加価値を高めた商品開発と雇用の拡大を目的に、1984年から地場産品を使用した研究・試作を行い、1988年の農業加工総合研究センター建設を機に事業を開始している。特に、そば粉体事業は、全国一の産地でありながら産地銘柄が無く、知名度も低いことが背景にあった。また、そば粉の価格は相場変動により不安定な状況にあったため、そばの生麺に加え半生麺と乾燥麺の製造を開始している。なお、幌加内町には2名の地域おこし協力隊員が活動しており（2019年）、1名は当公社で製粉の作業を行い、もう1名は道の駅で勤務している。

幌加内高校は、1954年に農業後継者育成のため設立された町立の高校である。地域に根ざす教育の観点から2002年に全国初の学校設定科目「そば」の授業を始めており、校内の農場だけでなく、周辺のそば畑を活用し、農家の栽培指導を受けながら、教育の一環として栽培や製粉に取り組んでいる。さらに、そば打ちの有段者である農家の指導を受けてそば打ちの腕を磨き、全国高校生そば打ち選手権大会で優勝を重ねている。

幌加内高校は1994年から新そば祭りに参加している（写真3.1）。2014年には、校内を地域住民に開放してアンテナショップ「幌高商店会」を開催し、積極的に地域住民と交流している（写真3.2）。これらの活動は、教育の現場で生産から商品開発・販売までを行う6次産業化の実践の機会となるだけでなく、地域内の活性化にも貢献しているとして、わが村運動コンクールでも高く評価されている。また、商品開発に関わるほろかない振興公社は、卒業生の就職先の一つとなっている。さらに、町外の民間企業や公的機関から出前講座のような教育支援を受け、そのノウハウを活かしてネットショップでの販売を実践するなど、幌加内高校が町外の関係団体との連携の起点ともなっている。



写真 3.1 新そば祭り



写真 3.2 幌高商店会

※写真は幌加内高校から提供

3.4.3 ヒアリング調査結果から見てきた課題と地域づくりの成功要因

町役場からのヒアリング調査からは、農家戸数は減少傾向にあるものの、そばの生産は米ほど手間がかからず、また転作奨励金（現在の「水田活用の直接支払交付金」）が農家の収益の半分以上と大きいため、農家の平均所得は高いこと、そのため農家の後継者はUターンで幌加内町に戻ってきており、農家の規模拡大の意向は強いことが分かった。一方で、町役場としては補助金に頼っている現状に危機感を抱いており、そばだけでなく野菜などを生産するように農家への働きかけを行っている。

次に、そば祭り実行委員会とそば活性化協議会からのヒアリング調査からは、幌加内町のそばを来訪者にPRするために新そば祭りを開催することにしたこと、新そば祭りの認知度が高くなるにつれ来訪者も増えてきたこと、さらに新そば祭りをきっかけに町内外の関係団体との連携が強まったことが分かった。行政主導ではなく民間主導で進めたことが成功の要因だったとの話が聞かれたが、町内の人口が減少している影響で、新そば祭りに関わる住民が減少してきていること、新そば祭りの時期以外の来訪者を増やすことが課題であった。

幌加内高校は、在校生の90%（2019年の全校生徒41名中37名）が町外からの出身者という特徴がある。町役場は、町外から幌加内高校へ入学してくる生徒のために奨学金貸付制度や下宿費補助事業を用意しており、これは人口減少を抑えるための移住支援ともいえる。教育と地域内活性化がうまく噛み合った活動が展開されている一方で、幌加内町の中学生が幌加内高校に進学せず、普通科が設置されている町外の高校へ進学していること、幌加内高校の卒業生の就職先が町内に少なく、毎年1名程度が町内で就職するが、大半が町外へ出てしまうことが課題として挙げられる。

このように、いくつかの課題は残されているものの、限られた人的資源を有効に活用する連携体制が整っていることが、地域農業と地域コミュニティの維持に不可欠な協働活動を可能にしていると考えられる。

ヒアリング調査を踏まえて、幌加内町内における地域活動の連携状況と町外の関係者との協力関係を図3.8に整理した。

ヒアリング調査結果から、幌加内町の地域づくりを進める中心的な組織は、そば活性化協議会であると考えた（図 3.8）。そば活性化協議会は、商工会や観光協会が構成員となっているだけでなく、JA幌加内そば部会や町役場とも連携体制が整っている。町外から多くの観光客が来る新そば祭りでは、そば祭り実行委員会が企画運営を行うが、その人員はそば活性化協議会の構成員であるJA幌加内そば部会や町役場の職員であり、そば活性化協議会が人的資源の調整機能を果たしていると見なすことができる。また、そば活性化協議会が幌加内高校に対してそば栽培指導やそばうち指導を行い、幌加内高校生の技能向上に貢献している点も重要である。このような体制が整っているため、幌加内高校は新そば祭りに出店するだけでなく、町内外の事業者や公的機関の教育支援を受けながら、活動の幅を広げることが可能となっている。幌加内高校の卒業生が町外に出てしまうことは課題であるが、町内唯一の高校を残すための様々な取組が、地域コミュニティの維持に貢献しているといえる。

図 3.6 および図 3.7 で見たように、山間農業地域では過疎化や高齢化が深刻であり、また、畑地型の地域は立地的に地域コミュニティ機能が弱いため、地域内活性化や教育に取り組む地域活動が多い。この傾向は幌加内町にも当てはまると考えられる。加えて、幌加内町における実践例からは、急激な人口減少に対する危機感が、町役場だけでなく町内の多くの住民に認識されていることが、町ぐるみの活動につながっていると推察された。

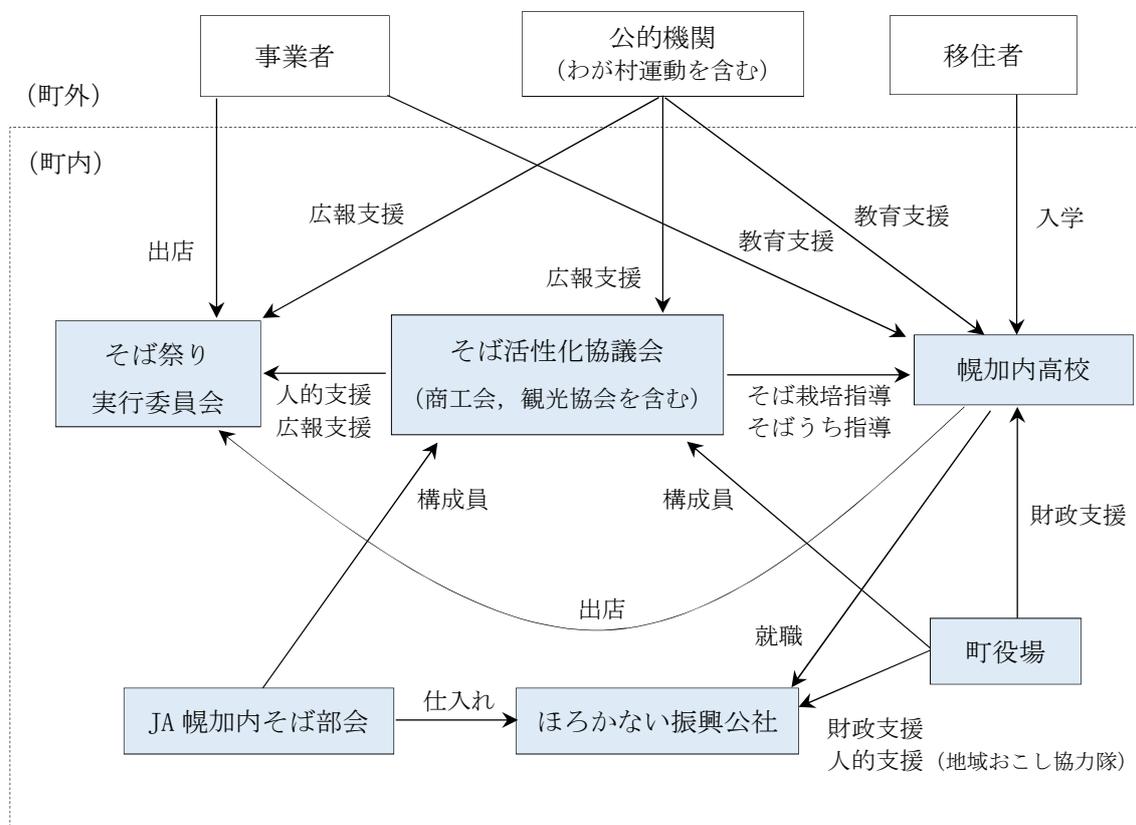


図 3.8 幌加内町におけるそばに関する地域活動の連携状況

3. 5 小括

地域活動の成功事例の分布（図 3.2）は、地域活動の継続を考えるには、まずは地域コミュニティを範囲とする、共同の関心（利害）を追求するための活動団体の形成が重要であるものの、他団体と連携しながら、ある程度の活動の広がり（≒経済効果）も含んだ活動目標を設定することが必要であることを示唆している。

道内の地域活動の内容を整理したところ、特徴的な傾向が見られたのは、農業地域類型別の活動内容であった（図 3.6）。都市的地域では都市交流や 6 次産業化、平地農業地域ではブランド化、中間農業地域ではインフラや景観、山間農業地域では教育と地域内活性化の活動が多く、明らかな違いが見られた。

幌加内町は、山間農業地域に位置し、かつ、畑地型の地域であるため、地域コミュニティ機能が弱い立地条件である。しかし、幌加内町における地域活動の実践例からは、そば活性化協議会が地域活動の中心層となり、幌加内高校へのそば栽培指導のような相互扶助的な活動から、経済効果の大きな新そば祭りへの人的支援まで、他の地域活動団体と連携しながら、様々な活動を支えている状況がうかがえた（図 3.8）。幌加内町の人口が最も多かった 1942 年頃は、国鉄深名線の開通と雨竜ダムの建設という外来型開発の時期であったが、その後、人口が急激に減少し地域農業の維持を模索する中、町民の多くが危機感を認識し、そばの産地化に向けた地域活動が着実に進められてきたと考えられる。

一方で、小林（2021）は、地域資源をブランド化することで、地名にプラスの効果をもたらし、その結果、来訪者や移住者を増やすことにつながるが、幌加内町のそばは、関係団体による様々な取組によりブランド育成に注力しているにもかかわらず、ブランドとしての知名度はいまだ全国的に低いと指摘している。

図 3.5 のように、これまでの成功事例からみる地域活動の中心は、地域内活性化、ブランド化、6 次産業化であった。特に、幌加内町のような山間農業地域で特産品・地域資源を持つことは、その過程を含めて、他の取組への波及効果が大きいと考えられる。幌加内町の地域活動の特徴は、そばという地域資源を軸に、外部からの注目度が高い幌加内高校が地域づくりの実践と人材育成を結び付けて取り組んでいる点である。これまでのように特産品や地域資源を活用する中で地域コミュニティの強化を図りながら、町ぐるみで地域づくりに取り組んでいる過程を広く発信し、より高い付加価値や販売方法を検討するなど、ブランドの波及効果を高める工夫が必要と考えられる。また、ヒアリング調査からは、各団体が抱えている課題が浮かび上がってきたが、これらの課題に対処していくことが長期的な産地形成に不可欠であると考えられる。

本章では、道内の地域活動の特徴を整理し、実践例を通して、地域コミュニティの維持に貢献している状況を見てきた。しかしながら、一時は成功した地域活動であっても、様々な理由により活動を休止せざるをえない場合がある。次章では、地域活動の現状を網羅的に把握し、地域活動の継続要因について検討する。

引用文献

R. M. マッキーヴァー (1917), 中久郎・松本通晴監訳: コミュニティの構造, 『コミュニティ-社会学的研究 社会生活の性質と基本法則に関する一試論-』. ミネルヴァ書房, 152-155.

テンニエス (1957), 杉ノ原寿一訳: 『ゲマインシャフトとゲゼルシャフト-純粹社会学の基本概念 (上)』, 岩波書店.

国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告 (1969): 『コミュニティ: 生活の場における人間性の回復』, 大蔵省印刷局.

倉沢進 (1990): コミュニティづくり 20 年の軌跡と課題, 『都市問題』, 81 (2), 後藤・安田記念東京都市研究所, 3-15.

松原治郎 (1978): 『コミュニティの社会学』, 東京大学出版.

総務省 (2007) (参照 2020. 10. 1): 地域コミュニティの現状と課題 (未定稿), 総務省 Web サイト, <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/community/pdf/070207_1_sa.pdf>.

山崎丈夫 (2000): 『まちづくり政策論入門』, 自治体研究社.

中小企業庁 (2015) (参照 2019. 12. 17): 地域活性化 100, 中小企業庁 Web サイト, <<https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/H27/PDF/150617jireil.pdf>>.

石光研二 (2001): 「わが村は美しく-北海道運動第 1 回準備委員会議事録, 「わが村は美しく-北海道」運動準備委員会資料, 26-40.

福田恵子・佐藤豊信・駄田井久 (2007): 地域づくりへの継続的参加に関する要因分析, 農村計画学会誌, 26 (2), 76-85.

新幌加内町史編さん委員会 (2008): 『新幌加内町史』, 幌加内町.

小林友美 (2021): 幌加内そばの地域ブランド戦略に関する一考察-フレーミングの観点から-, 商大ビジネスレビュー, 169-189.

第4章 地域活動の課題

4.1 現状

農村地域における地域コミュニティには、第1章で述べたように、冠婚葬祭や地域コミュニティ内の福祉・防災など相互扶助に寄与する機能、農地の草刈りや水路・道路の維持補修など様々な資源を管理する機能がある。しかし、これらの機能は、農村地域の人口減少により低下傾向にあり、特に中山間地域では地域コミュニティを維持できない地域が増加している（農林水産省（2021））。

このような状況に対して、内発的發展，地域おこし，地域活性化など，時々の名称は変わりながら地域コミュニティの存続・再生につながる多くの地域活動が行われてきた。このような地域活動の実践は，地域コミュニティ機能の一部を強化し，地域コミュニティの維持に寄与していると捉えることができる。一方，成果に対する社会的評価が地域活動への継続的参加を促す（福田（2007））とされているにも関わらず，社会的評価を受けた団体であっても，活動を休止した団体が存在する（池上（2020））。

特に，2019年度末からのコロナの蔓延は，地域活動の継続にも負の影響を及ぼしている。具体的には，配食事業は食事を宅配するだけでなく，一人暮らし高齢者や自宅療養者の見回りも兼ねている場合が多いが，事業の休止は利用者の生活上の不安を高め，望まない孤独の増加につながる。また，農家レストランや農泊等の事業の休止は，事業者だけでなく，農産物の提供や雇用の面で事業に関わる地域住民の所得獲得機会を失うことにつながる。そのため，地域活動は，社会・経済状況に大きく影響されることなく，継続されることが重要である。

これまでの地域活動に関する研究は，例えば牛野（1995），吉村ら（2006）のように事例調査に基づく組織論や方法論が多く，活動の継続性について考察した研究は非常に少ない。特に，休止事例を対象にした研究は見当たらない。本研究では，地域活動の成功事例や休止事例を活動内容や地域類型から分類するとともに，地域活動（組織）の休止や継続の要因について考察し，地域活動を継続するために必要な要件について検討した。

本研究では，まず北海道内の地域活動の現状を把握することから始め，次に，やむなく活動を休止するに至った団体にヒアリング調査を行い，活動を継続するにあたっての主な課題を仮定した。加えて，仮定した複数の課題のうち，最も優先的に対応すべき課題を特定し，継続要因との因果関係を考察した。

4.2 研究方法

4.2.1 活動状況と課題の把握

北海道開発局が実施した 2011 年及び 2019 年のわが村運動コンクール応募団体に対するアンケート調査結果の提供を受け、それをもとに活動を継続するための課題を抽出した。2011 年のアンケート調査結果を使用した理由は、わが村運動コンクールが 2001 年に開始されて 10 年が経過し、応募団体に対して大規模なアンケート調査が行われており（2011 年時点で 585 団体）、2019 年のアンケート調査結果と質問内容が概ね同じであることから、調査結果の比較が可能と考えたためである。アンケート調査では応募団体の現在の活動状況や、今後の活動の課題や不安、他団体との連携の必要性などについて調査されている。

4.2.2 活動休止要因に関する調査

社会的に評価されるほどの団体は、他の団体と比較して、継続性が高いと考えられるが、それにも関わらず休止している団体には、重要な課題があったと想定される。そのため、活動休止要因を把握することが、活動の休止を防ぐための要因の仮定に必要と考えた。

わが村運動コンクールの審査では、活動の成果や独自性に加え、継続性についても評価されることから、表彰団体は概ね継続性が高いと見なすことができる。継続要因を適切に評価するためには、一定の継続性を有すると考えられる表彰団体に対象を絞ることが妥当と考え、現在は活動休止中である 8 団体を抽出し、2019 年 6 月から 11 月にヒアリング調査を行った。加えて、新聞情報（十勝毎日新聞（2019））などから 1 団体の情報を整理した。ヒアリング調査の内容は、活動のきっかけや具体的な活動内容、活動費用や助成金、活動休止に至った経緯などである。

なお、調査対象団体は、農業地域類型（平地・中間農業地域・山間農業地域）を考慮し、特定の農業地域類型に偏ることのないように選定した。また、本研究では活動の継続性に着目しているため、記念事業の企画といった期間限定で活動を行う団体は、本研究の対象外とした。

4.2.3 満足度調査

地域活動は経済効果のみで評価されるものではなく、自己有用感や達成感を得られることも重要な要因であることから、活動に対する満足度に着目してアンケートを実施した。

アンケートの対象団体は、4.2.2 と同様に表彰団体とし、160 団体を抽出した。アンケートは同じ団体を対象に、コロナ禍 1 年目の 2020 年 11 月（以下、2020 アンケート；回収率 57%，有効回答数 n=91）と、コロナ禍 3 年目の 2022 年 5 月（以下、2022 アンケート；回収率 48%，有効回答数 n=74）の、2 回実施した（図 4.1）。なお、2020 アンケートにおいて、5 団体から活動を休止しているとの回答があったため、2022 アンケートでは 155 団体に回答を依頼した。

質問項目は、コロナ蔓延前後の活動状況と、活動に対して総合的にどの程度満足しているかを問う総合満足度に加え、団体が抱えている課題として仮定した内的要因、及び外部との協力関係に関する計 9 つの質問である（表 4.1）。例えば、「完全に満足（重視）している場

合 (100%) を 10 として、『行政の協力』について、どの程度、満足 (重視) していますか?』という尋ね方をし、回答者が満足度 (重要度) の尺度をイメージできるようにした。長期化するコロナ禍の下で、各課題に対する満足度や重要度がどの程度変化するのかを把握するため、2020 アンケートと 2022 アンケートの質問内容は同じ内容とした。なお、アンケート様式は本章の末尾に示す。

満足度調査は、自治体が長期目標となる総合計画を策定する際に、住民のニーズを把握するために実施されることが多い。本調査の利点は、満足度と重要度という指標が分かりやすく、回答者 (住民) が質問者 (行政) の意図を容易に推測できる点であると考えられる。

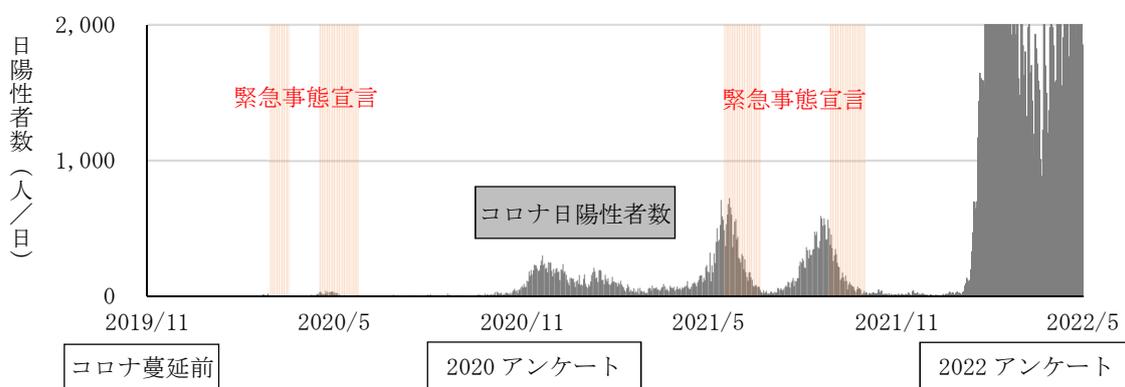


図 4.1 アンケート調査の実施時期

表 4.1 アンケート調査の質問内容

2020 アンケート	質問内容	
	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ蔓延前後 (2019 年 11 月と 2020 年 11 月) の活動状況 (10 段階評価) ・コロナ蔓延前後 (2019 年 11 月と 2020 年 11 月) の総合満足度 (10 段階評価) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ・団体の課題 (それぞれに対する満足度と重要度, 10 段階評価) 	<p>【内的要因】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人材 (特に後継者) の確保 (以下, 「人材」という。) ・地域資源 (農産物) の活用 (以下, 「地域資源」という。) ・景観 (農村・自然景観) の活用 (以下, 「景観」という。) ・活動資金の確保 (以下, 「資金」という。) ・団体内の人間関係 (以下, 「人間関係」という。) <p>-----</p> <p>【外部との協力関係】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民の理解や協力 (以下, 「地域住民」という。) ・行政からの支援や協力 (以下, 「行政」という。) ・農協や商工会からの協力 (以下, 「農協・商工会」という。) ・教育機関との連携 (以下, 「教育機関」という。)
2022 アンケート	質問内容	
	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ蔓延前後 (2019 年 11 月と 2022 年 5 月) の活動状況 (10 段階評価) ・コロナ蔓延前後 (2019 年 11 月と 2022 年 5 月) の総合満足度 (10 段階評価) ・団体の課題 (2020 アンケートと同様) 	

4. 3 結果

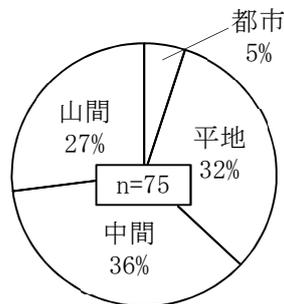
4.3.1 活動状況と課題

過去にわが村運動コンクールに応募した 820 団体のうち、2019 年時点で活動を休止していることが判明した 75 団体の特徴を分析した。その結果、休止団体は 3 分の 2 が中山間農業地域に分類される地区にあり (図 4.2)、主な活動内容として地域内活性化、6 次産業化、都市交流などに取り組んでいた団体が多かったが、これらの活動内容は全応募数に占める割合も大きく、休止割合はどの活動内容も概ね 1 割ほどであった (図 4.3)。

なお、活動内容は、活動の主目的や経済効果に着目して分類した (表 3.4)。

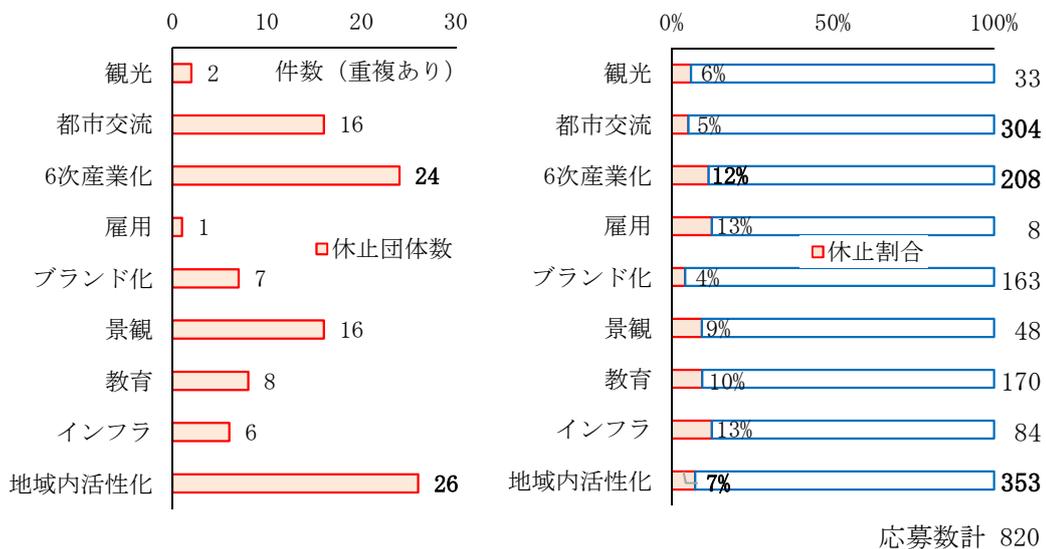
表 3.4 活動分類項目 (再掲)

分類項目		活動内容 (例)
大 ↑ 経 済 効 果 ↓ 小	観光	農泊, グリーン・ツーリズム (主目的: 収益の増加)
	都市交流	都市住民との地域間交流 (主目的: 人脈形成)
	6 次産業化	レストラン経営, 商品開発 (主目的: 収益の増加)
	雇用	U・I ターン雇用, 地元雇用 (主目的: 雇用の創出)
	ブランド化	地域資源の価値化・PR (主目的: 他地域との差別化)
	景観	フットパス, 景観保全
	教育	食育, 環境学習, 山村留学
	インフラ	地域公共交通, 生活環境整備
	地域内活性化	地域食堂, 配食事業



※北海道開発局が実施したアンケート結果をもとに作成

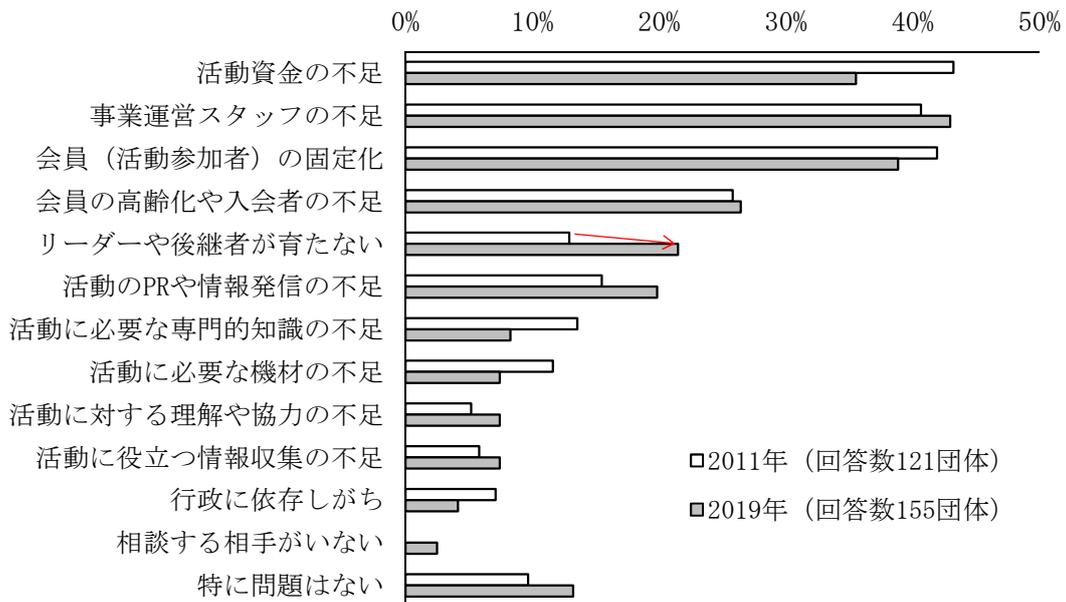
図 4.2 活動休止団体の農業地域類型



※北海道開発局が実施したアンケート結果をもとに作成

図 4.3 活動休止団体 (n=75) の活動内容別休止割合

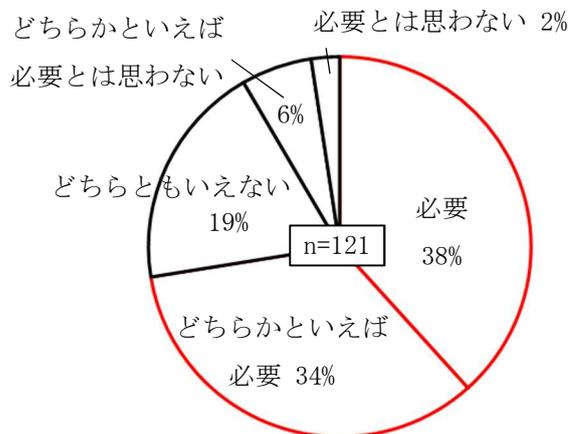
また、北海道開発局によるアンケート結果から、活動継続中の団体の多くが活動資金及び人材の不足に対して不安を抱えていることが分かった (図 4.4)。この傾向は、2011 年及び 2019 年ともに同様であったが、「リーダーや後継者が育たない」を不安に思う団体が 2019 年では大きく増加していた。



※北海道開発局が実施したアンケート結果をもとに作成

図 4.4 活動団体が抱える不安

さらに、他団体との連携については、約 7 割の団体が連携の必要性を認識しているものの、実際には連携が進んでいなかった（図 4.5）。



※北海道開発局が実施したアンケート結果をもとに作成

図 4.5 他団体との連携の意向（2011年）

これらのことから、中山間農業地域では地域コミュニティ再生に関する活動が開始されたとしても、新規会員の加入や会員の高齢化、後継者育成などの人材にかかわる理由により活動休止となる場合が多いといえよう。また、6次産業化のような経済効果の大きい活動についても、活動資金及び人材の不足は潜在的な休止要因になりうると考えられる。加えて、

団体内部にこのような課題を抱えている、あるいはその対処が優先されるため、新たな取組＝他団体との連携にまで至らないと推察される。

4.3.2 活動休止要因

そこで、実際の活動休止要因を確認するため、受賞歴があるが活動休止となっている8団体を対象にヒアリング調査を行い、加えて新聞情報（十勝毎日新聞（2019））などから1団体の休止要因を確認し、計9団体の休止要因を整理したところ、①外的要因、②資金不足、③リーダーやスタッフの高齢化、④後継者不在、の大きく4つの休止要因がみられた（表4.2）。要因①には、例えば、イベントを開催することが外部から農地に病害虫が侵入する原因の一つとなり、地域住民の理解を得ることができず休止した団体（No.4）や、加工品の原材料を生産する農家が減少し、原材料が不足したため休止した団体（No.2）が挙げられる。要因①では、活動休止となる直前まで活動組織が健全に機能していたと考えられる。一方、要因③、④では、スタッフの高齢化により体力的に不安、集落戸数の減少により後継者が見つからない、そもそも後継者を探そうとしていなかった、などの問題があった。すなわち、人材育成における問題を解決できなかったことが休止に大きく関わっていることが伺える。

一方、原材料の高騰に伴う資金不足が休止要因となったNo.5の団体を除いて、要因②資金不足により休止した団体はいなかった。このことから、活動資金の確保は多くの団体にとって重要な課題ではあるが、収益や雇用を主目的としない団体にとっては、休止に直接影響を及ぼすものではないと考えられる。

表 4.2 活動休止団体の休止要因

No.	農業地域 類型	継続 年数	分類項目	① 外的要因	② 資金不足	③ 高齢化	④ 後継者不在
1	中間	25	都市交流、景観 地域内活性化			○	○
2	中間	15	6次産業化	○			
3	平地	23	都市交流、教育			○	○
4	平地	15	観光、都市交流	○			
5	平地	6	6次産業化、雇用		○		○
6	山間	15	都市交流、教育 地域内活性化			○	○
7	中間	20	都市交流、地域内活性化				○
8	中間	15	都市交流、地域内活性化	○			○
9	山間	16	教育、地域内活性化			○	○

※休止要因①～④は、1団体につき複数の要因がありうる。

※No.4の団体は新聞情報から整理した。

4.3.3 満足度調査

前述した 4.3.1 及び 4.3.2 の結果を踏まえ、活動にあたっての課題を設定し、満足度調査を実施した。

満足度調査は、相対評価で課題の傾向を捉える調査であり、組織（自治体も含む）の健全度を調査するために行われる場合が多く、従業員（地域住民と言い換えることもできる）の満足度が高い組織は従業員の定着率が高く、生産性も高いと言われている（ヘスケット，1998）。

本研究では、受賞歴があり継続性が高いと考えられる 160 団体を対象にアンケートを実施した。回答数は 91 団体であり、回答率は 56.9%であった。なお、アンケートの回答者は団体の代表か事務局長に準ずる立場の方である。

図 4.6 のように、91 団体の活動分類を見ると、6 次産業化（53 団体）、地域内活性化（52 団体）、ブランド化（42 団体）などが主体的に取り組まれていた（重複あり）。また、継続年数の平均は 20 年であり、21 年以上の長期継続団体が多かった（図 4.7）ことから、長期継続の「21 年以上」と活動の成長期にある「10 年以内」に着目し、比較検討を行った。

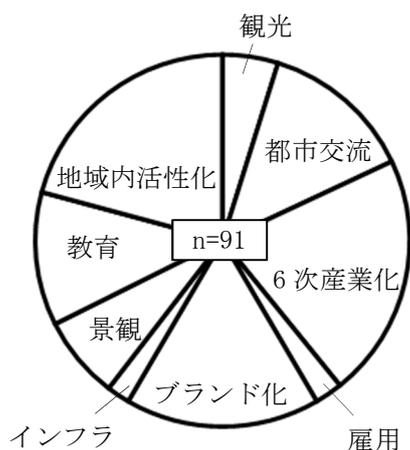


図 4.6 調査対象団体の活動分類

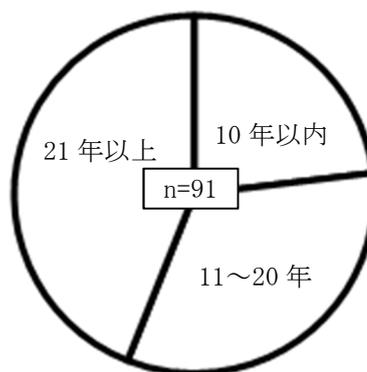


図 4.7 調査対象団体の継続年数

満足度調査の分析では、中央値が分析上のポイント（吉田（2007））とされているが、本調査のように満足度・重要度の値が全体的に高い位置に分布している場合（図 4.9）、中央値を指標とすると項目間の比較が困難となる。そのため、一般的に行われている満足度調査では平均値を指標としている（吉田（2007））。図 4.9 では全項目の満足度の平均値が 6.4 であることから、相対評価のため 7 以上を「満足」・「やや満足」、6 以下を「やや不満」・「不満」と区分した。また、Fig.9 の各項目の満足度が 4 から 8 の間に収まっていることから、4 以下を「不満」、5-6 を「やや不満」、7-8 を「やや満足」、9 以上を「満足」とした。その結果、「人材」では約 6 割の団体が「やや不満」・「不満」であった（図 4.8）。

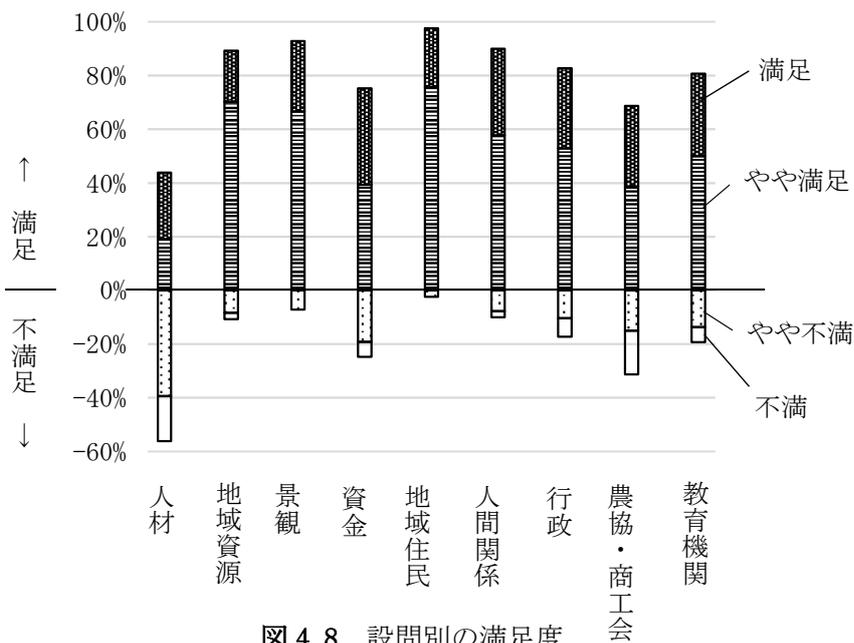


図 4.8 設問別の満足度

各項目の満足度と重要度の加重平均の分布を図 4.9 に示す。図中の破線は満足度・重要度の各平均値を示している。第 1 象限は、他の項目に比べて相対的に満足度・重要度がともに高く、現在の満足度の源泉とされる（吉田（2007））。図 4.9 に示すように「人間関係」、「地域資源」、「景観」、「地域住民」が満足度の源泉、つまり継続を促す要因であった。一方、第 4 象限は、重要度は高いが満足度は低いため、最優先改善課題とされる。図 4.9 に示すように「人材」及び「資金」が最優先改善課題であった。第 3 象限は優先度の低い項目、第 2 象限は現状維持項目とされている。

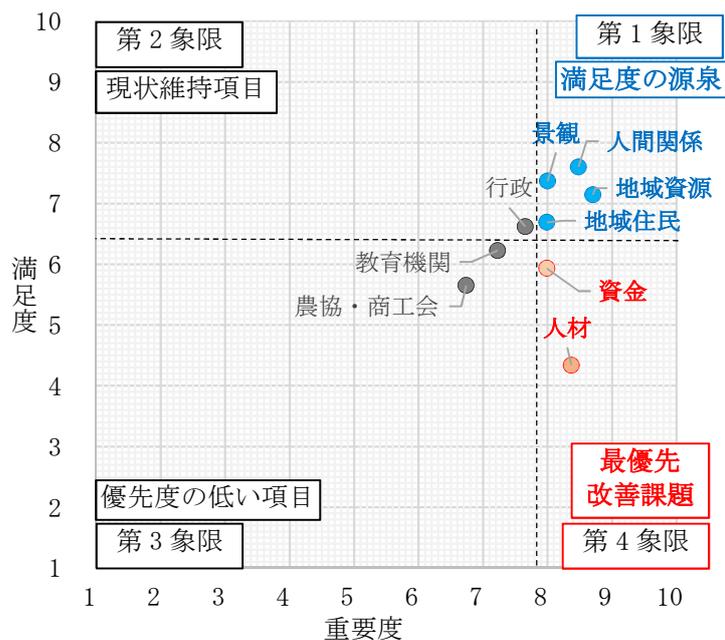


図 4.9 満足度と重要度の分布（全体 n=91）

次に、団体の属性の違いによる各課題の重みの関係を把握するため、農業地域類型（第1次分類）別に整理したところ（図4.10）、「人材」については、都市的地域では満足度・重要度ともに比較的高い値を示した。これは、都市住民が地域活動に参加しやすい有利な立地条件のためと考えられる。一方、都市部から離れている山間農業地域では、「人材」以外の満足度が高く、特に他の地域類型では低い値であった「農協・商工会」で大きな値を示し、重要度も高かった。山間農業地域では外から人を呼び込むことが困難であるため、「農協・商工会」を含む地域内関係者との協力関係を重視していると考えられる。

団体規模（構成員数）別の比較からは、満足度については大きな違いは見られなかったが、重要度については「21名以上」が全項目で高い値を示した（図4.11）。図3.2で見たように、団体規模が大きい団体では、活動の範囲も広く、他団体との連携が進んでいるためと考えられる。

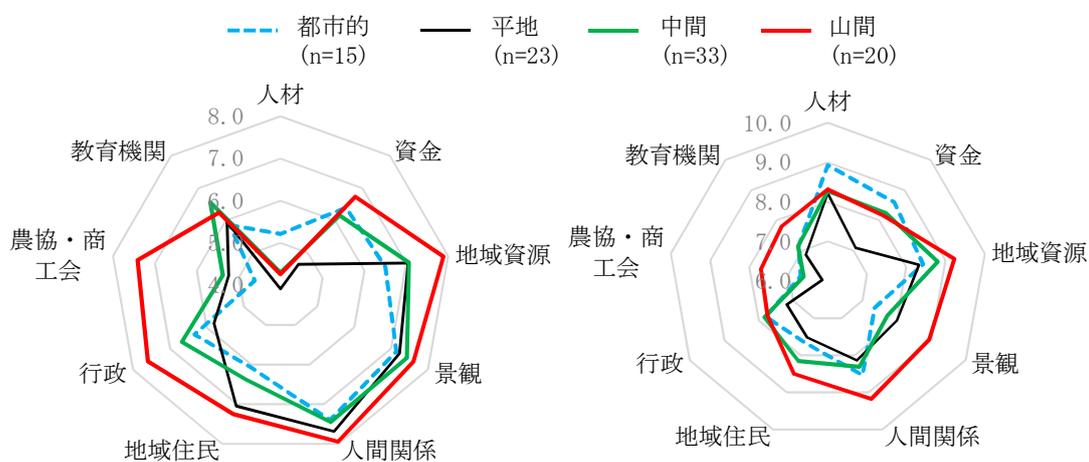


図 4.10 農業地域類型別の比較（左；満足度，右；重要度）

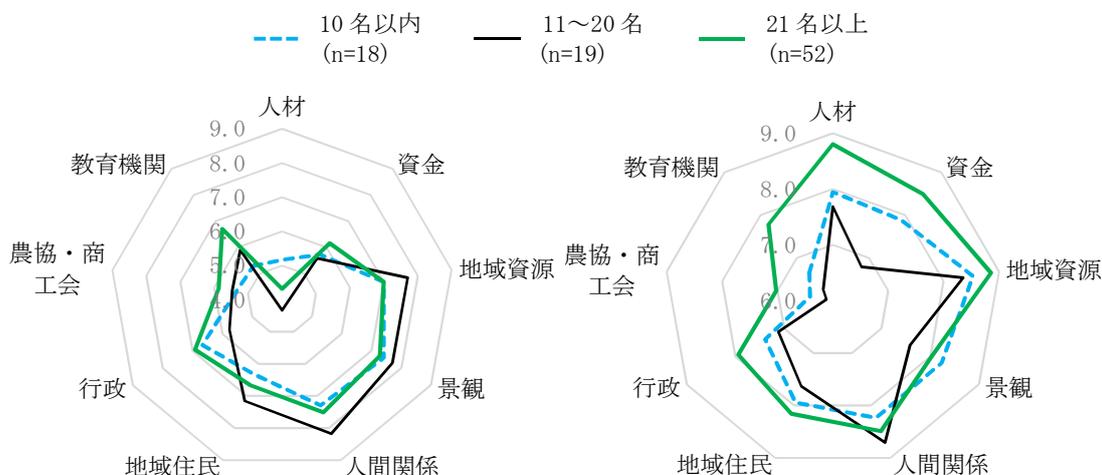


図 4.11 団体規模（構成員数）別の比較（左；満足度，右；重要度）

団体構成員の平均年齢別に比較すると、データは少ないが、「20代・30代」では満足度・重要度ともに高い傾向が見られた（図 4.12）。

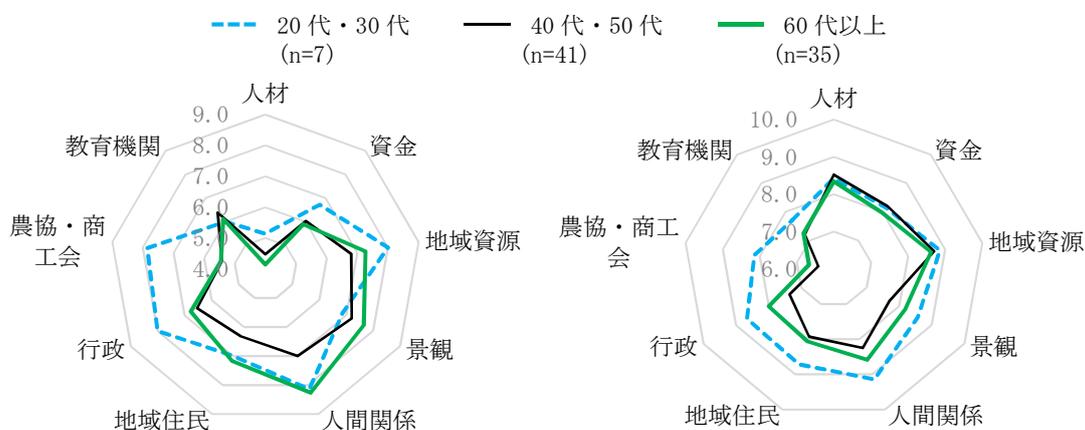


図 4.12 団体構成員の平均年齢別の比較（左；満足度，右；重要度）

続いて、継続年数別に比較した。継続年数「10年以内」と「21年以上」で比較したところ（図 4.13），継続年数が長いほど，多くの課題で満足度・重要度がともに低下することが確認されたが，「資金」のみ重要度は低下し満足度が高くなった。これは，活動が長期になり安定した状態に移行すると，資金調達も安定化し，資金確保の課題が解消される傾向があることを示唆している。

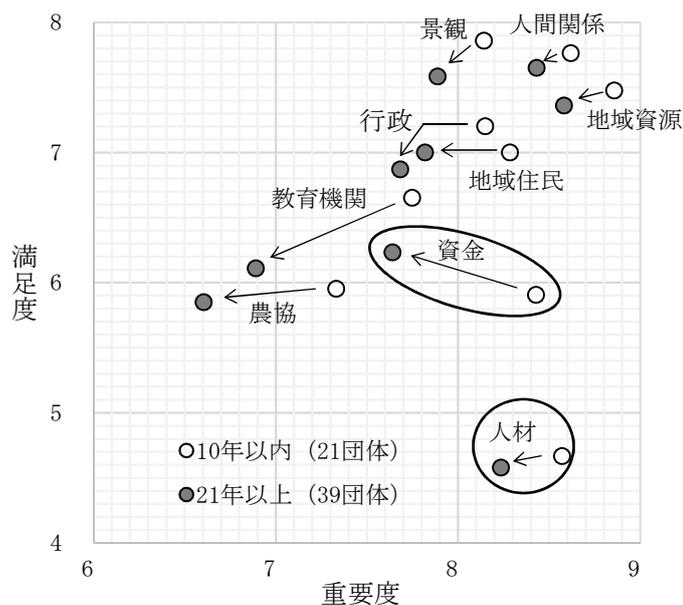


図 4.13 継続年数別で比較した満足度と重要度

最優先改善課題である「資金」及び「人材」の標準偏差は、重要度よりも満足度の方が小さく、特に「人材」の満足度の標準偏差が小さかった（図 4.14）。

加えて、最優先改善課題である「人材」に着目し、人材確保に対する満足度が「7 以上」と「4 以下」で比較したところ（図 4.15）、「7 以上」では「景観」をはじめ他の項目でも満足度が高いことが確認できた。

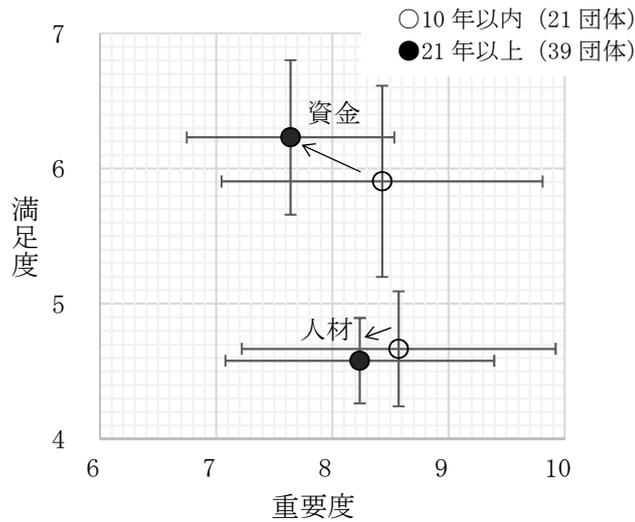


図 4.14 継続年数別で比較した満足度と重要度（「資金」，「人材」）

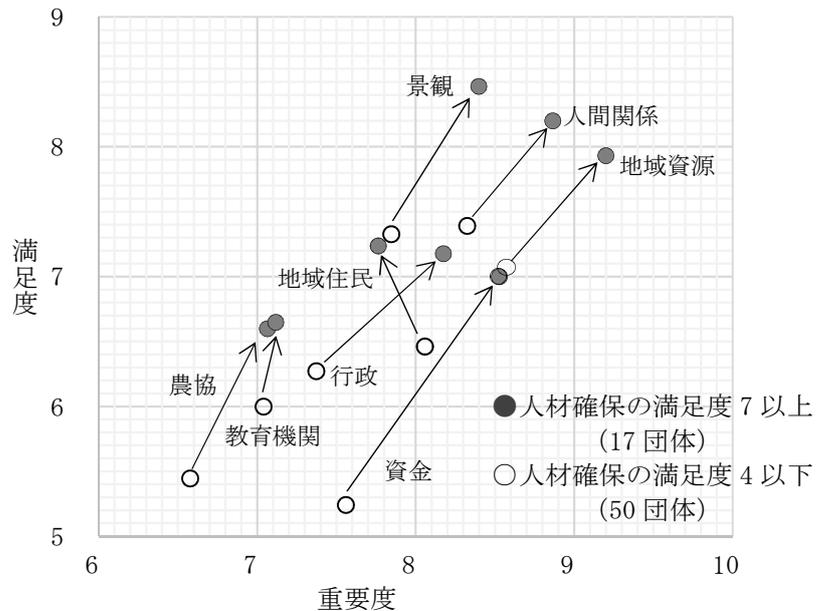


図 4.15 人材確保の満足度別で比較した満足度と重要度

このような各課題の特性が見られたが、改めて総合満足度に対してどの課題が最も影響を及ぼす要因なのかを抽出するため、コロナ蔓延前後の総合満足度の差を目的変数、各課題の満足度・重要度を説明変数として多変量解析（判別分析）を行った。解析から得られた判別係数を図 4.16 に示す。値が正に大きいほど総合満足度に対してコロナの影響を受けにくく、負に大きいほど影響を受けやすくする要因となる。

図 4.16 に示すように、満足度・重要度がともに負に大きい値を示したのは「人材」であり、「人材」に関する満足度・重要度が総合満足度に最も影響を及ぼす要因であった。これはコロナの影響で地域活動が停滞し、そこからの再開を目指すときに、新たな人材確保よりも、取り組みやすい団体内の従来の人間関係の再生を優先したことが影響し、その結果、人材確保への取組の遅れが満足度と重要度の低下を引き起こしたものと考えられる。また、地域内外の交流の制約によって、最優先改善課題である「人材」の満足度・重要度が低下することは、総合満足度の低下にも大きく影響すると考えられる。

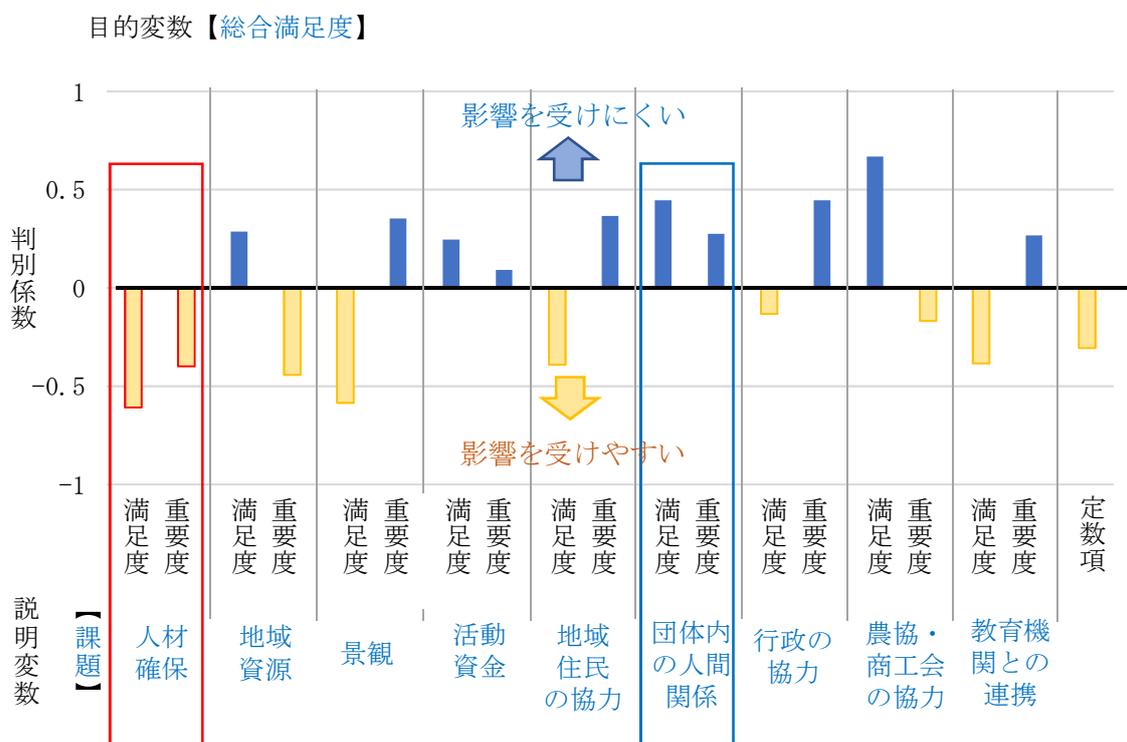


図 4.16 課題別の判別係数

併せて、属性の違いによるコロナ蔓延の影響の差を見るため、コロナ蔓延前後の総合満足度の差を目的変数、属性を説明変数として数量化Ⅱ類の解析を行った。この結果のカテゴリースコアを図 4.17 に示す。値が正に大きいほど総合満足度に対してコロナの影響を受けにくく、負に大きいほど影響を受けやすくする要因となる。この結果から、会員の平均年齢〔20代・30代〕や活動地域〔都市的地域〕など、平均年齢が低く活動が活発的であったこと、密になりやすい立地条件であったことがコロナ蔓延の影響を受ける要因となっていた。

継続年数に着目すると、〔10年以内〕と〔21年以上〕では値が正で、影響を受けにくい結果であった。継続年数の短い団体は、会員の活動に参加する意欲が比較的高いと言われ2)、活動に制限がある中でもできることを行い、満足度が低下しなかったと考えられる。また、継続年数の長い団体は、活動が安定した状態に入っていることから、大きな影響を受けなかったと推察される。一方で、活動の成長期と安定期の狭間にある〔11～20年〕では影響を受けやすいことが示された。

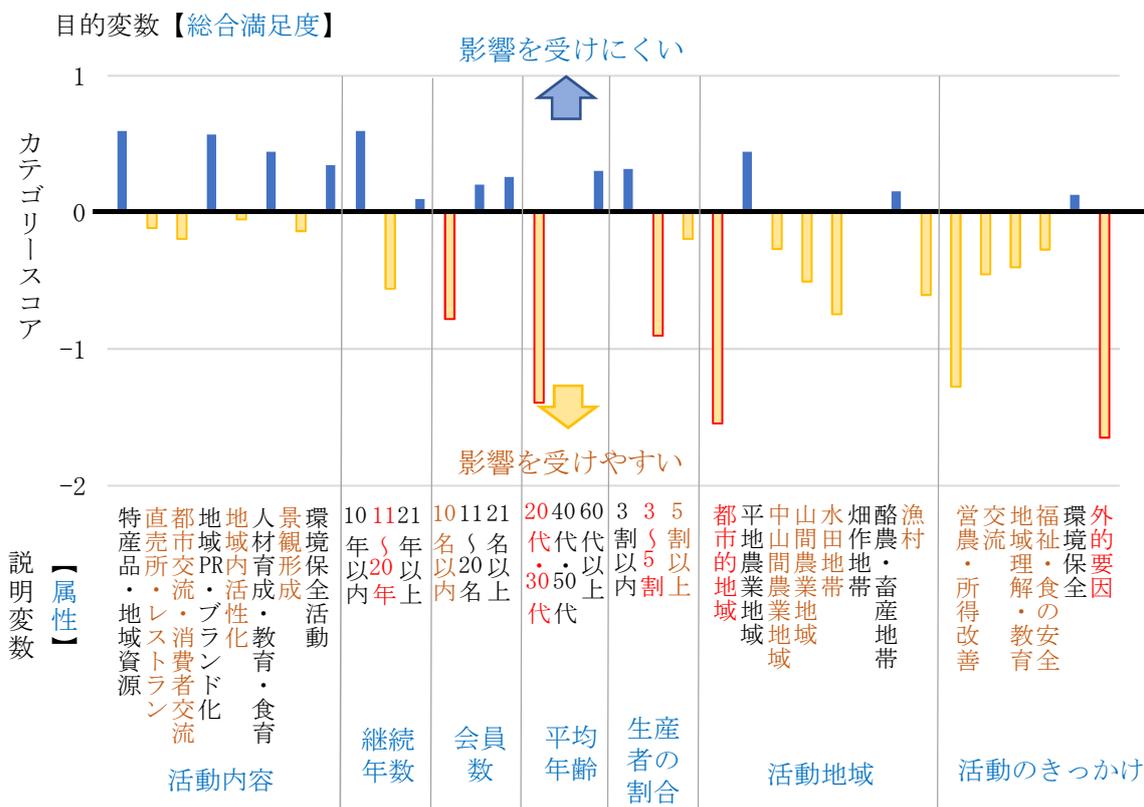


図 4.17 属性別のカテゴリースコア（総合満足度）

加えて、コロナ蔓延前後の活動状況の差を目的変数、属性を説明変数として行った数量化Ⅱ類の解析結果を図 4.18 に示す。全体的には図 4.17 と概ね同じ傾向であったが、図 4.17 ではプラスの値を示していた環境保全活動、継続年数 10 年以内はマイナスの値となった。

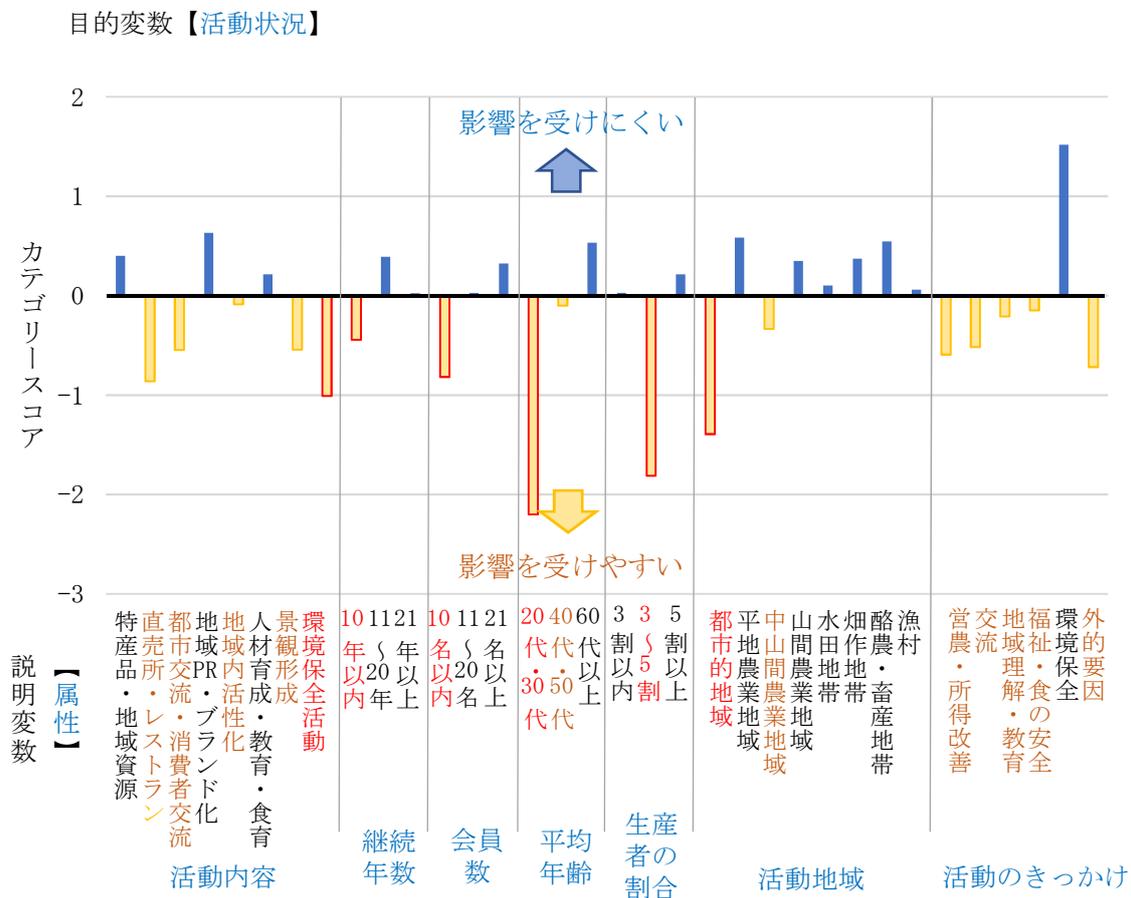


図 4.18 属性別のカテゴリースコア（活動状況）

4. 4 考察

4.4.1 継続要因の考察

本研究では、地域活動の継続要因を検討するにあたって、まず活動休止団体の状況把握を行った。活動休止団体は、中山間農業地域で全体の3分の2を占めていた（図4.2）が、応募団体全体に占める中山間農業地域の団体も3分の2であることから、条件不利地であることが地域活動の継続性に必ずしも不利に働くわけではないと推察される。つまり、活動地域の違いが継続要因に大きく関わるわけではないと考えられる。

同様の理由で、活動休止団体は地域内活性化、6次産業化、都市交流に取り組んでいる団体に多かった（図4.3）が、これらの活動内容は応募団体全体に占める割合も大きいことから、活動内容の違いが継続要因に強く影響しているとは言えない。

一方、北海道開発局提供のアンケート結果（図4.4）からは、活動継続中の団体の多くが活動資金及び人材の不足に対して不安を抱えていることが分かり、実際に活動を休止している団体を対象に行ったヒアリング調査結果（表4.2）からは、実際には後継者不在により休止に至ることが多いと推察された。

さらに、活動継続中の団体を対象に行った満足度調査では、人材確保に着目し、他の要因との比較を行ったところ、継続性が高いと考えられる表彰団体であっても、人材確保は最優先の改善課題であることが確認された（図4.9）。農業地域類型別に比較したところ、都市的地域では人材確保に対する満足度は比較的高かった（図4.10）が、活動が長期になり安定した状態に移行した団体であっても、人材確保は解決されにくい課題であり、総合満足度に最も影響する要因であった（図4.16）。

これらのことから、人材確保が継続性にかかわる大きな要因であることは明確である。そのため、団体内の人間関係や地域住民との協力関係を意味するソーシャル・キャピタル（本研究では、集団内部あるいは集団間での協働を促進するような、共通の規範、価値観、理解を伴うネットワークと定義する。）に視点を置き、考察した。

地域活動を活性化するためにはソーシャル・キャピタルの形成が不可欠（吾郷（2012））であり、ソーシャル・キャピタル向上のためには中心層の形成（中村（2009））や、「地域力（地域の問題解決力）」の向上が重要（宮西（2004））とされている。加えて、地域活動の継続には経済効果も重要（福田（2007））と指摘されている。以上から、地域活動の継続を考えるには、第一に集落レベルの人材育成や団体内の信頼関係の構築が重要であるものの、ある程度の活動の広がり（≒経済効果）も含んだ活動目標を設定することが必要であることを示唆している。ここで活動休止団体の実態（表4.2）を見ると、主な休止要因を、外的要因（①）の影響とした活動団体では、中心層の形成まで至っていたと考えられ、地域資源の再認識や活動支援制度などが十分であれば、より広がりのある新しい活動に移行した可能性がある。また、休止要因がリーダーやスタッフの高齢化（③）、後継者不在（④）とした団体では、人材育成や団体内の信頼関係の構築が不十分であったと考えられ、ソーシャル・キ

ャピタルの根本的な再構築の必要性がうかがえる。

地域住民による活動参加動機が高いほど満足感が高くなる（坂野（2004））ことを踏まえると、団体内の人間関係や地域住民との協力関係に満足している団体は、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルの向上に貢献しており、持続的な活動に移行していると評価することができる。

他方で、本研究の調査結果からは、総合的に満足度の高い団体であっても、人材確保は最優先改善課題であった。北海道の小規模事業の後継者不在率は全国最高（北海道庁（2018））であり、この傾向は地域活動においても共通しているといえる。そこで、地域活動における人材確保が進まない原因について、二要因理論により考察した。

4.4.2 二要因理論による考察

二要因理論（ハーズバーグ（1968））では、「満足」に関わる要因（動機付け要因）と「不満足」に関わる要因（衛生要因）は別のものであるとされている。動機付け要因が満たされると達成感の向上につながり、長期継続を推進する。一方、衛生要因は満たされると不満が解消されるものの、達成感の向上につながるわけではないため、積極的に解消に向けた努力が行われない傾向がある。

本研究では、図 4.9 の第 1 象限に位置する「人間関係」、「地域資源」、「景観」、「地域住民」が現在の満足度の源泉であることから、これらを動機付け要因とみなした。一方、衛生要因は外因的な要因とされており、図 4.9 の第 2・3・4 象限に位置する項目は、外部との協力や支援を含んでいることから衛生要因とみなすことができる。そこで、活動の成長期（主に継続年数 10 年以内の団体を想定）と安定後の世代交代期（主に継続年数 21 年以上の団体を想定）における動機付け要因と衛生要因について、以下のように考察した。

- ・活動の成長期には、動機付け要因（団体内外の良好な人間関係、地域資源及び景観の有効活用）によりリーダーやスタッフの達成感が大きい。一方、衛生要因である人材確保は最優先改善課題であるにもかかわらず、動機付け要因（団体内外の良好な人間関係、地域資源及び景観の有効活用）による達成感が大きいほど、リーダーやスタッフは動機付け要因に強く影響を受け、不満足の原因に意識が行き届かなくなる（見えなくなる）。そのため、後継者不在や人材不足に多少の不満があっても現状維持で十分と判断し、許容してしまうのではないか。

地域活動団体の多くは、町内会のような地縁団体における役務のように活動参加を負担として認識するのではなく、特定の目的を持って自分たちが楽しむこと、達成感を感じることで、さらに地域コミュニティにおける問題への危機感や使命感をきっかけに活動を開始しており、そのため団体内のソーシャル・キャピタルが高いと考えられる。一方で、高いソーシャル・キャピタルが日常的であるため、組織を維持するための新たな人材の確保や新しいソーシャル・キャピタルの構築の必要性を認識しにくい状態に陥っていると推察した。

地域活動が創設時のメンバーの考えに強く依存するのは妥当であるが、そこに衛生要因である存続の概念が含まれていないとしたら、企業や地方公共団体のような組織の存続や拡充が念頭にある組織とは、組織の存続に対する考えが根本的に異なっている。つまり、ここに積極的な人材確保や世代交代が困難となっている原因があると考えられる。

他の衛生要因についても現状維持で十分と判断され、積極的な改善が図られないと推察される。

- ・世代交代期には、図 4.13 に示すように成長期に比べて動機付け要因は低下する。これは、活動が長期になり安定した状態に移行する一方、メンバーの高齢化による体力的な不安から、新しい取組への意欲が低下することに起因すると考えられる。一方、人材確保や他の衛生要因に対する不満は依然として解消されることなく、重要度も低下し、人材確保に努める時期を逸する。

つまり、多くの団体は人材確保に対する課題を認識しているものの、動機付け要因による達成感が大きい状況では、相対的にそれほど重視されない傾向があると推察される。特に、社会的評価を受け達成感が大きいと感じている団体であるほど、人材は外部から与えられる（人材は自ずと集まる）という認識が強いのではないだろうか。また、近年は地方も都市化が進み、地域の問題解決は地域内の住民だけでなく、地域外の多様な関係者が関わる仕組みが必要（敷田（2012））との意見もあるように、社会的評価を受けるほどの団体には、ソーシャル・キャピタルの再構築のために積極的に外部の視点を取り入れている場合が多く、地域外の住民との関係を重視していると言える。

しかし、人材確保の課題は、図 4.13 に示すように、継続年数が長くなっても解決されにくい傾向がある。また、図 4.16 に示すようにコロナ蔓延のような非常時においては、団体の多くは団体内の従来のソーシャル・キャピタル再構築を重視するため、相対的に新たな人材確保の重要度が低下し、非常時の影響が長期に及ぶ場合、人材確保の課題は先送りされる。

そのため、団体が新たに人材を確保してまで組織を存続させようと考えられないのであれば、その認識を変えることが必要である。しかしながら、コロナ蔓延時のように人流の制限がある場合は外部からの人材確保も困難である。そのため、単なる外部からの人材確保ではなく、地域内の住民の中から活動を継承する可能性のある人材を育てることが必要である。例えば、北海道十勝郡浦幌町では、町内の小中学校を中心に、保護者、役場、教育委員会、農協、漁協、森林組合、商工会等の各種団体、町内有志らにより「うらほろスタイル推進地域協議会」を組織し、「地域への愛着を育む事業」や「農村つながり体験事業」に取り組み、大きな成果をあげている（宮前（2013））。このように地域資源や景観を活用した地域活動について、児童・生徒への学びや体験を継続的に行うことで、地域への帰属意識を醸成することができる。すなわち、成果が実るまでの時間はかかるものの、団体が活動する地域内の教育機関と連携して、地域内の住民の中から中長期的に人材を育成するという認識に変えていくことが重要である。

4. 5 小括

本研究では、道内の地域活動の成功事例、休止事例を網羅的に調査し、活動団体の満足度に着目して活動の継続要因について考察を行った。特に組織の存続について、他の多くの組織とは異なる地域活動団体特有の考えについて考察し、活動団体にとって人材（後継者）確保が最優先改善課題であることは明らかであるが、達成感や満足感を重視する地域活動団体は、「長期的な人材育成」という認識が乏しいのではないかと推察した。北海道では、人口減少と高齢化が全国平均に比べて 10 年先んじていると言われており（北海道開発局（2016））、この 30 年間で農家戸数が約 6 割も減少し、特に中山間農業地域の高齢化と後継者不在が顕著である。しかし、図 4.15 に示すように、人材確保に満足している団体の多くは、新しい取組への意欲も大きいと考えられ、他の項目についても満足度が向上しており、地域活動の継続を促すと考えられる。一方で、団体の多くは人材確保が不十分であるにもかかわらず、現状のソーシャル・キャピタルに満足しているがゆえに、積極的に人材を確保するインセンティブが働きにくくなっている。

地域活動は、地域住民が自主的に取り組む活動であるため、活動の継続について強制力が弱く、創設時のメンバーが引退すると同時に活動を休止する場合も多い。しかし、長く継続する地域活動の休止は、地域住民の生活や生産活動を支える手段の喪失であり、特に社会的に弱い立場にあり地域活動の支援を必要とする住民にとっては不安要素である。地域活動は継続してこそ地域コミュニティの存続に寄与することから、住民の地域への関心を高めることによる活動参加促進、教育機関と連携した人材育成など、組織の存続を重視する認識へと変容することが必要と考えられる。

引用文献

農林水産省（2021）（参照 2022. 3. 15）：令和 2 年度 食料・農業・農村白書，農林水産省 Web サイト，〈https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r2/zenbun.html〉。

福田恵子・佐藤豊信・駄田井久（2007）：地域づくりへの継続的参加に関する要因分析，農村計画学会誌，26（2），76-85。

池上大地・山岡萌・井上京・山本忠男（2020）：北海道の農村地域における地域活動の休止要因に関する考察，農業農村工学会大会講演集，69，377-378。

牛野正（1995）：住民主体による地区総合計画づくりと神出方式—農村地域における住民主

体による地区総合計画づくりに関する研究(1)ー, 農業土木学会論文集, 176, 43-59.

吉村彩・広田純一 (2006) : 地域づくりにおける地域住民の主体性形成プロセスとその要因
～岩手県一関市本寺地区を事例として～, 農村計画学会誌 25 巻論文特集号, 305-310.

総務省 (2007) (参照 2021. 5. 15) : 地域コミュニティの現状と問題 (未定稿), 総務省コミュニティ研究会 Web サイト,
<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/community/pdf/070207_1_sa.pdf>.

十勝毎日新聞 (2019) (参照 2020. 12. 23) : トラクターBAMBA 実行委解散 15 年の活動に幕
更別, 十勝毎日新聞電子版,
<<https://kachimai.jp/article/index.php?no=201926203936&display=auto>>.

ジェームス・L・ヘスケット他 (1998), 島田陽介訳 : 『カスタマー・ロイヤルティの経営』.
日本経済新聞出版, 東京, 38-41, 126-131.

吉田寿 (2007) : 『社員満足の経営』. 日本経団連出版, 東京, 110-126.

吾郷秀雄・中桐貴生 (2012) : 農村振興におけるソーシャル・キャピタル形成に関する考察
と提言, 農業農村工学会誌 (水土の知), 80 (10), 803-807.

中村省吾・星野敏・中塚雅也 (2009) : 地域づくり活動展開におけるソーシャル・キャピタル
の影響分析, 農村計画学会誌, 27, 311-316.

宮西悠司 (2004) : 「地域力」を高めることが, 「まちづくり」につながる, 日本都市計画学
会, 53 (1), 72-75.

坂野純子・矢嶋裕樹・中嶋和夫 (2004) : 地域住民におけるボランティア活動への参加動機
と満足感の関連性, 東京保健科学学会誌, 7 (1), 17-24.

北海道庁 (2018) : 北海道経済の現状, 北海道経済部経済企画局経済企画課作成資料
(2018. 8. 10), 6.

フレデリック・ハーズバーグ (1968), 北野利信訳 : 『仕事と人間性 動機づけー衛生理論の
新展開』. 東洋経済新報社, 東京, 83-106.

敷田麻実・森重昌之・中村壯一郎（2012）：中間システムの役割を持つ地域プラットフォームの必要性とその構造分析，国際広報メディア・観光学ジャーナル，14，23-42.

宮前耕史・小林可奈・栗本友佳（2013）：「うらほろスタイル」から学ぶ地域教育開発専攻・地域教育分野の「地域創造型」教師養成の取り組み，北海道教育大学釧路校研究紀要，45，1-8.

北海道開発局（2016）（参照 2020. 10. 1）：北海道総合開発計画，北海道開発局 Web サイト，〈<https://www.hkd.mlit.go.jp/ky/ki/keikaku/u23dsn0000000fqs-att/u23dsn0000000fya.pdf>〉.

アンケート様式

地域づくり活動の継続性に関するアンケート

1. 質問項目設定の考え

団体活動の継続には多様な要因があり、それらが複雑に影響しあっているものと考えられます。本アンケートでは、その活動継続に関係する（であろう）いくつかの要因について、満足度と重要度の視点から評価をお願いするものです。

2. 質問の目的

問 1 : 属性の把握

問 2～5 : 課題（人材、資源、資金）の把握

問 6～10 : 関係者との協力関係の把握

問 11～15 : 直近 1 年（コロナ感染拡大前後）の活動状況・満足度の変化を把握

質問項目

1. 貴団体について教えてください。該当する項目に☑を入れてください。

団体名

[]

活動内容（複数回答可）

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 特産品・地域資源 | <input type="checkbox"/> 直売所・レストラン |
| <input type="checkbox"/> 都市交流・消費者交流 | <input type="checkbox"/> 地域PR・ブランド化 |
| <input type="checkbox"/> 地域内活性化 | <input type="checkbox"/> 人材育成・教育・食育 |
| <input type="checkbox"/> 景観形成 | <input type="checkbox"/> 自然環境の保全と利用 |

継続年数

- | | | |
|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 10年以内 | <input type="checkbox"/> 11～20年 | <input type="checkbox"/> 21年以上 |
|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|

会員数

- | | | |
|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 10名以内 | <input type="checkbox"/> 11～20名 | <input type="checkbox"/> 21名以上 |
|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|

会員の平均年齢

- | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 20代・30代 | <input type="checkbox"/> 40代・50代 | <input type="checkbox"/> 60代以上 |
|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|

会員のうち、生産者（農家、漁家）の割合

- | | | |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 3割以内 | <input type="checkbox"/> 3割～5割 | <input type="checkbox"/> 5割以上 |
|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|

活動している地域（複数回答可）

- | | | |
|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 都市的地域 | <input type="checkbox"/> 平地農業地域 | <input type="checkbox"/> 中山間農業地域 |
| <input type="checkbox"/> 山間農業地域 | <input type="checkbox"/> 水田地帯 | <input type="checkbox"/> 畑作地帯 |
| <input type="checkbox"/> 酪農・畜産地帯 | <input type="checkbox"/> 漁村 | <input type="checkbox"/> 離島 |

活動を始めたきっかけ（複数回答可）

- | | | |
|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 営農・所得改善 | <input type="checkbox"/> 交流 | <input type="checkbox"/> 地域理解・教育 |
| <input type="checkbox"/> 福祉・食の安全 | <input type="checkbox"/> 環境保全 | <input type="checkbox"/> 外的要因 |

回答例を参考に、各問について の中から該当する数字に○を付けてください。

(回答例)

問 貴団体の人材の確保（特に後継者の育成）について、どの程度、満足していますか。また、どの程度、重視していますか。

【満足度】(1～10) (満足度が高いほど数字は大きい)

(例えば、人材が十分に確保されておらず、あまり満足していない場合)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

← 満足していない

満足している →

【重要度】(1～10) (重要度が高いほど数字は大きい)

(例えば、後継者の育成を特に重視している場合)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

← 重視していない

重視している →

2. 貴団体の人材の確保（特に後継者の育成）について、どの程度、満足していますか。また、どの程度、重視していますか。

【満足度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

【重要度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

3. 貴団体が活動する地域の地域資源（農産物、自然環境、文化など）について、どの程度、満足（重視）していますか。

【満足度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

【重要度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

4. 貴団体が活動する地域の景観（農村の景観、自然の風景）について、どの程度満足（重視）していますか。

【満足度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

【重要度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

5. 貴団体の活動資金の確保について、どの程度、満足（重視）していますか。

【満足度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

【重要度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

また、活動資金の主な調達方法について、下記のうちから1つ選んでください。

- ①運営費はすべて自分たちの活動でまかなっている（自主財源や販売利益等も含む）
- ②これまでの運営費の一部は外部からの補助金・助成金（これまでに一度でもあれば）
- ③これまでの運営費はすべて外部からの補助金・助成金

また、1年間の活動費（全体の支出額）は概ねいくらですか。 万円

6. 貴団体の活動に対する地域住民の理解や協力について、どの程度、満足（重視）していますか。

【満足度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

【重要度】

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

7. 貴団体内の人間関係について、どの程度、満足（重視）していますか。

【満足度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

【重要度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

8. 行政からの支援や協力について、どの程度、満足（重視）していますか。

【満足度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

【重要度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

9. 農協や商工会からの支援や協力について、どの程度、満足（重視）していますか。

【満足度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

【重要度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

10. 地域の教育機関（小中高校，大学，図書館など）との連携について、どの程度満足（重視）していますか。

【満足度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

【重要度】

1 2 3 4 5 6 7 8 9

11. 活動開始当初の活動状況を5とした場合，現在（令和2年11月時点）の活動状況はどの程度ですか。（※2022アンケートでは，2022年5月時点）

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10以

1 2. 活動開始当初の活動状況を5とした場合、1年前（新型コロナウイルス感染症の感染拡大前）の活動状況はどの程度でしたか。

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

1 3. 貴団体は総合的に考えて、現在の活動にどの程度、満足していますか。

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

← 満足していない

満足している →

1 4. 1年前（新型コロナウイルス感染症の感染拡大前）の時点では、貴団体はどの程度、満足していましたか。

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

← 満足していない

満足している →

1 5. 新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、特に大きく変化したことは何ですか？

(自由記載)

(例) イベントがなくなり、特産物販売の売上げが減少した。

(例) 地域の小学校との連携方法について、改めて考え直す機会になった。

第5章 コロナ禍における地域活動のレジリエンス

5.1 コロナによる地域社会への影響

5.1.1 コロナによる社会経済活動への影響

2020年1月に北海道で最初の感染が確認されたコロナは、地域経済活動に様々な影響を及ぼした。表5.1に示すように、コロナ禍1年目の2020年は、学校の休校に始まり、特に札幌市との不要不急の往來を自粛するよう、道庁から各自治体に対する要請が多く発出された。2021年も同様の要請が続いたが、2月からはワクチン接種が始まり、7月の「夏の再拡大防止特別対策」以降は、「要請」ではなく「呼びかけ」や「お願い」という形で、住民自らの判断で不要不急の往來を自粛する行動をとることが求められた。

表5.1 道内における往來自粛等の要請の経緯

時期	往來自粛等の要請の内容
2020年1月	道内で最初の感染確認
2月	全道の小中学校に休業を要請
2月	緊急事態宣言(2/28~3/19)【道独自】 週末の外出自粛, 小中学校・高等学校等の臨時休業等を要請
4月	緊急事態宣言(4/17~5/25) 外出自粛, 札幌市との往來自粛, 催物の開催自粛を要請
5月	感染拡大防止に向けた取組(5/25~5/31) 不要不急の外出自粛(特に札幌市に強く要請), 札幌市との往來自粛, 施設の使用・催物の開催の停止, 旧市学校の臨時休業等を要請
11月	感染拡大防止に向けた施策(11/17~2021/2/28) 札幌市を道の警戒ステージ4相当と決定, 札幌市の不要不急の外出・往來自粛を要請
2021年3月	札幌市を対象とした感染拡大防止に向けた施策(3/27~5/8) 札幌市に道の警戒ステージ4相当の強い措置の協力要請
5月	まん延防止等重点措置(5/9~5/15) 札幌市を除く全道域に札幌市との不要不急の往來自粛や基本的な感染防止行動の実践を要請
5月	緊急事態宣言(5/16~6/20) 全道に不要不急の外出を控えるよう要請
6月	まん延防止等重点措置(6/21~7/11)
7月	夏の再拡大防止特別対策(7/12~8/1) 全道域で, 札幌市との不要不急の往來を自粛 重点地域である札幌市には, 不要不急の外出や移動を控える等を要請
8月	まん延防止等重点措置(8/2~8/26) 全道に不要不急の外出や移動を控えることを要請
8月	緊急事態宣言(8/27~9/30) 全道に不要不急の外出や移動を控えることを要請
10月	秋の再拡大防止特別対策(10/1~10/31) 全道に, 外出は混雑している場所や時間を避けて少人数で行動すること等を要請
2022年1月	オミクロン株の感染の広がりも踏まえ, 基本的な感染防止行動の実践を呼びかけ
1月	まん延防止等重点措置(1/27~3/21) 全道に, 混雑している場所や感染リスクが高い場所への外出・移動を控えることを要請
4月	感染拡大防止に向けた道民の皆様へのお願い(4/18~8/31) 基本的な感染防止対策の徹底と, ワクチン接種の検討を重点的に呼びかけ
9月	医療のひっ迫と感染の拡大を防ぐ取組(9/1~9/30) 医療のひっ迫を防ぎ, 感染拡大防止と社会経済活動の両立を図るため, 基本的な感染防止行動の徹底や事業継続に向けた取組を展開
2023年1月	感染拡大防止に向けた道民の皆様へのお願い(1/13~) 高い感染レベルが続く中, 改めて感染防止行動の徹底を呼び掛け

出典：北海道庁「北海道新型コロナウイルス感染症対策本部指揮室」HPをもとに作成

食料・農業・農村白書（2021）では、外出自粛やインバウンド需要の減少等による飲食業・観光業への影響だけでなく、高密度を避ける生活様式の常態化により、食事をとる場所や食べ物の入手先が変化し、個々の農畜水産物の需要に大きな影響を及ぼしたとされている。そのうち、食関連産業に関わる地域活動への影響としては、具体的には以下のことが挙げられる。

- ・ 外食産業の売上が大幅に減少し、コロナ関連倒産のうち、飲食店の倒産件数が最も多かった。一方で、自宅での食事・料理機会が増加し、オンラインでの販売・PRや外食事業者によるテイクアウトやフードデリバリーの取組が拡大した。
- ・ 農家へのマイナスの影響としては、「単価・相場の下落」が最も多く（68%）、「既往販路・出荷ルート of 縮小・停止」（33%）、「消費者への直接販売の縮小・休業（直売所など）」（24%）、「労働力不足（パート、実習生等含む）」（15%）、「原材料や資材等仕入れ関係の停滞」（13%）と続き、農家の経営にも影響が出ていることが明らかとなった。
- ・ このような農畜水産物の需要の変化を受けて、消費者の国産志向の高まり、地域農畜産品を活用した差別化・ブランド化、取引先の拡大・分散化（リスクヘッジ）を理由に、食品産業事業者の3割が国内産地との取引を増やしたいという意向であった。
- ・ 一方で、コロナの影響で販路を失った国内生産者から農水産物を購入する「応援消費」や、また、外食向けに販売予定であった未利用食品を、フードバンクを通じて「こども食堂」等に提供する動きが広がった。
- ・ また、宿泊業や飲食業に従事していた障害者が、賃金確保のために、農繁期の農作業に従事する農福連携の取組など、農業経営者が休職者を雇用する動きも見られた。
- ・ さらに、テレワークなど場所を問わない働き方が広がるとともに、地方への関心が増加したことによって、農泊に取り組んでいる地域で余暇を楽しみつつ仕事を行うワーケーションや地方移住への注目が高まった。

このように、コロナによる社会経済活動への影響は、必ずしも負の影響ばかりではない。しかしながら、小塩（2022）は、個人への影響の程度は、個人の職種（所得、雇用形態）や属性（性別、年齢、教育水準）に左右され不平等であり、所得水準が相対的に低く、危機に対して脆弱な雇用についている層に甚大な影響が確認され、格差が増幅すると指摘している。

第2章で述べたように、道内の農業経営者は農家レストランなどの食関連産業に多く取り組んでいるが、これらの事業の停滞は、事業者だけでなく、農産物の提供や雇用の面で、共同で事業に関わる農家・地域住民の所得確保の機会を喪失させる。また、配食事業は、交通弱者に食事を宅配するだけでなく、一人暮らし高齢者や自宅療養者の見回りも兼ねている場合があり、コロナにより配食事業が継続困難になると、利用者の生活上の不安が大きくなる。さらに、経済的に不安を抱えている家庭にとって、コロナにより地域食堂が休止になると、家計の負担が深刻化する恐れがある。このように、コロナによる地域活動の制限は、地域コミュニティ内のソーシャル・キャピタルを低下させ、地域コミュニテ

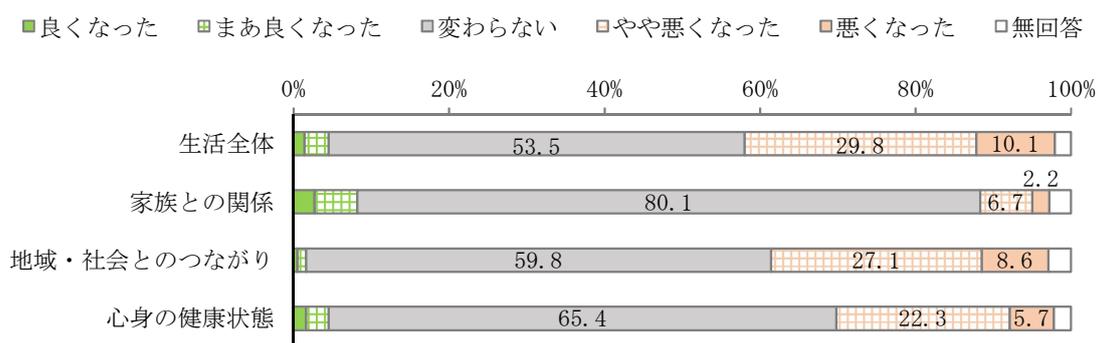
ィが有する機能をさらに低下させるだけでなく、特に社会的弱者（経済的弱者、交通弱者、災害弱者、情報弱者）に大きな不安や経済的負担をもたらす。

5.1.2 コロナによる日常生活への影響

コロナの蔓延は都市と農村の交流や地域内の交流を制限し、地域コミュニティ内の対人関係にも影響を及ぼした。地域コミュニティの中でこれまで行われてきた祭りや住民同士の交流は不要不急の活動とされ、自粛を余儀なくされた結果、個人と地域社会とのつながりの悪化が進行し、「望まない孤独」が増加した（内閣官房，2022）。**図 5.1**に示すように、コロナにより日常生活全体の悪化を感じる人が約4割、地域社会とのつながりの悪化を感じる人も約4割に達していた。地域内でのコミュニケーション頻度の低下は、支援や協力を必要とする、危機に対して脆弱な住民に孤立感や負担感をもたらし、必要な情報や支援へのアクセスを困難にする恐れがある。

上原（2021）は、行動の自粛によるストレスの増加量は、家族や地域住民との信頼関係が希薄になるほど高くなると指摘している。野口（2020）もまた、コロナのパンデミックが他の災害と異なることは、人々の物理的な接触が制限され、社会的交流に制約がある点であり、これはソーシャル・キャピタルの減衰とコミュニティの崩壊に大きな危機をもたらしている可能性があり、意識的にソーシャル・キャピタルの維持・改善に努めていく必要があると述べている。

さらに、東（2022）は、新しいアイデアを生み出すためには、リアルでの対話、無駄に思える雑談やブレイクタイムが欠かせないが、コロナは人と人とが直接会うことを減らそうとする風潮をつくり、長期的な負の影響は大きいと指摘している。コミュニケーション方法の変化による社会への影響は、コロナ収束後も長期的に観察していく必要がある。



出典：内閣官房 孤独・孤立対策担当室
孤独・孤立の実態把握に関する全国調査結果報告（2022年6月公表）をもとに作成

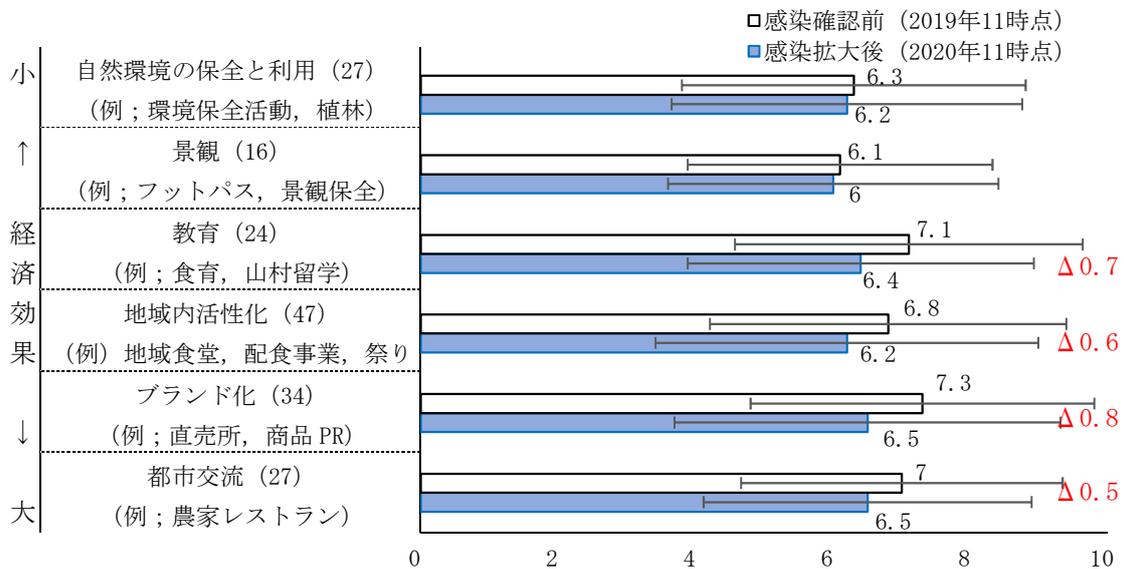
図 5.1 コロナ禍における日常生活の変化

5. 2 コロナによる地域活動への影響

5.2.1 コロナ禍1年目の状況

不要不急の往来自粛が要請されたコロナ禍1年目は、地域活動を一時的に中止した団体が多く見られた（池上ら（2022a））。そこで、2020アンケート（n=91；質問内容は表4.1のとおり）をもとに、コロナ蔓延前後における地域活動団体の活動状況を整理し、コロナによる地域活動への影響を検討した。

図5.2にコロナ蔓延前後（蔓延前の2019年と蔓延後の2020年）の活動状況を示す。活動状況の値は、完全に満足した活動ができている場合を10とした相対値である。いずれの活動においても、コロナ蔓延後に活動状況が低下していることが確認された。しかし、主な活動内容が「自然環境の保全と利用」、「景観」に関する活動の団体では、活動状況の低下が小さかった。環境保全活動や景観に関する活動は、主に屋外での活動であるため3密（密閉、密集、密接）の回避が可能であり、また経済性を重視したものではないことから、人の交流や販売を伴う活動ほどコロナ蔓延の影響を受けなかったと考えられる。例えば、活動団体の中には、例年は広く参加者を募って植林活動を行うが、コロナ蔓延後は会員と近隣住民のみで活動を継続していた団体や、コロナ蔓延後もフットパスの活動やルートマップの作成を継続している団体が見られた。



※各項目の（ ）内の数字は回答数、
スコアは、団体設立当初の活動状況を5.0とした各時期の活動状況（相対評価）、
棒グラフは平均値、エラーバーは標準偏差を表す。

図5.2 コロナ蔓延前後での活動状況の変化（活動内容別）

ここで、活動団体の総合満足度に関連性の強い要因を把握することを目的に、CHAID 分析を行った。CHAID 分析は、ある目的変数に最も影響のある要因を機械的に抽出し、母集団を類似した集団に分割していく統計手法であり、統計的に影響の強い順に変数が枝分かれし、決定木を構築する。

図 5.3 に CHAID 分析結果を示す。目的変数は総合満足度である。2020 アンケートに回答のあった団体の総合満足度の平均値が 6.4 だったことから、相対的に 7 以上を総合満足度が高い、6 以下を低いと見なして、○×で区分した。なお、データに欠損のない分析対象 n=67 のうち、このような決定木の形で機械的に抽出できたのは、総合満足度 7 以上の 10 件と総合満足度 6 以下の 13 件、計 23 件のデータであった。

図 5.3 のように、総合満足度に最も関連性の強い要因は、活動状況であることが示された。つまり、活動状況が高い団体には、総合満足度が高い団体が多く、一方で、総合満足度が低い団体の多くは活動状況も低いと言える。さらに、その活動状況に関連性の強い要因は、活動内容であった。活動状況が低い団体 15 件のうち、環境保全活動に取り組んでいる 4 件のうちの 3 件は総合満足度が高く、それ以外の活動に取り組んでいる団体 11 件はすべて総合満足度が低い結果であった。つまり、少ないデータ数ではあるが、コロナで活動が制約されている状況では、環境保全活動が高い満足度を得ることができることを示唆している。

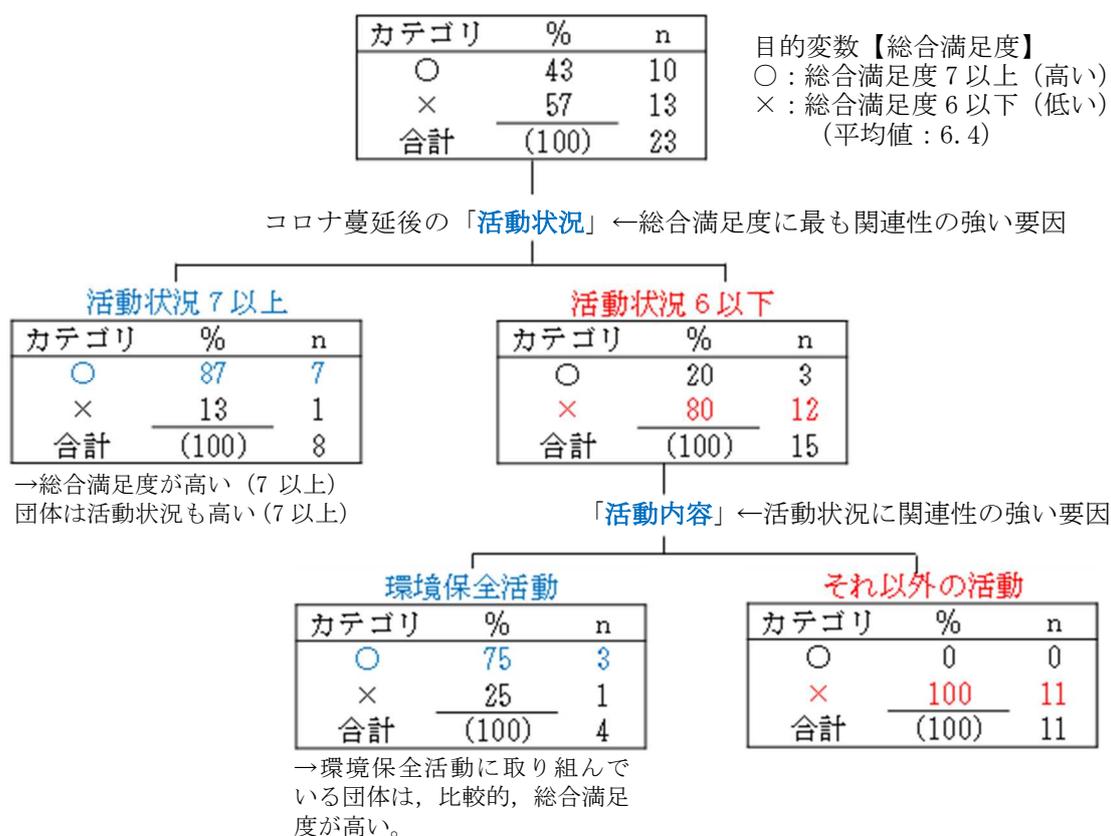


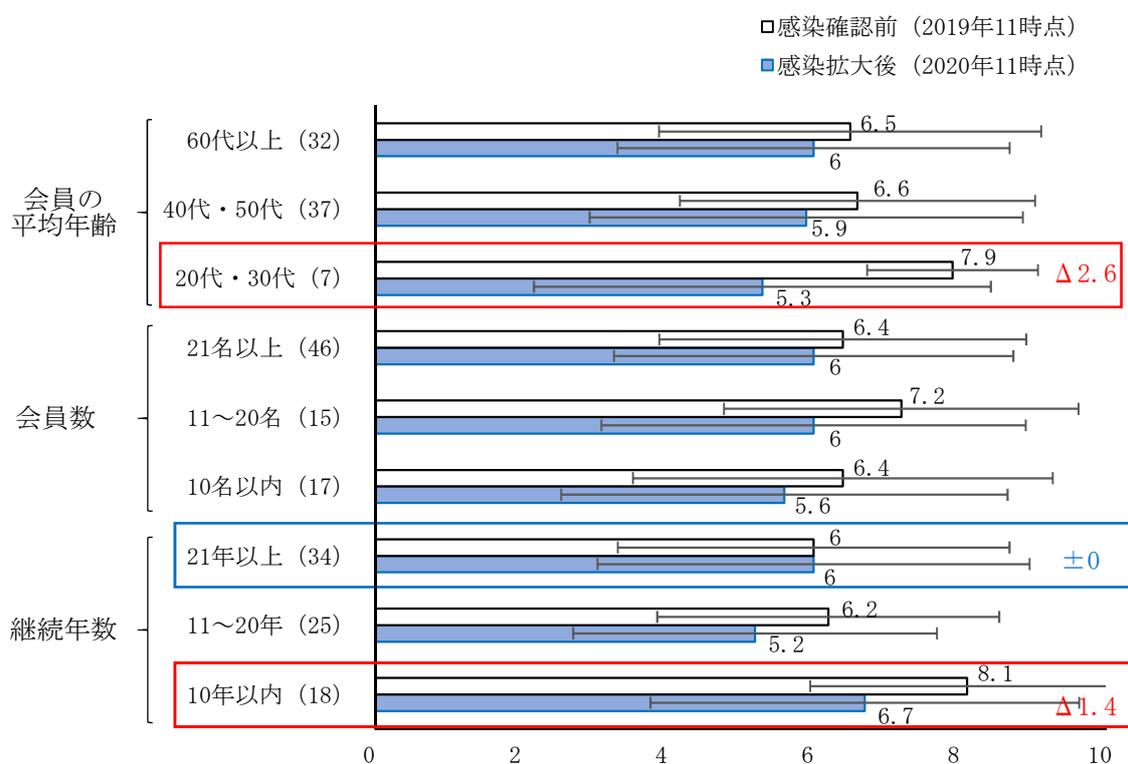
図 5.3 CHAID 分析結果

次に、活動団体の属性別に整理したところ（図 5.4）、会員の平均年齢別では、「20代・30代」で顕著な低下が見られた。オンラインへの展開など、柔軟な対応が可能と考えられる「20代・30代」の団体ほどネガティブなショックの影響を強く受けていることが分かった。ただし、「20代・30代」のデータは7つと少なく、コロナ蔓延前の標準偏差は小さいが、蔓延後の標準偏差が大きく、データのばらつきが多い。

また、継続年数別では「10年以内」では明らかな低下が見られたが、「21年以上」では低下が見られなかった。

これらのことから、比較的若い世代が主体で継続年数が短い活動団体は、いわば活動の成長期にあり、積極的に都市部との交流や商品開発に取り組んでいたため、その反動で、人の移動制限によって影響を強く受けたと考えられる。

例えば、団体の中には、コロナ蔓延前まで活発な活動が行われていたが、2020年度は活動全般を中止している団体が見られた。その団体は会員全員が女性で、幼い子どもがいる会員も多かったことから、活動中止は感染に対して強い不安を感じたための判断であった。一方で、継続年数が長く、活動が安定している団体の中には、蔓延初期に飲食業の収益が減少したものの、感染対策を行い、地域住民を対象にした事業にシフトすることで収益が回復した団体が見られた。



※各項目の（ ）内の数字は回答数、スコアは、団体設立当初の活動状況を5.0とした各時期の活動状況（相対評価）、棒グラフは平均値、エラーバーは標準偏差を表す。

図 5.4 コロナ蔓延前後での活動状況の変化（属性別）

5.2.2 コロナ禍3年目の状況

次に、コロナ禍3年間の活動状況の変化を見るため、2020アンケートと2022アンケートを整理し、コロナ蔓延前後（2019年と2020年、2019年と2022年）を比較した。比較に先立ち、コロナ禍での活動状況は、経済性を重視する活動と、地域住民の生活環境や福祉といった社会性を重視する活動では、大きく異なると考えられることから、活動の特徴に留意して活動状況の変化を検討するため、活動の主目的や経済効果に着目して活動分類を行った。表5.2のように、活動の特徴を踏まえて、経済活動（観光や都市交流）、文化活動（景観や教育）、社会活動（インフラや地域内活性化）に分類した。

なお、2回のアンケート調査は同じ対象者（表彰団体160団体）に行い、有効回答数は2020アンケートでは91、2022アンケートでは74であり、このうち66団体から両方に回答があった。しかし、以下に示すアンケート結果は、それぞれ、n=91、n=74のデータを使用しており、回答者が完全に一致していないことに留意する必要がある。また、両方に回答のあった団体においても、コロナ禍1年目とコロナ禍3年目では、コロナ蔓延前の活動状況に対して認識が変化している場合が見られた。

表5.2 活動分類項目

	分類項目	活動内容（例）	活動の特徴
大 ↑ 経 済 効 果	観光(n=13)	農泊, グリーン・ツーリズム（主目的：収益の向上）	経済活動
	都市交流(n=25)	都市住民との地域間交流（主目的：地域の活性化）	
	6次産業化(n=45)	レストラン経営, 商品開発（主目的：収益の増加）	
	雇用(n=15)	U・Iターン雇用, 地元雇用（主目的：雇用の創出）	
	ブランド化(n=39)	地域資源の価値化・PR（主目的：他地域との差別化）	
	景観(n=15)	フットパス, 景観保全	
果 ↓ 小	教育(n=27)	食育, 環境学習, 山村留学	文化活動
	インフラ(n=5)	地域公共交通, 生活環境整備	
	地域内活性化(n=43)	祭り, 地域食堂, 配食事業	

※分類項目別の件数は2022アンケートでの回答数であり、重複がある。

図 5.5 に 2020 アンケート (n=91) と 2022 アンケート (n=74) で把握した全団体の活動状況の平均値を示す。2020 アンケート, 2022 アンケートともに, 蔓延後に活動状況は低下していたが, 2020 アンケートの数値よりも 2022 アンケートの数値が低下傾向にあった。なお, 総合満足度も概ね同様の結果であった。

次に, 比較的件数の多かった活動内容を抽出し, 経済活動 (6 次産業化), 文化活動 (景観), 社会活動 (地域内活性化) 別に活動状況を比較した (図 5.6)。経済活動 (6 次産業化) は, 2020 アンケートでは蔓延後に大きく低下する結果となっていたが, 2022 アンケートでは蔓延後の方が上昇していた。文化活動 (景観) もまた, 2020 アンケートでは低下が見られたが, 2022 アンケートでは蔓延後の方が上昇しており, 経済活動 (6 次産業化) と同様, 認識の変化が見られた。一方, 社会活動 (地域内活性化) は, 2020 アンケート, 2022 アンケートともに, 蔓延後の方が低下していた。

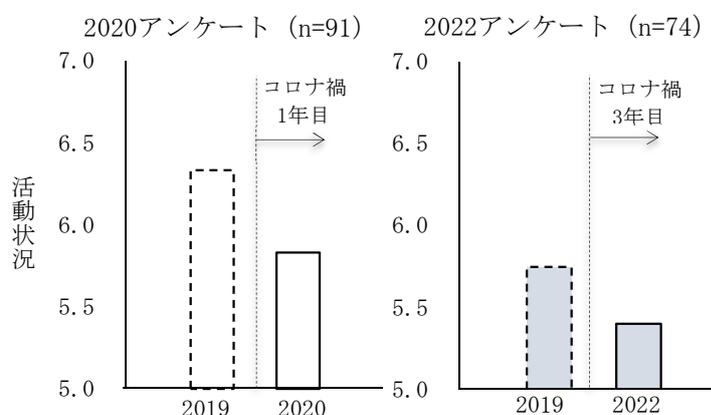


図 5.5 活動状況の変化 (全団体)

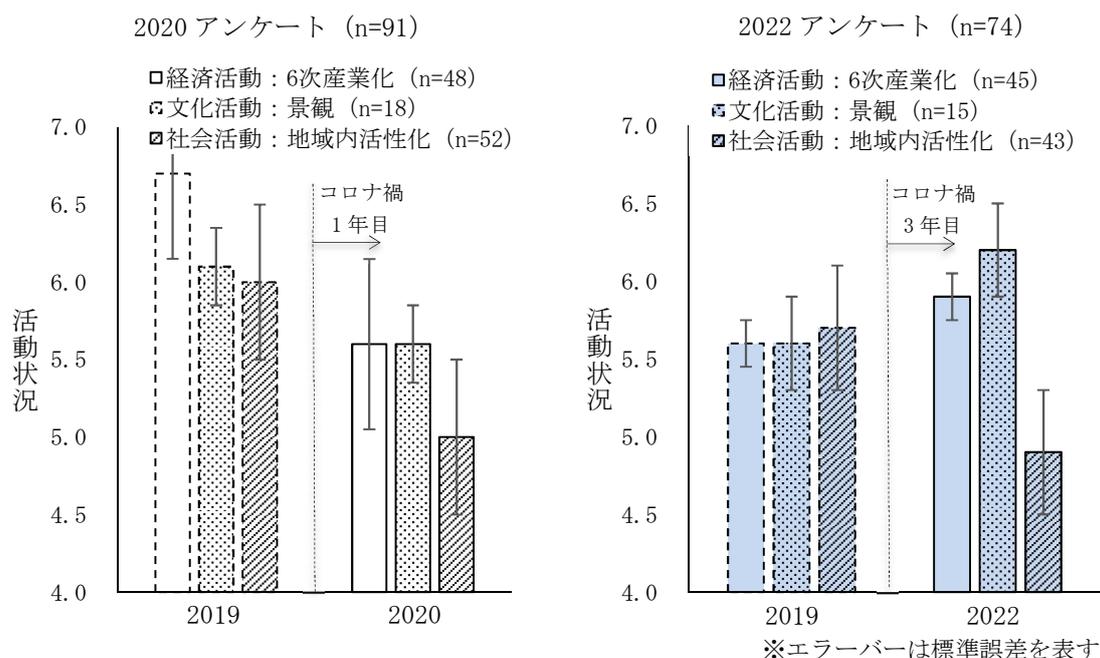


図 5.6 活動内容別の活動状況の変化

5.2.3 地域活動における協力関係の変化

上記で見たように、コロナ禍のような不確実性の高い状況でも活動を継続するためには、活動のやり方を変える（例えば、活動の場を屋内から屋外に変える）という適応力の発揮が効果的であるが、行動制限のある状況に合わせて柔軟に行動変容した団体がいる一方で、団体内外の協力関係の変化、合意形成の困難に直面し、満足度のいく活動ができていない団体も見られた（池上ら（2022b））。

黛（2021）は、コロナのパンデミックは、これに起因する経済的ショックに立ち向かうため、地元のネットワークとその協力体制を強化する機会を農村コミュニティに結果的に提供したと指摘している。今後も類似の事態に直面するリスクは十分に考えられることから、非常時における活動団体の協力関係の変化を把握することは重要である。

2022 アンケートにおける団体の各課題（表 4.1）の満足度と重要度の加重平均の分布を図 5.7 に示す。図中の破線は満足度・重要度の各平均値を示している。各象限の意味は、第 4 章の図 4.9 と同様である。図 5.7 に示すように「人間関係」、「地域資源」、「景観」、「地域住民」が第 1 象限に該当し、満足度の源泉であった。一方、第 4 象限の最優先改善課題には、「人材」のみ該当した。図 4.9 で示したように、2020 アンケートでは「人材」のほかに「資金」も最優先改善課題であったが、2022 アンケートでは「資金」の満足度が上昇しており、相対的に資金面での課題が解消されたと推察される。第 2 象限は現状維持項目、第 3 象限は優先度の低い項目であり、「行政」、「農協・商工会」及び「教育機関」が該当した。

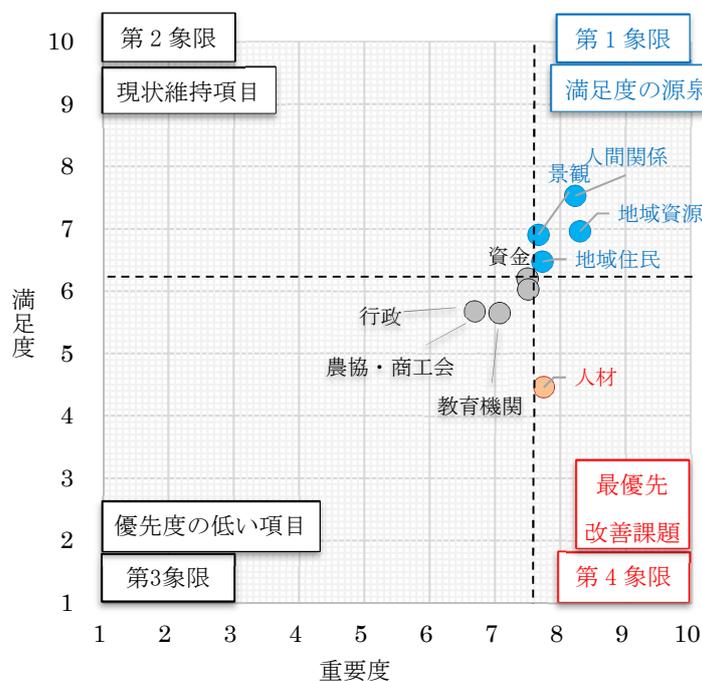


図 5.7 満足度と重要度の分布（2022年）

次に、外部との協力関係のみ抽出し、2020 アンケート結果と 2022 アンケート結果を比較したところ (図 5.8)、「農協・商工会」以外は、満足度・重要度ともに 2020 年と比べて 2022 年の方が低下していた。そこで、対象団体を経済活動の団体 (計 50 団体) のみ抽出して比較したところ (図 5.9)、わずかではあるが、「農協・商工会」は 2022 年の方が上昇していた。

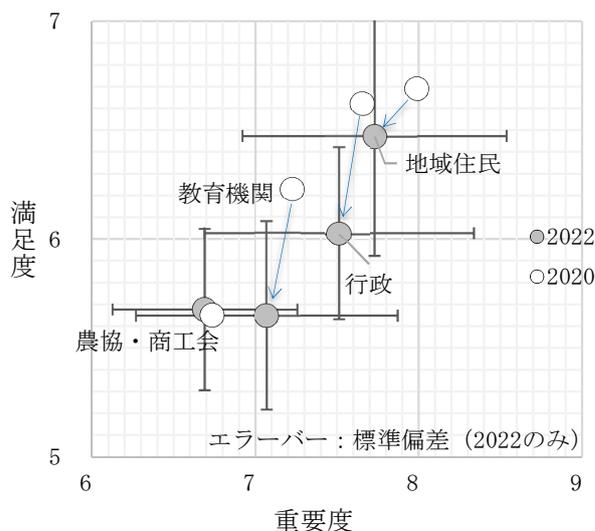


図 5.8 外部との協力関係の変化 (対象：全団体)

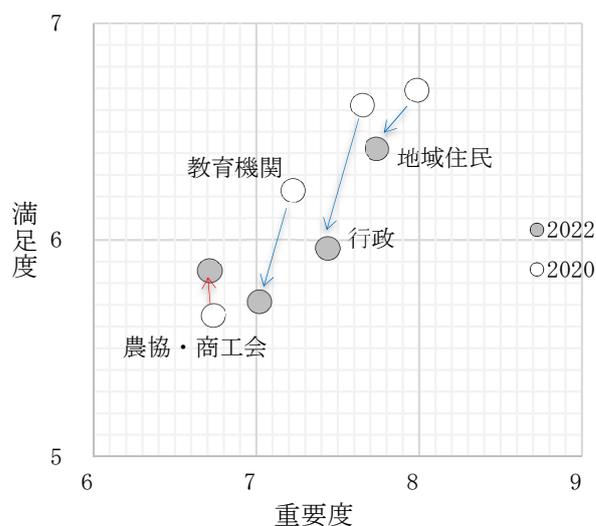


図 5.9 外部との協力関係の変化 (対象：経済活動の団体 (50 団体))

上記で述べてきた活動状況と協力関係の変化について、表 5.3 に整理した。2 回のアンケートの結果からは、コロナ禍 1 年目では、活動状況は全体的に低下傾向にあるものの、活動内容別に見ると、コロナ禍 3 年目では、6 次産業化のような経済活動や景観活用のような文化活動は回復の傾向が見られた。社会的な背景として、コロナ禍 2 年目にワクチン接種が始まり、往来の自粛が緩和され、比較的近距離の移動を楽しむマイクロツーリズムのような旅行スタイルが普及したように、感染対策と社会経済活動の両立が図られたことが大きいと考えられる。農村地域でも多くの交流施設や活動拠点に Wi-Fi や公衆無線 LAN のような情報通信機器が整備され、また、商工会や行政による事業者や住民へのオンライン講習が行われている。6 次産業化のような経済活動は、オンラインの活用が普及し、特に農産物や食品の販売の面で活動スタイルの変容が進んだことが回復傾向の一因と考えられる。また、文化活動は、人数制限を行って密を回避する手段をとりやすいこと、飲食を伴わない場合が多いことから、活動の再開が容易だったと考えられる。一方で、地域内活性化のような社会活動は、定例の活動も多く活動スタイルの変更が難しいこと、対面であることが基本となる活動では参加者が敬遠しやすいこと、さらにコロナのような感染症に

対して体力的に脆弱な高齢者や子どもに関わる活動が多いことから、活動の縮小が避けられなかったと推察される。

次に、外部との協力関係については、コロナ禍1年目・3年目ともに、内的要因と比べて、「農協・商工会」、「行政」、「教育機関」との協力は、満足度・重要度が低い結果であった。その一因として、団体の多くは、コミュニケーションの機会が減少した団体内の合意形成や資金確保を優先したためと考えられる。一方、2022年には、経済活動に取り組む団体では「農協・商工会」に関する満足度が上昇しており、「農協・商工会」との協力は進んだと考えられるが、社会活動や文化活動では、外部との協力関係構築は十分には進んでいないと推察される。

他方で、外部との協力関係のうち、「地域住民」との協力に対する満足度・重要度は、コロナ禍であっても比較的高かった。地域外との交流が制限される中で、活動の参集範囲を近隣住民のみに留めて活動を継続するなど、地域住民を重視する傾向が見られた。

表 5.3 活動状況と満足度・重要度の変化

	活動状況		満足度・重要度	
	2020 コロナ禍1年目	2022 コロナ禍3年目	2020 コロナ禍1年目	2022 コロナ禍3年目
6次産業化 (経済活動)	低下傾向	回復傾向 オンラインの活用が普及 →活動スタイルの変容	内的要因と比べて、外部との協力関係は、満足度・重要度が低い。 →団体内の合意形成や資金確保を優先	「農協・商工会」に関する満足度は上昇 →協力関係が進んだ
景観 (文化活動)		回復傾向 ・人数制限を行って密を回避する手段をとりやすい。 ・飲食を伴わない場合が多い。		満足度・重要度ともに低下傾向
地域内活性化 (社会活動)		低下傾向 ・定例的な活動が多く、活動スタイルの変更が難しいことが多い。 ・対面であることが基本となる活動では参加者が敬遠しやすい。 ・感染症に対して脆弱な高齢者や子どもに関わる活動が多い。 ・いったん休止すると、活動再開に否定的な住民が増え、合意形成が困難になった。 →活動の縮小		

5.2.4 地域活動団体における認識の変化

このように、コロナ禍で3年が過ぎ、住民同士の協働活動や祭りなどの地域イベントが従前に戻りつつある一方で、地域活動を再開できずにいる地域も見られた(2023年3月時点)。稲垣(2022)は、コロナ禍の長期化により、感染を回避する行動様式が常態化し、一部の住民にとっては地域活動が行われないことも常態化したため、今後の地域活動に否定的な住民が増えていると指摘している。地域内の協力関係の希薄化は、住民間の合意形成をより困難にし、長期的に地域社会の維持に負の影響を及ぼす恐れがある。そこで、活動が制約を受けるコロナ禍での活動継続要因を検討するため、地域内の協力関係も含め、活動に影響すると考えられる課題(表4.1)に対する地域活動団体の認識の変化を整理した。

2回のアンケート結果を比較したところ、2022アンケートの方が全体的に満足度・重要度は概ね低下傾向であったが、内的要因のうち、〔地域資源(農産物)の活用〕と〔団体内の人間関係〕に関する満足度・重要度は、2022アンケートでも比較的高い値を示した(図5.11)。コロナ禍で活動制限が長期化する中、団体の多くは地域資源を活用した活動(巣ごもり需要に対応した商品開発やネット通販など)に一定の満足感を得ており、また、外部との協力関係よりも、交流機会が減少した団体内メンバーとの信頼関係の再構築を優先したと考えられる。

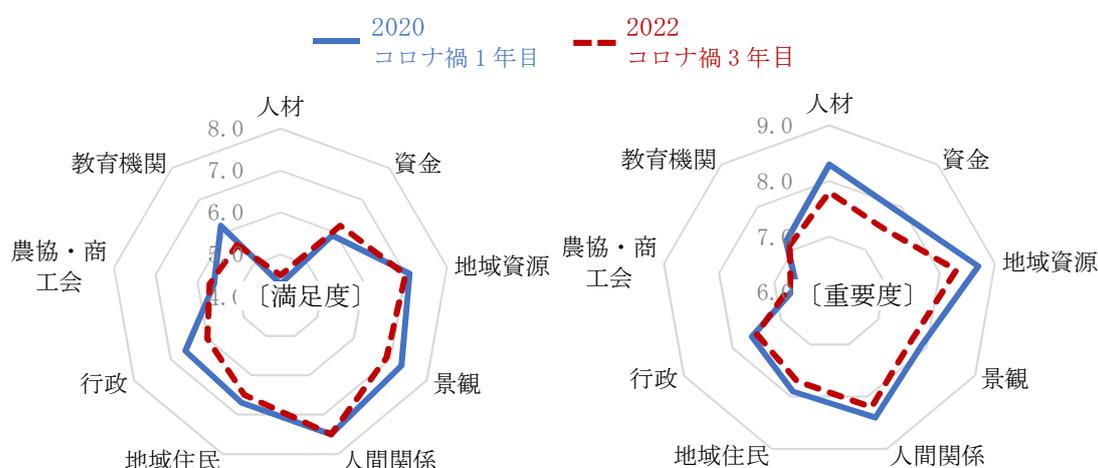


図5.11 2020アンケートと2022アンケート結果の比較(左;満足度,右;重要度)

ヒアリング調査は、上記2回のアンケートに回答のあった団体の中から、活動地域の条件(人口、立地条件、感染状況など)の共通性を考慮し、同じ地域(市町単位)で活動する2団体を4市町(A~D)からそれぞれ抽出し、計8団体の代表を対象に2023年3月に行った。聞き取り内容は、コロナ禍での活動状況やコロナ禍でも活動を継続するための要因などである。

調査結果を表5.4に示す。ほとんどの団体がコロナ禍で活動の一部を中止しつつも継続に向けて取り組んでいた。なかでもA1, B1, D2の団体は、交付金の活用や新たな体制へ

の変化に柔軟に対応していた。例えば、D2の団体は、コロナ禍で従来の活動が停滞したが、むしろ、それによって新規の活動に取り組む時間を確保することができたと考え、これまでできなかった他地域の団体との連携に時間を充てようと自ずと意識が変化したという。B1の団体も、コロナ禍でイベントが中止となり、会員の高齢化も進む中で、設立当初の理念にこだわり過ぎず、様々な状況の変化を受け入れ、新しい体制に変化していくことを重視していた。このような団体には、逆境を逆手にとって、不利な状況をむしろチャンスと認識し直す強かさがあると考えられる。この認識の変化は、リーダーの素質に拠る部分が大きいと考えられるものの、多くの事例からその要因を分析することは、今後の地域活動にとって参考となる知見を提供すると考えられる。

一方、B2の団体は、住民間の考え方の違いから協働活動の再開が困難となっており、また、C2の団体は会員間の関係性が希薄化していた。

表 5.4 ヒアリング調査結果（コロナ禍での継続要因）

No.	活動内容	従来の主な活動			新たな活動	継続要因/課題
		2020	2021	2022		
A1	6次産業化, 景観 地域内活性化	×	×	再開	町内の他団体と協議会を作り, 交付金を活用した事業を開始	使命感
A2	都市交流, 景観 地域内活性化	×	×	再開	活動をPRする冊子を作成	使命感
B1	都市交流 ブランド化	×	×	×	他の事業者と連携し, テイクアウト商品を開発。	当初の理念にこだわり過ぎず, 新しい体制に変化していくこと
B2	景観 地域内活性化	×	×	×	なし	住民の一部が早急な活動再開に否定的
C1	雇用, 教育	○	○	○	なし	協議会として体制が整っている
C2	観光 地域内活性化	×	×	×	なし	会員同士の関係性が希薄になった
D1	都市交流, 教育 地域内活性化	×	一部 再開	再開	なし	事務局の人材不足
D2	観光, 景観	×	×	×	他の地域の団体と連携し, 広域の組織づくりに取り組んだ	経営感覚 活用できる交付金は何でも活用する

※着色した団体は、継続性に課題が見られた団体。

長く続いた行動自粛の要請やお願いは、潜在的に人々の意識にも影響を残し、コロナが収束した後も「不要不急の行動」（冗長的な行動）を避けるように、深層心理が働いているのではないだろうか。本来の地域活動は、役務のように決められた活動を行うものではなく、複数の活動の選択肢、多少の余裕や遊びがあったと考えられる。しかし、コロナ禍

では、その選択の機会が失われ、不要不急の行動は慎み、最小限の行動をとるよう求められたことが、地域活動再開に否定的な住民が増えた一因と考えられる。

一方で、コロナ禍でも活動できた団体や活動が速やかに再開できた団体には、適応力の高さが伺えた。そのため、以下では、この適応力の要因の一つと考えられるレジリエンス（本研究では、負のショックから立ち直る復元力や強靭性を想定。）について考察する。

5. 3 地域活動のレジリエンス

5.3.1 コロナ禍における地域コミュニティおよびソーシャル・キャピタルの機能

地域コミュニティには生活互助機能や災害対応機能があるが、先行研究では、コロナに限らず、災害や予期せぬ事態に対して、ソーシャル・キャピタルは住民の生活や行動に有効に働くと指摘されている。例えば、ソーシャル・キャピタルやコミュニティの健全性が高い地域では、社会規範（ソーシャル・ディスタンス等）を遵守し、衛生的な協調行動をとる（例えば、混雑地を避ける）ため、感染拡大が低下したとも言われている（Varshney & Socher, 2020）。また、櫻井（2004）は、ソーシャル・キャピタルは早魃や戦争で失うリスクが少ないだけでなく、いざというときの援助に期待できるという保険的機能があると述べており、実際に、ソーシャル・キャピタルが震災直後の集落単位での避難行動、震災後の課題に向けたネットワークの再構築、意思決定を早めたという事例もある（防災・減災日本 OSO ネットワーク（2018））。

他方で、ブルネルマイヤー（2022）は、コロナのパンデミックによって、不平等が社会のあらゆる部分に影響を与えていることが明らかになったと述べ、その不平等が医療や教育へのアクセスを困難にしていると指摘している。そして、これからの社会に必要とされるのは、リスク回避に代表されるリスク管理という考えではなく、一定のリスクを容認しつつレジリエンスを確保する仕組みであると述べ、医療や教育といった様々な機会の不平等に対処する上で、環境の変化に影響されにくい頑健な制度（ロバストネス）よりも、冗長性を持ち、個別具体的な事象に対して柔軟に対応できるレジリエントな制度を作ることが重要であると指摘している。

ラジャン（2021）もまた、世界的な技術の進歩と ICT 革命により、教育と技能のアクセスに優位な上位中間層には恩恵が及ぶが、そうではない層との分断が深まり、社会の不均衡が進んでいると指摘している。教育水準や所得が相対的に高い地域コミュニティでは、住民の将来の所得は高まる傾向にあるが、相対的に低い地域コミュニティは、地域経済の衰退が社会の衰退を誘発するため、特にコミュニティの再生が必要となる。そのためには、これまで国家がコミュニティから一貫して奪ってきた権限をコミュニティに戻すことが最も重要であると述べている。

日本においても、図 5.1 で見たように、社会的に不利な立場にいる住民にとって、配食事業や地域食堂のような地域活動の停滞は、日常生活における不安を高め、地域社会との

つながりの悪化を招く恐れがある。コロナ禍でも地域活動を安定的に継続するために、自治体から地域コミュニティにより裁量のある権限（例えば、配食事業や地域食堂のための公共施設・備品の使用許可など）を与え、地域住民の状況に応じたきめ細かな支援を講ずることも必要である。

そのようなレジリエントな地域コミュニティを形成する上で、齋藤（2022）は、レジリエントなコミュニティとは資本量が多いコミュニティではなく、その資本の内容やつくり方、そして資本へのアクセスを「リアル」に合わせてつくることを許容できる迅速性と柔軟性の高いコミュニティであり、状況に合ったネットワークを柔軟につくり変える能力を身につけさせるための投資が最も重要であると指摘している。また、ソーシャル・キャピタルや対人関係への投資は、ネガティブなショックを管理し、お互いの関係や幸福のレベルを維持することを可能とする（Makridis & Wu, 2021）との指摘もある。つまり、コミュニティ内の信頼関係を高めることに資源（時間、資金、労力など）を投資することが、協調行動を促進し、社会の危機的状況の際にも、必要な情報や支援へのアクセスを容易にするとと言える。

5.3.2 地域活動のレジリエンス

道内の農村地域では、地域農業の簡素化・単一化が進む過程で、農家は専業農家として所得水準の上昇を図ってきた。一方で、経済条件の悪化の影響を受けやすく、補助金に依存しがちな農業経営は、有事の際には脆弱であり、持続的とは言えないであろう。6次産業化の取組を含め、農業経営以外の所得獲得機会を増やすような地域活動は、そのような危機感や実際の被災の記憶をきっかけに始まった活動と考えられる。また、コロナ禍であっても感染対策を行いながら地域食堂や高齢者への配食などを継続した団体、オンラインを活用した新しい活動を展開した団体には、高いレジリエンスが備わっていると考えられることができる。

小林（2021）は、コロナ禍から得られた教訓の一つとして、生産者にとって困ったときに頼りになるのは、商品の良し悪しや価格で購入するかどうかを判断する顧客ではなく、生産者や地域との関係を大切にする顧客であると述べている。そして、コロナ禍で増えた「応援消費」がまさにそれを意味するものであると述べ、いかに顧客を「商品との関係」から「ブランドすなわち生産者や地域との関係」へと導くかが、コロナ禍という特殊災害時だけではなく、平時の地域ブランディングにおいても重要な課題になると指摘している。

また、中島（2022）は、平時における活動（農地や水路の管理、祭りなどの集落行事の継承）が継続されてこそ、緊急時の活動（迅速な避難行動、円滑な合意形成）が可能となるため、活動の目的を時代や地域によって柔軟に変換させること、それを地域レジリエンスとして提案している。

さらに、平時と非常時の論理の違いから土地利用のあり方にまで検討した小磯ら（2014）は、次のように述べている。「平時の論理では、いかに無駄を省いて効率よく合理的に物事を進めていくかが求められ、市場メカニズムが重視されるが、非常時の論理は、いざという

時に備えるために、長期的、巨視的な視点が求められる。そして、長期的な視野に立って地域づくりを進めていくためには、非常時、緊急時を想定して、それにしっかり対応できる力を地域として備えていくことが重要で、そのために平時から連携、協力の仕組みを持つておくことが大切である。その意味で、平時の論理と、レジリエンスな非常時の論理は、「個」と「共」の論理にも通じるものがある。個の独占的な利用よりも、機動的な連携力のあるコモنزの形態の方が、よりレジリエンスな力が発揮できるように思われる。」ここでいうコモنزの概念は、「利用価値のある資源を有する空間を共同で管理、利用しながら、その価値を一層高めていくための持続的な営み」とされる。

このように、平時から、長期的な視野に立って他の活動にも並行して取り組んでおく、地域外の住民も含め協力関係を構築しておくことが、地域活動のレジリエンスを高める上での一つの方向性と考えられる。道内での地域活動においても、農泊や農家レストランのような収益を期待できる事業の他に、社会・経済状況の影響を受けにくい活動、自然環境や景観に関するエコツーリズムのような活動にも取り組むといった、活動内容の多重化を図ることが有効である。また、都市圏との交流に積極的である若い世代の団体が活動を中止する状況が見られたが、マイクロツーリズムのような地域住民を対象にした交流事業に取り組む、あるいは地域食堂や配食事業のようなコロナ禍にあっても必要な事業にも新たに取り組むなど、状況に応じて活動の目的を変え、地域住民とのソーシャル・キャピタルを重視した活動に変容することも、活動を継続する上で効果的な方法である。東（2022）が指摘するように、平時における団体内あるいは地域コミュニティ内のリアルでの対話、無駄に思える雑談が、有事の際の協調行動、さらに新しいアイデアのきっかけになると考えられる。

5. 4 小括

コロナ禍では、地域活動の活動状況は一時的に低下することが見て取れた（図 5.2 および図 5.4）。その影響は、活動団体の属性、特に活動内容、継続年数、平均年齢によって有意な差が認められた。

また、2020 アンケートと 2022 アンケートの活動状況の比較結果（図 5.5 および図 5.6）からは、コロナ禍が長期化する中、全体的な活動状況と総合満足度は依然として低下傾向にあるものの、活動内容別に見ると、6次産業化のような経済活動や景観活用のような文化活動は、蔓延前の状況まで活動状況が回復している傾向が見られた（図 5.6）。経済活動は、蔓延状況によっては人の交流が制限されるものの、オンラインの活用が普及し、活動スタイルの変容が進んだことが一因と考えられる。文化活動は、蔓延の初期には不要不急の活動と言われることもあったが、屋外での活動も多いこと、人数制限を行って密を回避する手段をとりやすい活動内容であることが、活動状況がそれほど低下しなかった要因と考えられる。一方で、社会活動は地域コミュニティの維持に不可欠な活動でありながら、自治会の祭りのように定例的な活動も多く活動スタイルの変更が難しいこと、地

域食堂のように対面であることが基本となる活動では参加者が減少（敬遠）しやすいこと、さらに感染症に対して脆弱な高齢者や子どもが関わる活動が多いことから、活動の縮小が避けられなかったと推察される。

次に、外部との協力関係については、コロナ禍での活動制限の長期化により、満足度・重要度ともに低下傾向にあるものの（図 5.8）、経済活動に取り組む団体では「農協・商工会」に関する満足度が上昇していた（図 5.9）。図 5.7 で認められたとおり、資金に関する課題が 2020 アンケート結果よりも解消傾向にあった一因に、農協や商工会の協力があつたと考えられる。つまり、先行研究で指摘されているコロナによる経済的ショックに対する地元のネットワークとの協力体制の強化は、具体的には、農協や商工会のような経済・人的支援を担う組織との関係強化であることを示唆している。

以上から、蔓延から 1 年経過した 2020 年時点では、活動団体は事業の縮小やイベントの中止による収益の減少に対して、農協や商工会との協力を重視する関係強化によって収益確保を優先してきたと考えられる。そのため、2022 年時点では資金に関する課題は相対的に解消されたものの、社会活動をはじめ、新たな活動スタイルへの変容や外部との協力関係構築は十分には進んでいないと推察される。

さらに、図 5.7 のように、内的要因と比べて、相対的に外部との協力関係の満足度・重要度が低かった一因として、コロナにより活動状況が低下する中、団体の多くは、交流の機会が減少した団体内メンバーとのコミュニケーションや中止となったイベントの開催を優先し、活動方針や活動内容の異なる外部との協力関係構築に慎重にならざるを得なかったと考えられる。

活動団体内部あるいは地域住民を含む外部との協力関係に起因する地域活動再開の遅れは、地域の問題解決への行政依存をこれまで以上に高める恐れがある。そのため、平時からソーシャル・キャピタルを高めることに資源を投資する、長期的視野に立って活動の多重化に取り組む、活動の目的や内容を変容させるなど、地域活動のレジリエンスを高めることが必要である。

引用文献

小塩隆士 (2022) : パンデミックによる行動変容 : 研究展望, 内閣府経済社会総合研究所『経済分析』, 204, 2-28.

内閣官房 (2022) (参照 2022.7.9) : 孤独・孤立の実態把握に関する全国調査結果報告, 内閣官房 Web サイト,
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodoku_koritsu_platform/symposium2022_1/pdf/hokoku.pdf>.

上原三知 (2021) : 都市と農村の対比からみたコロナ禍でのストレスと行動変容—主要都市のストレス増加の共通因子と, 農村集落における事例紹介—, 農村計画学会誌, 40 (2), 115.

野口泰司・伊藤信人・白土大成 (2020) : ソーシャル・キャピタル, COVID-19 社会的制約班からの提言～第 1 報～, 21-26.

東浩紀 (2022) (参照 2022. 10. 17) : 生きる意味は“オンライン”では見出せない—人間の本質をあらためて考える, 保険市場 TIMES Web サイト,
<<https://www.hokende.com/news/blog/entry/azumahiroki/003>>.

池上大地・堀尾洋輔・山本忠男 (2022a) : 北海道の農村地域におけるコロナ禍の地域活動の状況把握, 農業農村工学会大会講演集, 71, 377-378.

池上大地・山本忠男・井上京 (2022b) : コロナ禍での地域活動における協力関係の変化, 農業農村工学会北海道支部研究発表会講演集, 71.

黛陽子 (2021) (参照 2022. 10. 1) : インドネシアバリ島におけるコロナ禍の農村と都会の幸福度調査, 日本地域学会 Web サイト,
<http://jsrsai.jp/Annual_Meeting/PROG_58/ResumeA/A07-3.pdf>.

山口創・趙松楠・中塚雅也・山下良平 (2014) : テキストマイニングによる農村地域課題の特性と変化の把握, 農林業問題研究, 50 (2), 107-112.

稲垣円 (2022) : With コロナの地域コミュニティ～変化する生活者の意識, 地域活動のこれから～, 第一生命経済研究所 LIFE DESIGN REPORT, 11, 1-6.

Lav R. Varshney・Richard Socher (2020) (参照 : 2023. 7. 9) : COVID-19 Growth Rate Decreases with Social Capital, medRxiv Web サイト,
<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.23.20077321v1.full.pdf>.

櫻井武司 (2004) : アフリカのリスクとソーシャルキャピタル, 農林水産政策研究所レビュー, 13, 41.

防災・減災日本CSOネットワーク（2018）（参照：2023. 3. 15）：ソーシャルキャピタル（社会関係資本）と復興プロセスの相関性 調査報告書，防災・減災日本CSOネットワーク Web サイト，〈https://jcc-drr.net/wpJD/wp-content/uploads/2018/06/jccdrr_social_capital.pdf〉.

齋藤聖子（2022）（参照：2023. 3. 16）：コロナ禍を乗り越える；求められるコミュニティの力～ソーシャル・キャピタルが果たすべき役割～，国際協力機構 Web サイト，〈https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/news/interview/column_20220328_01.html〉.

Christos A. Makridis・Cary Wu（2021）（参照 2022. 7. 17）：How social capital helps communities weather the COVID-19 pandemic，PLOS ONE Web サイト，〈<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0245135#:~:text=Because%20social%20capital%20is%20associated,hygienic%20practices%20and%20social%20distancing.>〉.

ラグラム・ラジャン（2021），月谷真紀訳：『第三の支柱 コミュニティ再生の経済学』，みすず書房.

マーカス・K・ブルネルマイヤー（2022），立木勝・山岡由美訳：『レジリエントな社会 危機から立ち直る力』，日本経済新聞.

小林哲（2021） コロナ禍での地域ブランディング，マーケティングジャーナル，41（1），29-40.

中島正裕（2022）：新しい地域資源利用・管理をつくる，（小田切徳美編，『新しい地域をつくる－持続的農村発展論』），岩波書店，105-124.

小磯修二・草刈健・関口麻奈美（2014）：『コモンズ 地域の再生と創造 北からの共生の思想』，北海道大学出版会.

終章 まとめと結論

1 各章のまとめ

第1章では、高度経済成長期以降に始まった農村地域の人口減少と地域コミュニティの衰退に対して、農村政策と国土計画、農業農村整備事業がどのように移り変わりながら対応してきたかを整理した。1970年代からの農村環境整備、2000年代からの資源保全活動に対する直接支払制度、さらに近年の地域活動を支える交付金事業など、外来型の政策だけではない、時代に応じた内発型政策の潮流も見られた。一方で、農村地域の人口減少が進む中、今後も適切に土地利用を図っていくためには、地域コミュニティ機能の維持が特に重要な課題であることが示された。

また、既往研究からは、戦後の地域コミュニティ（共同体）に対する否定的評価が、近年の国民の価値観の変化などによって肯定的評価に変わってきたこと、一方で1960年代以降の国内の農村では、人や土地利用の空洞化が進んできたこと、それに対して地域コミュニティの再生に向けた数々の活動が実践され、地域コミュニティ機能を維持するための組織論や実践理論が蓄積されてきたことが分かった。その上で、本研究では、人口減少の課題がとくに顕在化している北海道の農村地域において、地域コミュニティを支える地域活動を対象に、活動内容の類型化と地域課題との関係性を検討し、地域活動の休止要因や活動が制限されたコロナ禍での継続要因を明らかにすることを研究課題とした。

第2章では、統計情報等を用いて、道内における農村地域の人口、農業経営、地域コミュニティの状況と課題を整理した。基幹産業である農業経営は、規模拡大と法人化により当面は安定していると言えるものの、補助金や海外飼料に依存している現状は脆弱性をはらんでいると言える。そのため、6次産業化のような農業経営以外の所得獲得機会を増やすことの必要性が示唆された。また、農業への新規参入者にとっても、所得を得るうえで既存農家や住民との協働による6次産業化の取組が経営安定化のためには必要と考えた。

農業経営と比べて、人口減少による一層深刻な状況が見られたのは、地域コミュニティであった。道内では、都府県と比べて、都市部に人口が偏っており、道内の約7割の市町村域を約1割の人口で維持している状況であった。また、人口減少率は、市と比べて町村の方が大きく、さらに町村の中でも人口密度が低い地域では、病院や小学校のような日常生活に深くかかわる基礎的施設の減少により、地域コミュニティの維持が困難となっており、中山間地域では管理が行き届かない未整備農地の存在が窺えた。地域コミュニティ対策を担う自治体は、幅広い分野で地域活動団体との協働を望んでいるものの、団体側からは自治体との役割分担に不満もあり、両者で認識面での違いが見られた。そのため、地域コミュニティを維持していくためには、地域コミュニティの存在する場所（立地条件）や基幹産業である農業経営の状況、さらに地域活動団体が抱えている課題を把握し、地域活動を長期に継続する上で必要な要因を検討する必要があると考えた。

第3章では、地域コミュニティを支える地域活動の実践例を整理し、地域活動の成功要因の抽出を行った。地域活動を発展させていく上で、経済効果や活動範囲がより大きな方向へ向かうためには、まずは活動の基盤となる地域内活性化や教育といった取組が重要であることが示唆された。

また、道内の地域活動を網羅的に把握し、地域活動の特徴を整理した。特徴的な違いが見られたのは、農業地域類型別の活動内容であった。都市的地域では都市交流や6次産業化、平地農業地域ではブランド化、中間農業地域ではインフラや景観、山間農業地域では教育と地域内活性化の取組が多く、明らかな違いが見られた。さらに、山間農業地域に位置し急激な人口減少に直面している幌加内町の地域活動団体へのヒアリング調査から、地域資源を活用しながら人材育成と地域内活性化に取り組む活動が功を奏していること、ここでは限られた人的資源を有効活用する連携体制が重要であることを示した。

これらの整理を踏まえて、第4章では地域活動における課題を検討した。北海道開発局提供資料からは、社会的に評価された活動であっても、やむをえず活動を休止した団体も確認された。そこで、地域活動を休止した9団体を対象にヒアリング調査を行った結果から、後継者不在が最も多い活動休止要因であることを明らかにした。さらに、活動継続中の160団体を対象にしたアンケート調査からは、「団体内の人間関係」、「地域住民の協力」、「地域資源の活用」、「景観の活用」が、活動の継続を促す要因（団体構成員にとっての満足度の源泉）であり、一方で人材不足と資金不足は活動の継続を不安定化させる最優先改善課題であることを示した。つまり、人材確保が地域活動の継続性に関わる最も大きな要因であることが明確となった。

人口減少社会では、多くの組織が人材確保を重視しているのは当然であるが、二要因理論を用いて、地域活動団体において人材確保に向けた努力が積極的に行われない要因を考察した。地域活動団体が達成感や有能感を重視する特質を持つため、人材不足の課題を認識しているものの、総合的に満足感が高い状況では、積極的に人材確保を行う必要性にまでは意識が向かないと考えた。

第5章では、地域活動が制限されるコロナ禍での活動継続要因を検討し、地域活動のレジリエンスについて考察した。活動継続中の160団体を対象にしたコロナ禍1年目と3年目の2回のアンケート調査および8団体に対するヒアリング調査の結果、コロナの影響で多くの活動が一時的に中止あるいは縮小していた。その理由として、団体の多くが、コロナ禍で交流機会が減少した団体内メンバーとの信頼関係の再構築を優先していたこと、感染症に対して脆弱な高齢者や子どもに関わるような活動では、感染対策を行いながらの活動継続が困難であったこと、さらに早急な活動再開に否定的な住民が増えたことにより、地域活動再開に向けた合意形成が困難になっていたことなどが明らかとなった。一方で、コロナ禍でも活動できた団体や速やかに活動を再開できた団体も見られた。これらの団体には適応力としてのレジリエンスが備わっていると考えた。

2 まとめと提案

各章での検討を踏まえ、地域活動の長期継続を促すために、次の3点を提案する。それは、①継続性の観点から、地域活動団体を組織する人々の認識を変えること、②地域活動のレジリエンスを高めること、③土地利用の観点から、地域活動の役割を捉えること、である。

1点目は、第4章で述べたように、地域活動団体内部の認識を「人材確保」から「人材育成」に、休止を一時的に遅らせる「高齢化への対処」から「計画的な長期継続」に変えていくことである。多くの地域活動団体が、自分たちが楽しむことを重視し、そこでの活動から達成感や有能感を享受してきた。そのため、地域住民が減少し、地縁団体による自治機能が低下する中でも、地域活動団体は役務のように活動参加を負担と認識するのではなく、活動を継続し、地域コミュニティを支える有力な主体となることができたと考えられる。それは十分に評価されるべきことであるが、今後も地域コミュニティを維持していくためには、それを支える地域活動団体の組織としての持続性が重要であることは疑いない。本研究において、道内の多くの地域活動団体で人材（後継者）が不足し、高齢化が進んでいるという実態が認められたことから、長期的に人材を育成することの必然性は明らかである。そのため、継続性の観点から地域活動団体が自ら認識すべき方向性として、対処療法的な単なる「人材確保」から中長期的な「人材育成」に認識を転換することが望まれる。加えて、活動団体が長期に存続されること自体が地域コミュニティにとって十分に価値があるという、組織の存続が合目的な活動であるという視点も重要である。実際に、従来の地域活動を休止し、その会員が新しい地域活動を行うために活動団体を再編成し、目的や活動内容を変容させながら地域活動を継承している例（例えば、浜頓別町の酪農地帯における、従来の山村留学活動から廃校施設を活用した都市交流活動への移行など）も見られるように、限られた人的資源でも一定の活動継続を可能にする体制に移行することは可能と考えられる。

これは、往々にして批判されがちな「組織の存続こそ目的」ではなく、住民主体の地域活動団体にはこれまであまり見られなかった視点の付与であり、地域コミュニティ維持に不可欠な要因と考えられる。

本研究で検討の対象とした活動団体の平均継続年数は20年（2020アンケートで回答のあった91団体の平均）であった。一方、企業では、業歴30年という区切りが与信管理の面で一つのターニングポイントとして注目されており、業歴が長いほど信用も高まる傾向があると言われている（帝国データバンク史料館・産業調査部（2009））。地域活動団体においても、継続年数が長く活動実績があるほど地域住民からの信用は高まり、地域住民の満足度も高くなると考えられる。

地域活動団体内部の認識を変えることは容易ではないが、自治体が主催するまちづくり懇談会などで自治体が地域住民に地域コミュニティ衰退の危機感を警鐘し、地域活動の役割と活動継続の必要性を啓発することは比較的容易と考えられる。地域活動に対する住民の認識を変えることが、ひいては地域活動団体内部の認識の変化に結びつくと考えられる。

2点目は、地域活動のレジリエンス強化である。第2章で述べたように、農業経営規模の拡大および法人化が進むことによって、6次産業化に取り組む時間的余裕が生まれている。地域活動における経済活動においても、長期的視野に立って活動の多重化に取り組み、活動に冗長性をもたせること、また、状況に応じて目的や内容を変容させる柔軟性を備えることが、リスクを分散させる上で有効である。例えば、高い収益が見込める都市住民を対象にした事業（例えば、農泊や農家レストラン）だけでなく、収益は低くても地域住民に常に必要とされる事業（例えば、生産者と消費者が直接契約し相互に支え合う地域支援型農業（CSA=Community Supported Agriculture））にも並行して取り組むことは、特に中山間地域で新規就農する可能性が高い新規参入者にとっては、所得獲得機会を増やすことになるため、事業経営のリスクヘッジとして検討する価値があると考えられる。

また、地域交通や子育てサロンのような地域活動（社会活動）、図書館のような教育施設を活用する地域活動（文化活動）は、経済性を求める経済活動とはベクトルが異なるが、経済活動と社会活動、あるいは経済活動と文化活動を組み合わせて地域活動の選択肢を増やすことは、地域活動のレジリエンスを高める上で有効と考えられる。ニクソン

（2022）は、社会的に弱い立場にあった女性が医療の進歩に貢献した例を挙げ、パンデミックの歴史から学ぶべき教訓は、根強い偏見から脱して、普段、耳を傾けられることの少ない人たちが起こすイノベーションを、常に探し求めることであると指摘している。近年は、社会福祉協議会をも取り込んだ農村RMOや農福連携の展開も期待されており、従来の地縁団体や関係人口である都市住民も包含しながら、より多様な主体と協働で、経済的・社会的・文化的な活動に取り組むことが、新たな地域コミュニティ形成において必要な「総合性」（小田切（2013））と考えられる。

3点目は、土地利用の観点から地域活動の役割を捉えることである。第2章で述べたように、道内では都市部への人口の偏在が大きく、人口密度が低い地域では小学校や病院など定住のための基礎的施設が減少している。また、中山間地域では荒廃農地の発生が懸念されている。このような中で持続的な土地利用を図っていくためには、コモンズ概念がヒントになると考えられる。管理が行き届かない土地や施設を、長期的な視野に立って管理していくためには、第3章で見た幌加内町における地域活動のように、平時から連携、協力の仕組みを構築しておくことが重要である。一方で、小磯ら（2014）は、個々の土地に対する資産意識の強い日本では、土地をコモンズとして見る意識が弱く、コモンズ的な利用が大変難しいとも述べ、特に深刻なのが、急激な人口減少が予想される中山間地域であると指摘している。

農村地域の人的資源が限られている状況で、広域に賦存する土地や施設を効率的に管理していくためには、保全の重要度と維持管理の水準を段階的に設定し、ゾーニングによって土地利用の範囲を区分することが有効である。序章の国土管理専門委員会の意見にあるように、地域コミュニティの中で保全すべきと考える土地や施設は重点的に保全し、段階的に維持管理の水準を下げることも必要である。例えば、小学校や福祉施設のような重要な施設は、積極的に利用することが自ずと継続的な管理につながると考えられる。一方で、中山間

地域などで耕作されていない農地があれば、農業生産の再開が容易なビオトープなどに変えて、環境学習に利用する。さらに、農地としての利用が困難な場合は、周辺環境と調和した利用方法として計画的に植林などを行い、フットパス活動で利用するといった方法が考えられる。道内の中山間地域では、主に観光や都市交流のためのフットパス活動が行われているが、それらのフットパス活動は、一部の住民や自治体だけでは管理していくことが難しい土地を、都市住民も含めて協働で労力を分担しつつ、「楽しみながら」管理・利用していると捉えることができる。フットパス活動によって、ルート上に土砂災害や獣害のような危険な場所が見つければ復旧や防止柵設置などの対応がとれるうえ、未利用資源（例えば、固有種や景勝地）が見つければ地域資源として保全し、地域住民の関心を高めることもできる。

北海道の特徴的な農地・農村景観を評価した中井（2007）は、地域で生活する人々が自分たちの住む場所の農業・農村景観の価値を知り、地域景観の文脈を認識しておくこと、そのうえで、土地利用や自然・生態系保全を含め、行政と市民が協力し多種多様な視点から総合的に景観について検討する仕組みが重要であると指摘している。景観に着目した地域活動の広がりには、景観を地域の共有財産として住民に認知させるだけでなく、持続的な土地利用にも貢献すると考えられる。

また、山間農業地域で多く取り組まれている食育や環境学習、山村留学といった教育に関する地域活動は、無償あるいは安価で多くの子どもに体験の機会を与えるが、近年は自治体の財政難や少子高齢化を背景に、自治体が運営する教育施設の多くが閉鎖となり、さらにコロナ禍によって修学旅行や遠足などの体験活動が制限されたため、経済的困窮や不登校といった境遇にある子どもたちとそうでない子どもたちの間に体験格差が生じている（中室（2023））。道内の自治体においても、教育施設を地域住民による任意団体との協働で管理したいという意向も見られるように（第2章）、図書館や古民家、または廃校施設のような遊休施設を活用する地域活動は、自治体の代わりに体験機会を提供しているだけでなく、地域コミュニティにとって重要な施設を保全しているといえる。

このような地域コミュニティにおける持続的な土地利用は、地域活動団体の継続性およびレジリエンスがあってこそ可能なことである。地域活動の実践は、土地や施設をコモンズとして見る意識を醸成し、長期的に有効活用していこうという発想を生み出すと考えられ、その役割は今後ますます重要になると考えられる。

本論の結論について、政策面からその意義を検証する。

食料・農業・農村基本計画（2020）や土地改良長期計画（2021）では地域コミュニティの維持が重要な課題と位置づけられている。近年の農村政策では、農山漁村振興交付金や日本型直接支払推進交付金のように地域活動や地域農業を支える交付金事業が拡充され、予算面で地域コミュニティを支援する政策は充実している。また、農村RMOのような多様な主体と連携する体制づくりを促す制度など、限られた人的資源を有効活用する仕組みも用意されている。

本研究における提案は、地域活動団体内部における認識を変えること、長期的視野に立って活動のレジリエンスを高めること、土地や施設をコモンズと捉えて活動することであり、地域活動の長期継続を促すものである。交付金事業や農村 RMO が、主に地域活動における予算・人的資源のいわば「量」の不足を支援する制度であることに対して、本研究における提案は、地域活動の「質」を変える上で一定の効果はあると考えた。

一方で、本研究の提案は、地域活動団体に責任と負担をかけることになる。地域活動は自主的な活動とはいえ、一部の住民に負担をかけ続けることは活動の持続性を考えると避けるべきである。しかし、第1章の国土計画の変遷で見たように、これまでの外来型の地域開発では地域の根本的な問題解決には至らっておらず、今後は内発型の地方自治がより求められる時代である。そのため、地域活動団体が長期に活動を継続するために、より多くの住民や関係者が活動に参加し、責任と労力を分担しながらソーシャル・キャピタルを高めること、また、都市住民を含め、農村の多面的機能の恩恵を受ける国民全体が地域コミュニティと地域活動の役割を認識し、社会的に評価・支援していくことが重要である。

引用文献

帝国データバンク 史料館・産業調査部 (2009) :『百年続く企業の条件 老舗は変化を恐れない』, 朝日新聞出版.

カリ・ニクソン (2022), 桐谷知未訳 :『パンデミックから何を学ぶか—子育て・仕事・コミュニティをめぐる医療人文学』, みすず書房.

小田切徳美 (2013) (参照 2018. 11. 16) : 地域づくりの実態と論点-農山村を中心にして-, 首相官邸「ふるさとづくり有識者会議」Web サイト,
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hurusato/dail/siryoku6.pdf>>.

小磯修二・草刈健・関口麻奈美 (2014) :『コモンズ 地域の再生と創造 北からの共生の思想』, 北海道大学出版会.

中井和子 (2007) : 農業地域のランドスケープ (浅川昭一郎編, 『北のランドスケープ 保全と創造』, 環境コミュニケーションズ, 117-133.

中室牧子 (2023) (参照 2023. 3. 16) : 子どもの体験格差を解消 中室牧子教授らがプロジェクト, 教育新聞電子版, <https://www.kyobun.co.jp/news/20230126_01/>.

謝辞

本論文をとりまとめるにあたり，北海道大学大学院農学研究院生物環境工学分野農業土木学研究室の井上京教授と山本忠男准教授には，懇切なるご指導と多大なるご支援を賜り，深く感謝申し上げます。

本研究を実施するにあたり，北海道開発局から多くの情報をご提供いただきました。また，本論文の根幹となるアンケート調査およびヒアリング調査には，多くの地域活動団体の皆様にご協力をいただきました。心から感謝申し上げます。

北海道大学農学部の中岡萌さん（現：北海道庁），堀尾洋輔さんには，調査およびデータ解析に関して多大な協力をいただきました。厚く御礼申し上げます。

国立研究開発法人土木研究所寒地土木研究所寒地農業基盤研究グループの上司・同僚の皆様には，多くのご助言とご支援をいただきました。深く感謝申し上げます。

最後に，全面的に支えてくれた家族に感謝します。

付録A 幌加内町の活動団体へのヒアリング調査結果（2019年）

ヒアリング調査は、表に示す団体を対象に、2019年7月に行った。聞き取り内容は、活動のきっかけや具体的な活動内容などである。調査結果の概要は、第3章の「3.4.3 ヒアリング調査結果」に示す通りである。以下に聞き取った内容の詳細を記載する。

表付.1 ヒアリング調査対象団体（2019年）

対象団体	コンクールへの応募	聞き取り方法
幌加内町そば祭り実行委員会 (以下、「そば祭り実行委員会」)	第1, 2回応募	対面
幌加内町そば活性化協議会 (以下、「そば活性化協議会」)	第1, 3回応募	対面
北海道幌加内高等学校 (以下、「幌加内高校」)	第3, 8回応募	対面, メールにて情報提供
(株)ほろかない振興公社 (以下、「ほろかない振興公社」)	第2回応募	電話, メールにて情報提供
幌加内町役場（総務課・産業課）	-	対面

幌加内町役場（総務課・産業課）

<幌加内町の農業の状況>

- ・幌加内町の農家戸数は110戸、平均農家所得は548万円。転作奨励金のため作付けが大きいほど所得も高く、後継者もUターンで戻ってきている。クリーン農業の取組面積は、町内の農地4,886ha中、1,303ha（約30%）。
- ・一方で、転作奨励金があるために農業総収益のうち半分以上が補助金という状況。町役場としては、補助金に頼っている現状は本来の農業ではないと考えており、そばだけではなく、野菜などを生産するように農家への働きかけを行っているところだが、若い農家にはなかなか伝わらず、苦慮している。
- ・農福連携については、そばの栽培には機械作業が多く、手作業が少ないため、現在のところ、農福連携で取り組める内容はない。

<地域活動団体と行政の連携状況>

- ・町内の地域活動団体とは、そばの栽培から加工・販売、そばうちの指導まで、幅広く関わっている。1999年に幌加内町そば活性化協議会が設立され、それまで町内にあった生産者主体の団体や製粉関係の団体などが協議会として組織化された。

- ・現在、農家所得が高く、後継者も確保されているため、町内には新規就農のための農地がない。そのため、そば農家として新規に就農することは難しいが、ほろかない振興公社に就職し、製粉などの加工産業に関わることは可能。2019年には1名就職している。現在、製粉は町内で行っているが、製麺は町外（旭川市など）に委託しており（そば焼酎も九州で製造）、今後、町内での製造ができないか検討している。
- ・地域おこし協力隊は、現在は2名が町内で活動している。1名はほろかない振興公社で製粉の作業を行い、もう1名は道の駅ルオントで販売スタッフとして働いている。ただし、現在のところ、協力隊員と地域住民との交流も限られており、協力隊員の活用について今後検討が必要と考えている。協力隊員には協力隊員のネットワークがあるが、受け入れる側の町としても近隣市町村と連携し、協力隊員の受け入れについて情報共有する必要があると考えている。

活動団体：そば祭り実行委員会

活動内容：都市交流，地域内活性化

話し手：事務局長 H 氏

<活動団体の概要>

- ・年に1回開催する新そば祭りの企画運営を行っている。新そば祭りは、1994年にそば生産者が中心となって、幌加内のそばをPRするために始めた。新そば祭りの開催にあたっては、そば活性化協議会（1999年設立）とも連携し、町全体で協力体制が出来上がっている。
- ・新そば祭りは、現在は2日間で4万人が訪れるほど注目度の高いイベントとなったが、民間主導で進めたことが成功の要因と考えている。現在は、町内の人口が減少している影響で、真そば祭りに関わる人も減少してきている。新そば祭りの時期以外にも来訪者を増やすことが課題。
- ・新そば祭りの新規出店者には、実行委員会から声をかけている。世界そばマルシェなどは隔年で開催されるイベントであり、年度ごとに実行委員会で企画を考えている。
- ・新そば祭りをきっかけに、町内外で始まった交流はないが、新そば祭りの認知度が高くなり、多くの人が幌加内町を訪れるようになったと認識している。

活動団体：そば活性化協議会

活動内容：都市交流，景観，地域内活性化

話し手：事務局長 H 氏

<活動団体の概要>

- ・そば活性化協議会が町内の商工会も含めた総合的な組織であり，町内の関係団体と連絡調整を行っている。そば活性化協議会の中核は，JA 幌加内そば部会。JA 青年部も参加しており，幅広い世代が関わっている。代替わりは定期的に行っている。
- ・幌加内高校とは，そばの栽培指導や，そば道場でのそばうち指導など，日常的にやりとりを行っている。

活動団体：幌加内高校

活動内容：都市交流，景観，地域内活性化

話し手：校長 N 氏

<活動団体の概要>

- ・幌加内高校が新そば祭りに初参加したのは 1994 年。それ以降，継続して参加している。
- ・幌高商店会（アンテナショップ）は，2013 年までは，有志の生徒がボランティアで販売体験を行っていたが，2014 年からは全校生徒で取り組んでいる。2015 年からは年 4 回の開催に増やし，幌加内町民の認知度も上がり，来場者数と売上が大きく伸びた。しかし，準備段階から教師の指示がないと動けない生徒が続出し，これが新たな課題となり，2016 年からは，生徒自身（農業クラブ）が主体となって企画運営を考える体制とした。
- ・幌加内高校は，町立定時制農業科高校である。地域連携の要は，生徒・教職員がその地域に居住するのが重要と考えている。幌加内高校の場合，寮生は幌加内町に住民登録し，教職員についても特別な事情がない限り住民登録している。課題としては，生徒・教職員ともに地域行事に参加する際に，地域住民として参加する面と教育活動として参加する面があり，業務なのか私事なのか管理職として管理が難しい時がある。

<他団体との連携状況>

- ・幌加内高校では，「幌加内町そば活性化協議会」，「幌加内町登録商標使用審査会」，「幌加内町新そば祭り実行委員会」，「幌加内町観光協会」，「幌加内町社会福祉協議会」，「NPO 法人シュマリナイ湖ワールド」等の各種会議に教職員が出席し，連携している。
- ・地域活動は，本校のテーマでもあり，特に「農業高校の学校農場を活用した農業クラブ活動の充実」は学校経営の基本でもある。生徒が幌高商店会（アンテナショップ）の活動を通してマーケティングの見方で探求するようになった。入学当初は，生徒自身で行動を起

こすことができないが、主体的に試行錯誤や工夫して行動できる段階へと変化している。
この学習効果（「社会人基礎力」の育成につながる）がとても大きい。

- ・ 町内の小中学校や福祉施設とは、食育や就業体験で以下のような交流がある。
社会福祉法人 恵新福祉会双葉保育園（インターンシップ就業体験実習）
幌加内町立幌加内小学校（花壇造成交流＝土育，そば打ち体験交流＝食育）
幌加内町立朱鞠内小学校（そば打ち体験交流＝食育）
幌加内町立幌加内中学校（そば打ち体験交流＝食育）

<卒業後の進路>

- ・ 幌加内町は中山間地域特有の過疎地のため、就職する企業が圧倒的に少ない。求人があったとしても、正社員ではなく契約・派遣社員といった雇用条件の場合が多い。そのため、町内の経済環境が確保されない限り、地元就業者は増加しないと考えている。
- ・ 幌加内高校における過去5年間（2015～2019）の卒業生の進路は下記の通り。

2015年3月卒業生 22名

内訳：進学6名

就職13名 ※町内での就職1名（日本郵便（株）北海道支社幌加内郵便局）

2016年3月卒業生 13名

内訳：進学7名

就職5名 ※町内での就職1名（（株）そば工房坂本，本校そば外部講師助手）

2017年3月卒業生 20名

内訳：進学7名

就職13名 ※町内での就職0名

2018年3月卒業生 17名

内訳：進学5名

就職12名 ※町内での就職1名（（株）幌加内土建）

2019年3月卒業生 17名

内訳：進学5名

就職12名 ※町内での就職1名（（株）ほろかない振興公社）

活動団体：ほろかない振興公社

活動内容：6次産業化

話し手：営業課長 A 氏

<活動団体の概要>

- ・1984年に、幌加内町の新しい産業の開発を軸に、農産物の付加価値を高めた商品開発が求められていた（雇用の拡大にも繋がるため）ことから、地場産品を使用した研究・試作を開始した。畜産加工、乳製品加工、山菜加工、鶏燻製、ハム、ジュース製造などを試作した。
- ・1988年には農業加工総合研究センターが着工し、それを機に「一般粉体事業」、「そば粉体事業」、「笹紙製造事業」の3つの事業を開始した。特に「そば粉体事業」は、幌加内町が全国一のそば産地でありながら、産地銘柄がなく、知名度も低いことが背景にあった。
- ・また、そば粉の価格は相場変動により不安定な状況にあったため、特色あるそば粉のブランドを確立し、付加価値を高めるための研究を開始した。そばの生麺に加え、半生麺と乾燥麺を製造し販売した。
- ・「笹紙製造事業」は、家電のメーカーがスピーカーの振動板開発に笹パルプを採用したことで需要が拡大した。
- ・1994年に、第3セクターによる管理運営方式を採ることになり、現在に至る。
- ・従業員は、農産加工センターに約6割、運営するせいわ温泉ルオントに約3割という配置になっている。年齢構成は、30代から60代が多く、地域おこし協力隊が2名勤務している。
- ・特産品開発の過程で、2018年に「そばジェラート」のパッケージ・デザインの開発の際に幌加内高校生が関わったことがある。2019年に、幌加内高校の卒業生が1名就職した。

付録B 休止団体へのヒアリング調査結果（2019年）

ヒアリング調査は、コンクール表彰団体ではあるが、2019年時点で活動を休止している8団体を抽出し、2019年6月から11月に行った。聞き取り内容は、活動のきっかけや具体的な活動内容、活動費用や助成金、活動休止に至った経緯などである。なお、No.4の団体は新聞情報から整理したため、ヒアリング調査は行っていない。以下に聞き取った内容の詳細を記載する。

表付.2 活動休止団体の休止要因（2019年）

No.	農業地域 類型	継続 年数	分類項目	① 外的要因	② 資金不足	③ 高齢化	④ 後継者不在
1	中間	25	都市交流，景観 地域内活性化			○	○
2	中間	15	6次産業化	○			
3	平地	23	都市交流，教育			○	○
4	平地	15	観光，都市交流	○			
5	平地	6	6次産業化，雇用		○		○
6	山間	15	都市交流，教育 地域内活性化			○	○
7	中間	20	都市交流，地域内活性化				○
8	中間	15	都市交流，地域内活性化	○			○
9	山間	16	教育，地域内活性化			○	○

※休止要因①～④は、1団体につき複数の要因がありうる。

※No.4の団体は新聞情報から整理した。

活動団体：No.1（雨竜町）

活動内容：都市交流，景観，地域内活性化

話し手：団体事務局長 T氏

<活動団体の概要>

- ・1995年に設立。当初は、農業改良普及センターの指導を受けて、主に庭作りを行っていた。参加者は、多い時には大型バス6台で200人ほどが来た。JICAや会計検査院の職員も来たことがある。活動していたころの後半は、福祉関係の人も来るようになった。参加者からは食事代をいただいていた。
- ・道庁から補助金は受けていないが、参加者の斡旋などの協力はあった。空知建設協会からは賞金100万円をいただいたことがある。

<活動休止（衰退）の理由>

- ・設立当初のメンバーが高齢化した。現在の平均年齢は70を超えている。
- ・集落に後継者がいなくなった。離農した人もいる。
- ・「自分たちが楽しむこと」が当団体の趣旨だが、近年の社会はそのような余裕がなく、お金にならない活動には理解が少ない。

活動団体：No.2（森町）

活動内容：6次産業化

話し手：団体代表 M 氏，ほか数名

<活動団体の概要>

- ・農産物直売所は2004年に開始し、2018年に休止した。ただし、トマトジュースは自作、トマトピューレは委託して加工を継続しており、温泉、コンビニ、道の駅で販売している。
- ・当地区の農家は120戸ほどいる。そのうちトマトをやっているのは50戸ほど。農産物直売所の開設前に、2003年にトマト生産振興協議会が設立され、共選所が稼働した。共選所では女性が多く働いていたため、空いた時間をうまく使えないかということで、協議会に女性部を設立した。
- ・女性部の役員（当初は4人、今は5人）で立ち上げ、メンバーは地域の協力者を合わせて合計20人ほど。
- ・農産物直売所は、開始当初は4～11月に、その後は5～6月のみ、週に1日開設していた。販売開始は14：00であるが、10：00から整理券を求めて並ぶ人もいた。
- ・廃棄処分になるような市場に出せないトマトに付加価値をつけるため、加工して販売している。トマトピューレは400gが年間100本。トマトジュースは大500ml、小180mlで年間2000本を作っている。
- ・活動が休止してから、前日の袋詰め作業など、大変なことをやっていたと改めて実感した。女性部の会員の子どものはもう町外へ出てしまったが、子どもたちは農産物直売所を楽しみにしていた。

<活動休止の理由>

- ・トマト農家の減少により、トマトの生産量が減少した。多くのお客さんが買い求めに来てくれて、需要は高かったが、規格外のトマトが足りなくなってしまった。トマトは農協からも買っていたが、他に出荷する分が減ってしまい迷惑がかかるようになった。
- ・トマト農家が離農するときは急に辞めてしまうことが多いため、第3者などに引き継ぐのも難しい。新規就農を受け入れる仕組みができていなかった。

活動団体：No. 3（土幌町）

活動内容：都市交流，教育

話し手：元団体代表 Y 氏

<活動団体の概要>

- ・当団体の設立は 1985 年，活動は約 10 年前の 2009 年頃に休止した。わが村第 2 回コンクールで受賞（2004 年）後，間もなくの休止となった。
- ・当団体のメンバーは，Y 氏（2019 年現在で 79 歳）、H 氏（Y 氏と同年代）、町役場職員などで計 5～6 名。酪農家は Y 氏のみ。Y 氏の前の代表（農協職員）が当団体を設立した。H 氏は設立当初から事務局として関わってきた。
- ・Y 氏は，大阪出身で大学を卒業後，土幌町に入植した。
- ・活動を始めた理由は，あまり体を動かすことのない冬にスケートや歩くスキーをする方が，春によく体が動くから。加えて，子どもと一緒に遊べるように，教育委員会と連携して町内に案内を出すようになった。
- ・H 氏は，親の代から土幌町内で本屋を経営しており，大学生の時に東京へ出ていることがある。一度，地元を離れたこともあり，そのため Y 氏と話が合ったのかもしれない。
- ・当団体と教育委員会で主催するイベントは，夏と冬に 1 回ずつ行っていた。主に，夏はキャンプで山登りや川遊び，冬は歩くスキー。子どもは小学 4～6 年生が対象で，多い時で 100 名ほどが参加し，2 回に分けて開催することもあった。子どもたちの参加費は 1,500 円。当団体の活動は，地域住民に認知されていたと思う。

<活動休止の理由>

- ・休止の主な理由は，事務局を務めていた O 氏の引退のため。H 氏は，イベントのアイデアを考え，役場との調整や会計も担っていた。
- ・町役場からの助成は受けていなかったと思うが，会計は H 氏に任せていたので，Y 氏は把握していない。H 氏の持ち出しもあったかもしれない。
- ・後継者のことは考えていなかったもので，若い人に声をかけることもしなかった。自分たちの体力が続くうちは続けるつもりだったが，60 代で子どもたちを楽しませることは体力的にも限界だった。

活動団体：No. 5（網走市）

活動内容：6次産業化，雇用

話し手：元団体代表 G 氏

<活動団体の概要>

- ・当団体の設立は2002年。全国的にクラスターが設立されていた時期で，網走でも建設業と水産業が中心となって設立された。クラスターを組むことで補助金も得られた。
- ・当団体には，ます寿司部会，ホタテ部会，マタタビ部会，観光部会があり，ます寿司部会の代表がG氏。富山の鱒寿司のマスが網走産，わっぱが置戸産であることから，東京農大の先生の提案で，網走で鱒寿司生産を始めることにした。
- ・鱒寿司は，3年間，空弁として新千歳空港や女満別空港で販売した。羽田空港での販売を目指したが，空港のマージンが高いこと，鱒寿司を空港の近くで製造しなければならないことなど，ハードルが高く断念した。
- ・2005年に，空弁販売を軌道に乗せるためにNPO法人格を取得したが，鱒の高騰と，鱒寿司の作り手であるT氏が当団体から離れたことに伴い，空弁の生産を休止した。2008年，債務超過に陥る前にクラスターとして解散した。
- ・G氏としては，当団体で培った人脈は現在も生きており，その後の様々な商品開発につながったと考えている。（農漁市という朝市の開催や，網走川上流の農業地域との連携など）

<活動休止の理由>

- ・休止の主な理由は，2005年頃に，鱒寿司を作るT氏の会社が拓銀の倒産の影響で他社に吸収合併されたため，作り手がなくなったこと。T氏には熱意があり，多少の不採算でも取り組んでくれたが，代わりを務めてくれる人がいなかった。
- ・カラフトマスの値段が以前に比べて約8倍と高くなり，安定供給ができなくなった。羽田空港で販売できれば収益も期待できたが，販売のマネジメントも不十分だった。
- ・クラスターという体制のため，責任の所在がはっきりしなかった。補助金に頼っていた面もある。また，会員の異動も多かった。

<その他>

- ・地域活動に携わる人には，ボランティア精神のために「儲けてはいけない」と考える人が多いが（公金を受けている場合は特に），継続されるためには十分に収益を得る必要がある。

活動団体：No. 6（羽幌町）

活動内容：都市交流，教育，地域内活性化

話し手：元団体代表 M 氏

<活動団体の概要>

- ・活動時期は 1997 年から 2012 年まで。
- ・活動の初期は，アドバイザー（会員）が 11 名，多い時には 17 名いた。アドバイザーは退職者が多い。活動を手伝ってくれる者の中から，自然とアドバイザーという立場になった。
- ・子どもは平均 40 名，多い時には 80 名が参加した。
- ・活動内容は，農業体験や漁業体験，自然体験，ものづくりで，年 10 回ほど開催した。
- ・会費は，子どもから 1,500 円，アドバイザーから 2,000 円いただいていた。
- ・活動の初期には，町役場の教育委員会に調べてもらい，国立青少年教育振興機構の基金（現在の「子どもゆめ基金」）を活用し，年間 20 万円の支援を受けていた。年々，審査が厳しくなり，支援額も少なくなった。
- ・行政の支援は受けない。受けたら，報告が必要になるなど，自由に活動できなくなるから。
- ・活動初期の 3～4 年間は，地元の小学校近くの田んぼで活動し，その後，街に近い田んぼで活動した。周りの農家の協力があつてこそ継続することができた。
- ・大変だったことは，活動内容がマンネリ化しないように，子どもの興味を引くような活動を常に考えていたこと。小学校の高学年になると，クラブや習い事で，参加してくれる子どもが少なくなる。高学年の子がいないと，低学年の面倒をみるのが大変になる。また，親の関心が離れないように，親をいかに巻き込むかを考えた。親の教育こそ必要であると考えた。活動していた頃の後半には，「親子教室」を開催した。
- ・当団体の活動は，当時としては‘はしり’の取組で，以降の学校や行政の取組への道筋を作ったと言えるかもしれない。当団体ならではの体験といえば，キャンプや収穫したものを調理して食べること，独居老人を訪問して昔ながらの遊びを教えてもらうことなど。羽幌町で体験できることを子どもたちがすべて体験できるように取り組んできた。

<活動休止の理由>

- ・アドバイザーも高齢になり，いつまで活動を続けるか話し合う中で，15 年を区切りにということになった。また，当団体が行っていた活動を学校や町が行うようになった。学校で総合学習が始まり，農業体験などは学校でもできるようになった。学校の先生は農業の経験がほとんどないので，当団体のアドバイザーが手伝っている。町でも自然体験教室が始まった。
- ・15 年も継続すれば，初期に参加した子どもも現在は大人になっているが，後継者を育てるという考えはなかった。どうして活動を止めるのかと周りから言われたが，自分たちの次の世代のことまでは考えてはいなかった。

活動団体：No. 7（稚内市）

活動内容：都市交流，地域内活性化

話し手：元団体代表 F 氏

＜活動団体の概要＞

- ・ 自然から降ってくる雪を使って何かできないかと考え，雪を使ったイベントを開始した。
- ・ もともと 5～6 回で終わるつもりだったが，結果的には 2008 年まで計 20 回開催した。

＜運営組織の仕組みと課題＞

- ・ 活動資金は，住民からの寄付や助成金。稚内市からは 7～8 万円程度の助成があったが，10 年程で打ち切りとなった。スポンサーは付けなかった。
- ・ 会員は約 30 名で，農家や地域住民。お酒やホッケなど食べ物を提供してもらった。
- ・ 設立当初から最後まで，宗谷支庁の地域振興課のバックアップがあったが，市役所の協力体制は全くなかった。
- ・ 事前に細かい工程などは決めずに，自由参加で行うという方法で進めてきた。きちんとした組織づくりがなされていないが，義務になると窮屈になる。

＜活動休止の理由＞

- ・ 責任者の負担が大きく，後継者が育たなかった（特に，資金確保）。
- ・ 代表一人では企画が行き詰まってきた（雪像のデザインなど）
- ・ 開催 18 回目あたりで，お酒の提供が禁止になり，20 回を区切りと考えた。

活動団体：No. 8（浜頓別町）

活動内容：都市交流，地域内活性化

話し手：元団体代表 0 氏

<活動団体の概要>

- ・1995年から2010年まで山村留学を受け入れてきた。毎年5人ほどの子どもが来て、3～4年間滞在し、延べ40人ほどになった。山村留学を機に7家族が移住し、そのうち3家族は家を建てた。1家族は今も地域にいる。
- ・豊寒別地域には、以前は40戸の農家があったが、現在は24戸。代替わりが課題。0氏は酪農家の3代目で、80haの農地と40頭の牛を所有しているが、後継者はいない。
- ・山村留学には町役場からの助成が年300万円ほどあり、農家の持ち出しはなかった。募集は農家自ラ行い、新聞社や雑誌社を訪ね広告を依頼し、本州の各地に出向いてPRも行った。これらはいい経験になった。
- ・八王子市から山村留学で来た子どもが成長し、3年前に結婚式に招待された。
- ・1995年に豊寒別小学校の校舎を改修した。山村留学生も小学校に通いながら、酪農の仕事を手伝ったりした。豊寒別小学校は2010年に統廃合された。
- ・当団体は休止したが、新たに町外との交流を目指して、2012年から別の活動（豊寒別交流大学）を開始した。町役場からの助成は受けず、会費制として、ひな祭り、観桜会、100kmマラソン大会でのジングスカン交流会、クリスマス会などを開催し、豊寒別交流大学もわが村コンクールで表彰を受けた。

<活動休止の理由>

- ・山村留学に応募する子どもが少なくなった。また、山村留学には町役場からの助成があるが、転勤してきた家族には助成はなく、不公平との声があった。
- ・豊寒別交流大学についても後継者の必要性は考えるが、まだ内部で議論はしていない。

活動団体：No. 9（枝幸町）

活動内容：教育，地域内活性化

話し手：元団体代表 M 氏

<活動団体の概要>

- ・団体代表の M 氏は，秋田県生まれ，東京で大学を出て，遠戚が枝幸で経営していた林業の会社を引き継いだ。循環型社会を目指して，丸太小屋を作る会，北緯 45° の会，地域活性化研究会（行政主導の会で途中で止めた）を経て，1998 年，49 歳の時に当団体を設立した。当団体は 2014 年に休止するまで 17 年間続いた。
- ・1 期（1 年間）の参加者は 20～40 人ほど，17 期で計 511 人の生徒が参加した。
- ・M 氏の地域活性化のビジョンは，10 年かけて子どもを育て，人口が少なくても楽しく過ごせる環境を残したいというもの。一方の行政は，イベントを開催して観光客を増やすことや，移住者を増やすことを考えがち。近隣の町には山村留学の制度があったが，枝幸町にはなかった。
- ・スタッフは，酪農家や獣医，保健師などで，設立時は 13 名，最大で 15 名ほどになった。枝幸生まれ，枝幸育ちのスタッフは 3 名。スタッフの年代は 30～60 代だった。
- ・当団体の活動は，キャンプ，カヌー，登山，雪洞泊など。毎月，何かしらの活動を行っていた。会費は年間 3,000 円で，加えてキャンプなどの際は食料代やお米を集めていた。M 氏の個人的負担（持ち出し）もあったが，17 年間で赤字は出なかった。酪農家の親子が参加しやすいように，朝と夕方の搾乳時間を避けて 10:00 から 15:00 に活動した。
- ・活動の初期には，町役場からの助成を使ってテントや調理器具などを用意した。
- ・当初は「学校教育ではやらないことをやろう」と，自然散策など誰でも参加できることから始めた。学校や行政は「危険だから止めましょう」，「親の負担だから止めましょう」と考えがち。次第に「子どもは大事に守られ過ぎている。命の危険を感じなければ，自分の身を守ることを身につけない」と考え，カヌーや登山などを行った。多少の危険でもチャレンジさせることに面白さはあったが，やがて特定のアウトドア活動に偏るようになった。カヌーを通して川のすばらしさを伝えたかったが，いかに上手く漕ぐかに生徒の関心が移ってしまった。体力的に参加が難しい子どもたちが参加できなくなり，誰でも参加できなくなった。
- ・参加した子どもたちの成長を見ることができたことには満足している。一方で，地域全体の意識が変わることを期待していたが，成果はわからない。
- ・生徒の一人は，活動を通して森林の大切さを学び，M 氏の会社に就職し，枝幸で家庭を持った。M 氏としては，家庭と仕事が大変だから，当団体のスタッフには誘えなかったとのこと。

<活動休止の理由>

- ・後継者の育成がうまくいかなかった。M氏としては、誰でも参加しやすい活動に戻したかったが、こだわりを持つスタッフの考えとの違いから修正できなかった。M氏は代表を替わって、会を変えたいと考えていたが、代表を引き受けるスタッフがいなかった。30代のスタッフもいたが、忙しいからと断られた。トップが替わろうとする時に、No2かNo.3がすぐに対応できる体制を作れなかった。
- ・スタッフにはそれなりのスキルが必要だが、どのスタッフにも家庭と仕事があり、常に活動に参加することは難しい。キャンプや登山の前には相当な準備も要る。参加できるスタッフが少ないと、子どもの安全確保が難しくなる。また、60歳を過ぎると、体力的にも不安になった。
- ・現在は解散ではなく休止中なので、誰かが継承してくれるなら、M氏としてはバックアップしたいとの意向。

<その他>

- ・地方に長く住んでいると、住んでいる人が同じだから新しい考えも生まれにくい。学生が地域に入ってくれば、新しい視点を得ることができる。大学のカリキュラムに学生の地方滞在を組み込むのも良い。
- ・一昔前に、全国各地で環境保護活動が始まったが、助成がなくなるとすぐに活動が収束した。知床の木にしがみつきの自然保護を訴えた急進的な人間が注目され、かえって国民が環境保護を敬遠するようになったのかもしれない。環境教育は誰でも参加しやすい仕組みの方が良い。

付録C 活動団体へのヒアリング調査結果（2023年）

ヒアリング調査は、2020 アンケートおよび 2022 アンケートに回答のあった団体の中から、活動地域の条件（人口、立地条件、感染状況など）の共通性を考慮し、同じ地域（市町単位）で活動する2団体を4市町（A～D）からそれぞれ抽出し、計8団体の代表を対象に2023年3月に行った。聞き取り内容は、コロナ禍での活動状況やコロナ禍でも活動を継続するための要因などである。以下に聞き取った内容の詳細を記載する。

表付.3 ヒアリング調査結果（2023年）

No.	活動内容	コロナ禍での活動状況・認識の変化	コロナ禍での活動継続要因
A1	6次産業化 景観 地域内活性化	毎年開催してきたイベントを2年間中止したが、2022年に再開。新規に町内の他団体と協議会を作り、交付金を活用した事業を開始。	地域資源（特産物）の価値を広く伝えるという使命感。コロナ禍で経営が厳しい時は交付金も活用。
A2	都市交流、景観 地域内活性化	毎年開催してきたイベントを2年間中止したが、2022年に再開。全体的に特に影響はない。	社会のために活動するという使命感。
B1	都市交流 ブランド化	毎年開催・参加してきたイベントが中止となり、現在も再開していない。新規に他事業者と連携し、テイクアウト用商品を開発。	当初の理念にこだわり過ぎず、変化を受け入れ、新しい体制に変化していくこと。
B2	景観 地域内活性化	毎年開催してきたイベントが中止となり、再開は困難。コロナだけが原因ではないが、行政任せでいいと考える住民が増え、活動再開に非協力的。	志があって言い続ける人（リーダー）の存在。 住民同士が顔を合わせること。
C1	雇用、教育	一部の活動が実施できず、現在も再開していないが、全体的に特に影響はない。	協議会として活動を実施する体制が整っていること。
C2	観光 地域内活性化	会員間で交流するイベントがなくなり、関係性が希薄になった。	これまで通り、できることを無理せず続けること。
D1	都市交流、教育 地域内活性化	毎年開催してきたイベントを1年間中止したが、2021年から徐々に再開。	協議会として体制は整っているが、事務局（漁協）の人材が不足。
D2	観光、景観	大学連携の活動を3年間中止したが、新規に他地域の団体と連携し、広域の組織づくりに取り組んだ。また、外的要因（国定公園の指定など）も地域を停滞させない意味で効果があった。	経営感覚を持って取り組むこと。従来の活動に代わる新規の活動へと意識が自ずと変化した。活用できる交付金は何でも活用する。

活動団体：No. A1（当別町）

活動内容：6次産業化，景観，地域内活性化

話し手：団体代表 H 氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・団体代表の H 氏の出身地（栃木県鹿沼市）では合法の大麻が生産されており，団体設立当初は当別町でも繊維をとるために亜麻の生産に取り組んだ。しかし，化学繊維が普及している国内の市場では対抗することが難しく，アメリカでトランス脂肪酸の食品添加へのリスクが注目されたことをきっかけに，健康面に配慮した商品開発を目指すことにした。団体設立当初は，JA にも事業について相談したが，これまで特に連携していることはない。
- ・亜麻は乾燥に強く，道内は適地であるが，麦のような畑作物に比べると，無農薬栽培のため除草に手間がかかり，人手を確保できる規模の大きい農家でなければ栽培することは難しい。当団体では，農家が収穫した亜麻の全量を買取り，亜麻仁油に加工している。当団体には，以前は 10 軒の農家が加入していたが，現在は 3 軒で例年 5ha ほど栽培している。2022 年は亜麻の在庫が確保されていたため，栽培面積は 1.5ha と生産調整を行った。
- ・各農家は，経営する農地のうちの 1ha ほどを，地域のためと思って亜麻を栽培している。一方で，公社としては亜麻のブランド化のために亜麻の品質を追い求める必要があるが，その方針に農家がついてくることができない場合がある。近年の水田活用直接支払交付金の厳格化は農家の経営にも影響しており，手間のかかる亜麻の栽培に協力してくれる農家が減る可能性がある。
- ・亜麻商品の販売のため，当団体と他の 1 社で販売組合を設立し，ネット通販やイベント販売を行っている。また，商品はふるさと納税の返礼品に選ばれている。
- ・これまで，町内の小学校に亜麻を寄贈し，花壇に植栽してきた。2022 年に開校した小中一体型義務教育学校の新校章は，旧中学校美術部の生徒が考案したデザインの中から選定されており，当別町を象徴する亜麻の花を中心に表現されている。他にも，油彩画の制作に使う画溶液（溶き油）を開発しており，町内の住民にも認知されるようになってきた。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・2008 年から亜麻まつりを開催してきたが，コロナのため，2020 年と 2021 年は休止した。2022 年は再開したが，人出は 3～4 割ほどだった。再開するにあたり，町役場に町主催イベントの開催予定を確認しながら検討を行ってきた。亜麻まつりは屋外でのイベントなので，比較的再開しやすかった。
- ・亜麻は連作ができないので，毎年，栽培する圃場が変わる。そのため，亜麻の花を見に来る来訪者に，圃場までの道を案内することが課題の一つだった。特に亜麻まつりの時期に

は、役場にも問い合わせが多い。そこで、当団体の他、役場、商工会等が協議会をつくり、農山漁村地域振興交付金の地域活性化対策（定額補助）を使ってソフトを開発した。ソフトの維持費には年間 250 万円ほどかかるが、スマホで亜麻の花が咲いている圃場まで来訪者を案内することができる。コロナ禍で経営が厳しい時期なので、交付金を使うこともやむを得ないと考えている。

- ・亜麻まつりの他に、フォトコンテストも開催している。写真の著作権は当団体が有している。また、交付金を活用し、町民向けのワークショップを開催したほか、2022 年には他市で開催されたガーデンフェスタにも参加した。

<活動を継続するための要因>

- ・H氏は、亜麻の価値を伝えるという理念をもって亜麻まつりを開催してきた。祭りの事務局のような面倒くさいことをやるのが当団体の務めであると考えており、細く長く続けていきたいと考えている。

活動団体：No. A2（当別町）

活動内容：都市交流，景観，地域内活性化

話し手：団体代表 K 氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・団体代表の K 氏は、当別町に生まれ育ち、東京で働いた後に、当別町を情報発信基地にするため当別町に戻った。
- ・日本の酪農は、牛舎で牛に濃厚飼料を与え、乳量上げるシステムが主流だが、大規模化を目指してきた日本の酪農家は、現在、厳しい状況に直面している。一方、ニュージーランドでは牛を放牧し、一頭あたりの乳量は半減するものの、牛に過度の負担をかけることなく、飼料代を節減し、酪農家は余裕を持って生活している。そこで、K 氏は 1985 年に当社（K 氏が社長を務める株式会社）を設立し、ニュージーランドの放牧システムを学ぶステディツアーや、電気柵の開発、野生動物に関するセミナーなどを行ってきた。
- ・K 氏は、1990 年代に札幌市あいの里でコーポラティブ住宅の建築に関わった。クレームも多かったが、学ぶところも多かった。その後、農村版のコーポラティブ住宅を目指し、1998 年に当団体を立ち上げた。当社の事業で放牧システムのコンサルタントを行い、事業の枠に入らない社会貢献活動、例えば地域住民や都市住民との交流を当団体の活動として行ってきた。この 20 年で全国から 40 軒ほどが A 町に移住し、そのうち 2~3 割が当社に入社している。
- ・20 年前、当社の経営が厳しい時期があった。その時期を救ってくれたのが、今は当社の幹部になっている 2 人の職員。当社の職員はほとんどが道外出身で、多様な人材が育って

いる。

- ・一方で、地域の教育機関との連携にはもっと取り組みたいが、現在は十分ではない。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・コロナのため、2004年から開催してきたイベントが休止となったが、新たにグラスフェッドの冊子を作った。コロナ禍でも、事業や活動に特に影響は出ていない。コロナを機に、地方でも働きやすい環境が整い、田舎暮らしを求める人間が増えた面はある。一方で、研究会会員の交流（飲み会）の機会は減った。
- ・アンケートでは、行政やJA・商工会に対する満足度は低いと回答していたが、当団体の活動が広がり、役場にも認知されてきたという実感はある。

<活動を継続するための要因>

- ・K氏にとって、活動を継続するための要因は、志、想い。儲かるかどうかではなく、社会のためになるかどうか。

活動団体：No. B1（富良野市）

活動内容：都市交流，ブランド化

話し手：団体代表 I 氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・団体代表の I 氏は、富良野市出身で富良野市育ち。金融機関に勤め、定年後に、観光協会や福祉の事務局長を務めてきた。18年前の当団体の前身にあたる団体の立ち上げから現在まで、会長として関わってきた。
- ・18年前、富良野市は食材が豊富なのに、地産地消が進んでいなかった。そこで、市役所の熱意ある若い職員たちが国内の先進地を調べ、老若男女だれもが食べるカレーに目をつけ、ご当地グルメを開発することにした。市役所職員の M 氏が事務局長を務め、I 氏が会長としてサポートする体制をとった。
- ・現在の大きな課題は、オムカレーに使用している「さくらたまご」を生産している 0 養鶏場の後継問題。現在の代表は 90 歳だが、後継者がいない。過去に、養鶏場に新規就農を希望する者もいたが、市役所から、夫婦での就農でなければ認められないと断られた。話が通じる職員もいるが、行政の頑なさが活動の壁になっている。
- ・余った玉ねぎの廃棄の活用について、富良野緑峰高校園芸科学科の M 先生と関わりができたことをきっかけに、富良野緑峰高校の生徒を「ふらのカレンジャー娘」に任命し、商品開発の監修やオムカレーの PR をやってもらっている。卒業生の数名が地元のフラノマルシェで勤務するなど、協議会での活動が社会教育、食育になっている。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・コロナ禍の3年間で3軒の店舗が休止となったが、近々、1店舗がフラノマルシェにオープンする予定。
- ・コロナ前には、先代のM事務局長の出身地である横須賀市で海軍カレーに因むカレーイベントが開催されており、当団体も毎年出店していたが、そのイベントも中止になってしまった。また、富良野市で開催してきたイベントも中止となり、コロナ禍の1,2年目は活動が大きく停滞したが、3年目から徐々に回復傾向にある。
- ・コロナに限らないが、当団体内部の課題として、会員の高齢化が一段と進んだ。一方で、新たにコンビニとコラボし、商品開発にも取り組んだ。活動が停滞しかけた時に、周りのサポーターが気づきを与えてくれれば、活動を継続できる。地域内のコミュニケーションが会員の事業を支える仕組みづくりが必要。

<活動を継続するための要因>

- ・活動の目標は住民に喜んでもらうこと。活動を継続していくためには、当初の理念にこだわり過ぎず、変化を受け入れること、新しい仲間を入れて変化しながら継続すること。
- ・当団体は、これまで補助金などを活用したことはなく、賛助会員は自営業で生計を立て、ボランティアで地域活動を続けている。
- ・高度経済成長期であれば、大蔵省が先導する護送船団方式で、自分たちは半歩後ろから付いていくだけでよかったが、今の時代にそのやり方のままでは、泥船でいずれ沈んでしまう。富良野市内にあった老舗が減少してきたのも、時代の変化についていけなかったのが大きな原因。自分たちで情報を先取りしながら考えていかなければならない。

活動団体：No. B2（富良野市）

活動内容：景観，地域内活性化

話し手：前団体代表M氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・当団体の前会長であるM氏は60歳。16年前に富良野市麓郷に転居し、熱心に活動に取り組んできた。スイカのブランド化や、都市交流などの地域づくりに取り組んできたが、これでいいのか？という疑問も残っていた。ある時、住民から、「補助金が十分にあるんだから、自分たちで面倒くさいことをやらずに、補助金で解決すればいい」という意見を聞いたことが転機になり、住民自身の心構えを変えることが何よりも重要と感じるようになった。
- ・当団体は、10の自治会で組織されている。毎年、多面的機能支払交付金が3,000万円ほ

ど交付され、当団体の土木部で市道・農道の管理を行い、他に鹿柵の設置や、植栽・桜並木の草刈りを行っている。共同活動があるから、地域内のつながりが強くなっている。

- ・石狩振興局にいる道庁職員の声かけで、地域活動に取り組む道内の組織とのネットワークである「ほっかいどう地域づくりチャレンジャーネットワーク」に参加している。最近、当別町にある高岡集落（30 戸ほど）の現地調査にも参加した。高岡集落の隣にスウェーデンハウスの集落があるが、まったく交流がないとのこと。
- ・年々、麓郷の人口は少なくなり、協力関係は希薄になっている。高齢の住民は、自治会の複数の役を担っており、「子や孫に負担を残したくない」という考えから、地域のイベントや決まり事を省略するようになってきた。ある程度の負担軽減はもちろん重要だが、省略ばかりが進んでいることに危機感を感じている。クミカン制度が無くなったことが影響しているのかもしれない。
- ・麓郷には移住者も多いが、以前から住んでいた住民との関係構築がうまくいかない場合も多い。M氏は、以前は移住者を増やすことが重要と考えていたが、今は全くそう思っていない。隣の集落では、これまで若い人が苦情を言うことはあまり無かったが、今は公然と苦情を述べ、協調性が見られなくなってきた。
- ・麓郷に唯一あったスーパーを維持するために、森の駅として活用を図ってきたが、4年ほど前に閉店してしまった。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・夏の盆踊り大会は、コロナ禍の3年間は開催できなかった。M氏は今後も再開は難しいと見ている。盆踊りに限らず、集落内の仕事を自分たちの仕事と考えるか、行政任せにするか、コロナだけが理由ではないが、行政任せでいいと考える住民が増えたと感じている。
- ・6月に住民60人ほどで桜並木の草刈りを行っている。コロナ禍の1年目は中止したが、2年目以降は屋外の活動なので再開した。
- ・10月に開催している敬老会は、コロナ禍1、2年目は中止し、3年目に再開した。高齢者のネットワークは意外と強く、コロナ禍であっても、冬も室内ゲートボールを続けている。

<活動を継続するための要因>

- ・集落に、志があって言い続ける人（リーダー）がいることが必要。（ただし、M氏自身が会長職を14年間も続けてきたため、長くやりすぎてしまったことを反省している様子。）
- ・住民同士の小さいつながりを増やしていくこと、顔を合わせる必要がある。

活動団体：No. C1（新得町）

活動内容：雇用，教育

話し手：団体事務局 L 氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・当団体の活動が始まって 27 年。当団体では，就農を希望する者に農業実習などの研修プログラムを提供するほか，研修員の生活環境（寮生活）の支援，受入れ農家との調整，研修カリキュラムの検討，施設見学の調整などを行っている。これまで，毎年 10 名前後の研修員を受入れ，研修員のうちの数名は新得町内の農業法人などに従業員として就農してきた。自営業として農業を行っているのは，これまで 1 名のみ。
- ・受入れ農家の代替わりも概ね順調に進んでおり，代替わりした農家が引き続き研修員の実入りに協力してくれている。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・コロナ禍の 3 年間で，研修員の歓迎会や祭りが開催できず，コロナ前と比べると受入れ農家との交流や地域との関わりが薄くなり，研修員にとっては研修に対する満足感が低くなった可能性はある。だが，コロナの影響で，研修希望者が減少したり，受入れ農家が受入れを躊躇ったりするようなことはなかった。コロナ禍でも，研修員が JA 青年部と交流する機会は多少あった。
- ・例年，研修希望者に短期で新得町に来てもらい，寮や受入れ農家に案内するオープンキャンパスを開催してきたが，コロナ禍の初期は開催できなかった。現在は再開している。
- ・研修後の研修員の進路も，コロナ前後で特に変わった様子はない。一方で，農業法人によっては，コロナの影響を多少受けている。酪農家は，コロナで学校給食用の牛乳が余り，経営に影響した時期があった。また，中小規模の酪農家は酪農ヘルパーを活用しているが，酪農家側で感染者が出た際にヘルパーが活用できず，支障が出たと聞いている。

<活動を継続するための要因>

- ・当団体は協議会として体制が整っているため，一定の研修希望者がいる限り，活動継続に特段の課題はない。ただ，活動が始まった 27 年前は，女性農業者向けの研修制度は珍しかったが，今では農業法人が独自に研修制度を設けて就農希望者を育成している場合もある。そのため，協議会活動の特徴（カリキュラムの充実）をもっとアピールしていく必要がある。
- ・地域の魅力を研修員に伝えることも大事なので，研修員を連れて先輩農家に話を聞きに行く機会を設けることもある。研修員と地域のつながりを重視している。

活動団体：No. C2（新得町）

活動内容：観光，地域内活性化

話し手：団体事務局 M 氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・当団体の活動は，20 年前に，前代表の T 氏の呼び掛けで始まった。町内の観光に携わる事業者が協力して，地域の振興と農村景観保全に取り組んできた。5 年ほど前に T 氏が亡くなり，現在は M 氏が当団体の事務局を担っている。主な活動はガイドマップを作ること。ガイドマップの印刷代は，観光協会から助成を受けている。M 氏は，以前は旅行会社に勤務し，今はレストランの代表の他，新得町議会議員を務めている。
- ・現在，24 軒のレストランや体験農場が当団体に加入しており，年会費は 2,000 円。退会する会員はいないが，マンネリ化している面もある。コロナ前の 2019 年には，新規の活動としてスタンプラリーに取り組んでみたが，結果，応募者はゼロだった。また，どの会員も高齢化している。世代交代した会員もいるが，先代とは考え方も変わり，観光客への対応の違いから，観光客から当団体に苦情が届くことがある。
- ・会員は，農家以外，ほとんどが町外からの移住者。新得町は，農業王国十勝の中で，寒さが厳しい気象条件のため夏に野菜を作ることができず，そのため，そばの産地になった。また，山や丘陵地が多いことから，他の地域と比べると酪農の規模も小さい。農業で苦勞してきた町なので，その分，新規の移住者を受け入れやすい面がある。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・コロナ禍の 3 年間で，毎年 2 月に開催していた総会＋食事会（会員同士の交流会）を開催できずにいる。コロナ前から，すべての会員が一堂に会することはなかったが，コロナ禍ではさらに関わり度合いが低下した。
- ・会員の業種は，レストランや体験農場など，小規模でコロナの影響を受けやすい業種ばかりで，収益への影響の程度も様々。乗馬やラフティングを行っている会員は，事業を継続しなければ経営できないので，コロナ禍でも営業してきた。
- ・コロナ禍 3 年目の 2022 年 6 月に開催されたウエスタン・ピクニックに，当団体は抽選会の景品提供で協力したが，会員の負担を考慮し，当団体から 5,000 円をキャッシュバックし，景品提供に充ててもらった。コロナによる減収の程度は会員によって様々であるが，研究会としては会員に公平に配慮する必要がある，対応に苦慮することがある。
- ・以前は，小学校がコミュニティの核だったが，今はその小学校もなくなった。農家も戸数が少なくなり，大規模な農家は会社経営となって，従業員はサラリーマンのように勤務しても，地域住民とコミュニケーションをとることはない。住民同士が顔を合わせる機会は，会館の清掃の時くらいしかなく，コロナでさらに機会は少なくなった。

<活動を継続するための要因>

- ・町内には移住してきた事業者も多く、当団体に勧誘したいが、当団体には専従で事務を行う者がおらず、勧誘や新規の活動を始める余裕がない。今のところは、これまで通りガイドマップづくりを続けていくことが目下の目標。

活動団体：No. D1（根室市）

活動内容：都市交流，教育，地域内活性化

話し手：団体事務局 T 氏

<活動開始のきっかけ，コロナ以前の活動状況>

- ・2005年に、当時の漁協の専務が音頭をとり、地区の町内会長、小学校、信金、水産加工会社、酪農家、行政が構成員となり、当団体を設立した。充て職で毎年人が変わるため、マンネリ化することは少ないが、全体的に高齢化している。
- ・活動の目玉であるネイチャークルーズは、船1隻に7～8人が乗り込み、コロナ前は1年間に800人ほどが参加していた。6～8月が繁忙期になる。参加者のほとんどが日本人。
- ・当団体が活動する0地区の学校からは、子どもたちに何か体験させてほしいと依頼があり、コロナ前は子どもたちを船に乗せ、イベントでも物販の手伝いをしてもらっていた。活動の初期には、生け簀の稚魚に餌をあげるイベントも行っていたが、今は行っていない。
- ・活動の初期に参加していた子どもたちが、大人になって当団体に入るということは、今のところまだ無い。サンマやサケの漁獲は変動しやすく、所得も不安定なため、漁師の子どもたちは漁師を継がずに札幌へ出てしまう。これからは、天然資源に依存しすぎないように、養殖にも力を入れていく予定。
- ・地元にいる者からすると特に魅力は感じないが、外の間人からは、落石地区は観光資源に恵まれていると言われる。鳥の愛好家も多く来訪しており、冬季に外国人が来ることもある。また、バイクの観光客が岬まで来ている。そのため、今後、民泊に取り組むことも構想中である。根室市の地域おこし協力隊が観光協会に入り、情報発信を行っている。

<コロナ禍での活動の変化>

- ・ネイチャークルーズは、2020年は中止、2021年は一部再開し、2022年から本格的に再開した。屋外の活動なので、ワクチン接種が始まって以降は重症化しないだろうと考えた。
- ・ネイチャークルーズの収益はそれほど大きくはないが、当団体でネイチャークルーズ専門の事務員を雇用していた（2020年は2人、2021年以降は1人）ため、人件費がかかっていた。ネイチャークルーズの代わりになる事業を立ち上げようにも、コロナ禍1年目は会議さえ開催できなかった。対面での会議は、2022年から再開できるようになった。
- ・2023年5月に、4年ぶりのイベントとしてアジ祭りを開催する予定。ブランクがあるた

め、職員の動きは鈍いかと思っていたが、特に反対意見もなかった。コロナをきっかけに当団体から離れた構成員はいない。しかし、ワクチン接種後も「イベントには参加したくない」という地域住民の声もある。

- ・2023年5月からコロナが5類感染症に移行するが、当団体事務局としては特に状況は変わらないのではないかとと思われる。事務局では金融も扱っているので、中途半端に業務を続けるわけにはいかず、過去に事務局内で感染者が出た際は業務を止めねばならなかった。
- ・外部との協力関係は特に変化していない。行政とは補助金との関係で関わることが多いが、それも以前と同じ程度。

<活動を継続するための要因>

- ・地域を盛り上げるために、イベントで人を呼び込んでいる。
- ・しかし、現在はリーダーがいない。当団体の体制はしっかりしているが、事務局の職員数が減っていることが課題。職員を募集しても人が来ない。採用してもすぐに辞めて札幌へ行ってしまふ。今の職員もほとんどが根室市内から通っている。

活動団体：No. D2（根室市）

活動内容：観光、景観

話し手：団体代表 I 氏

<活動開始のきっかけ、コロナ以前の活動状況>

- ・コロナ禍の3年間、専修大学（東京）の学生によるフットパスの新規整備事業が実施できなかった。フットパスは屋外のイベントなので影響は少ないと考えていたが、旅行者の移動そのものが制限されたため、フットパス利用者はコロナ以前と比べて1/3に減少した。一方で、コロナ関連の補助金を使って、フットパスを維持するための草刈り機を購入し、空調設備も整えた。2023年2月頃からフットパスに関する問い合わせも増えてきたので、今後は利用者も増えると予想している。
- ・レストランは、コロナ禍1年目には売り上げは減少したが、巣籠もり需要で総菜の売り上げが伸び、過去最高の収益となった。また、観光客は減ったが、地元のお客さんが増えた。しかし、コロナ禍2年目は総菜の売り上げも減り、客足も戻らず、耐え忍ぶ時期だった。従業員がコロナに感染することはなかったが、危機管理として、従業員が行っていた出張先での説明会をI氏が自ら行うこともあった。従業員を休ませた際は、コロナ関連の休業補償を利用した。
- ・農協の役員を引き受けているが、コロナで出張や会議がなくなった。その代わりに、他の地域の活動団体との連携に集中することができた。フットパスの広域連携ができるよう

に、シーニックバイウェイの認定を申請し、「知床ねむろ北太平洋ルート」として認定された。他団体とはメールやWEBで連絡を取り合い、必要があればコロナ禍でも対面で会合を行った。それに反対する者はいなかった。レストランの経営は波があったが、地域活動全体としては概ね7割程度で一定の活動ができた3年間だった。

- ・コロナ関連の補助金の情報は、地域活動のネットワークで得ることができた。これまで多くの補助金を申請してきたので、書類上で押さえるポイントは掴んでいる。コロナ関連の補助金は数が多いので、中小企業診断士に申請を委託することもあった。
- ・コロナ禍の2020年6月に、標津町を中心に根室管内が「鮭の聖地」として日本遺産に認定され、規模を縮小しながら認定式も実施された。また、2021年3月には厚岸霧多布昆布森国定公園が指定された。このような外的要因が進行していたので、コロナ禍だからといって、すべてが停滞したわけではない。

<活動を継続するための要因>

- ・特に指針などは無いが、地域活動は地域振興のためだけでなく、経営感覚を持って取り組むことが重要。勢いのある他の経営者たちも同じような考えであると思う。経営は止めることができないので、座して待つのではなく、波に乗る時期を捉える、そのために準備しておくこと。一方で、出過ぎて浮かないように間合いをとることも大事で、そのバランス感覚には経験が必要。
- ・コロナ禍でフットパスやレストランの営業が十分にできなかった分、体が空いたので、次の世代の組織基盤を築く良い機会と捉えた。自ずと意識が変わった。
- ・I氏が経営する会社の農業経営の後継者は28歳の従業員で、I氏が65歳になったら経営を譲る予定。後継者がフットパスを続けていくかは分からないが、地域の70代の経営者たちと観光協会の若手をつなげるシーニックバイウェイの仕組みができたので、何かしらの地域活動は続いていくと思っている。地域活動は、地域の人たちがいてこそ成り立っていること、そこが大事なところであると若い人たちに話している。