

# 限界化が危惧される地域の振興支援方策

－群馬県南牧村における振興支援型研究－

遠藤和子\*・唐崎卓也\*\*・安中誠司\*\*・石田憲治\*\*\*

## 目次

I 緒言	37	1 支援活動の画期	44
II 南牧村の位置づけ	37	2 支援活動の反省点	45
1 南牧村の概要	37	3 「限界化」問題の本質	45
2 南牧村に関わることになった経緯	38	V 支援に求められる役割	46
3 南牧村に関わる複数支援主体	38	1 段階別整理	46
III 支援活動記録の整理	39	2 南牧村において支援が果たした役割	46
1 分析の視点	39	VI 結言	46
2 活動毎の整理	41	参考文献	47
IV 支援活動を通し明らかになった点	44	Summary	48

## I 緒言

「限界集落」という言葉がにわかに注目されるようになった。もともとは、大野（1991）が65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状況におかれている集落を限界集落と定義したことに始まる。農林業センサスによると1995年から2000年にかけておよそ5,000の集落が消滅している。その後も農村振興局（2005）の調査で1,400、国交省（2006）の調査で2,640の集落が消滅の危機に瀕していることが報告されており、「限界集落」問題の根拠となっている。

当事者にとって見るとがん宣告にも等しいこの言葉は、現在でこそ多用されてはいない。しかし、そこに住み続けることが限界になっていく状況があることには変わりはなく、そうした地域の振興を支援する方策の確立が急務の課題となっている。

本稿では、そうした事態を「限界化」と呼ぶことにしたい。筆者等は平成18年より、限界化が進む群馬県南牧村を対象に振興支援活動にかかわってきた。ところで、平成20年度、ポスト過疎法を議論する過疎問題懇談会から補助金ならぬ「補助人」を望む答申が出されたこと

を受け、特別交付税措置による集落支援員制度が創設された。これを契機に限界化が危惧される地域の振興を支援する取り組みが全国で開始されるようになった。しかし、実際にはどのように支援をすすめていったらいいのか、苦悩する自治体は少なくない。筆者等の活動も多分に試行錯誤の連続であった。そこで、本稿では、筆者等が南牧村の振興支援にかかわり行ってきた働きかけと、それらが現地に与えた影響を住民等の反応から整理、分析することにより、限界化が危惧される地域に対する支援方策について考察を行う。

## II 南牧村の位置づけ

### 1 南牧村の概要

群馬県の南西部にあり長野県との境に位置する南牧村は、1,000m級の急峻な山々に囲まれた村である。村の89%が森林で占められており、村を東に横断する南牧川周囲のわずかな平地に家々が点在し斜面に張りつくように石垣の段々畑がある。3つの旧村、磐戸村、月形村、尾沢村が合併した昭和30年当時の人口は10,573人であったが、平成17年には2,929人となり50年間の減少率は72.3%に上る（Fig.1）。また、平成2年に25.7%だった65歳以上人口割合は平成17年には53.4%にまで増加し、人口の半数以上が老年人口で占められている。

もとは、養蚕と林業、そしてこんにゃく生産で栄えた村である。かつては、水はけのよい急斜面でしかこんにゃく栽培ができなかったため、こんにゃく玉は「灰色のダイヤモンド」と呼ばれ傾斜地での生産が売り上げを独占

\* 農村計画部地域計画研究室

\*\* 農村計画部集落機能研究室

\*\*\* 農村計画部長

平成21年12月14日受理

キーワード：限界化、地域振興支援、南牧村

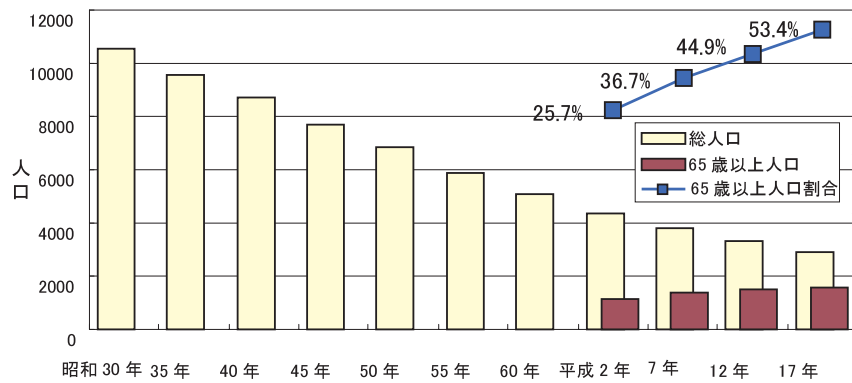


Fig.1 南牧村の人口推移と高齢化  
Decreasing in population and aging in Nanmoku village

してきた。ピークの昭和50年には、こんにゃく栽培農家が703戸、栽培面積は184haあり、年間5億6千万円を売り上げていた。しかし、平場でのこんにゃく栽培が可能になると生産は激減し、平成12年には平場への出耕作を含めても栽培農家43戸、栽培面積31haにまで減少してしまう。

急峻な山々に囲まれた自然の豊かさと「火とぼし」（武田信玄ゆかりの祭り）が開催されるなど歴史のある村であったが、昭和50年代以降、養蚕、林業に加えこんにゃく生産が衰退していくことにより村の産業は一気に落ち込み、それとともに活力も失われてきた。近隣町村との合併協議は開催されたものの、隣接町の住民投票において南牧村との合併に慎重な意見が多数を占めたことから不調に終わった。その結果、平成16年8月には村の高齢化率が51%を越え全国第一位となってしまった。

南牧村は、少量多品目の野菜を女性や高齢者がステップアップを図りながら直売所に出荷していく再生プラン「チャレンジ21農業」「重点野菜推進事業」で有名な、JA甘楽富岡管内に位置する。当初、都市部のスーパーと提携した「インショップ」にも出荷していたが、平成17年3月までにJA支所が金融部門を残して撤退すると最寄りの市場が遠くなり、その結果高齢農家等はインショップへの出荷が困難な状況になってしまう。

一方、県の普及員は花卉、果樹生産を中心に熱心に南牧村にかかわってきた。ヒベリカム、南天、菊などの生産に取り組む花卉生産組合は売り上げを伸ばし、平成21年3月からは大田市場に出荷を開始した。切干芋も好調であり平成20年には生産組合が発足している。さらに、ブルーベリー栽培農家が増えており、ジャムなどの加工にも取り組んでいる。

村内で生産される農産物の多くは、平成16年にオープンした村の駅「オアシスなんもく」の直売コーナーで販売されている。JAが取り組むインショップへの出荷は困難になっているが、現在、オアシスなんもくが、モノや情報の行き交う場となっている。

## 2 南牧村に関わるようになった経緯

このような南牧村に筆者等が関わるようになったのは、中山間地域フォーラム（産官学民の協力により中山間地域の再生を支援することを目的に平成18年に設立。以下、フォーラム）が、支援地区を募集したことに端を発する。大学や研究機関などの有志が集うこの任意組織は、研究会の開催や政策提言の作成を行うほか、具体的に限界化が危惧される地域を対象とする支援活動を展開しようとしていた。支援対象地域を求めて行われた募集に対し候補地の一つとなったのが南牧村であった。平成18年、南牧村は現地ヒアリング等の作業を通じ最終的に支援対象地域に選ばれたのである。選ばれた理由には、第一に、高齢化日本一の村で振興支援が成功すれば他の地域にとって大きな勇気を与えることになると考えられたこと、そして、第二に、南牧村では活性化の芽が未だ芽生えていないと判断されたため自立的な活動の邪魔をしないと考えられたことなどがあげられた。筆者等は、当初、フォーラムの活動を観察することにより支援方策の検討を行うことを目的として南牧村との関与を開始した。その後平成20年からは筆者等が自ら支援者となり関与していくことになる。

ところで、村はこの募集に対し独自に応募をしてきたわけではなかった。応募には、南牧村を対象に長年普及活動を行ってきた県職員の強い働きかけがあり、実質的には当該職員の声に応える形で応募がなされている。そのためか、当初は『村を何とかしたいので是非一緒に活動して欲しい』という村の積極的な意志を感じ取ることができなかった。もちろん、村内には、南牧村をなんとかしたいという思いのある人が多数存在したが、筆者等の支援活動をどのように受け止めるべきか困惑しているようにも思われた。南牧村と筆者等が関わるようになった経緯は以上のものであり、村自身の真意を計りかねる状況の中で活動が開始された。

## 3 南牧村に関わる複数支援主体

南牧村の振興支援を推進するため、中山間地域フォー

ラム南牧協議会が設立されている。協議会は、役場の担当課（振興整備課）が事務局となり、フォーラムの支援チーム、県の関係機関、役場の関係課が参画することになった。支援チームは、フォーラム会員への呼びかけに応じた大学教員、大学院生、海外支援関係者、民間コンサルタント主催者などで構成された。当初、支援チームが活動を牽引する役割を担うことが期待されたが、実質的には部分的にしか機能しなかったため、支援体制の再編後に筆者等が牽引役を果たして行くことになった。

協議会においては、それぞれの立場において南牧村を支援していくことが確認され、支援の方針などが話し合われた。ワークショップの開催にあたっては、協議会でテーマ決めや、その後の具体的振興策（ワークショップの成果をインターネットを用いて情報発信して行く）などが話し合われた。しかし、メンバーは村外の者が多くを占めており、実際に顔を合わせての協議は年1回程度にとどまらざるを得なかった。また、支援チームの中には、諸般の事情により活動から離れていくメンバーもいたことから、途中体制の再編を余儀なくされる場面もあった。

一方、協議会のメンバー等はそれぞれの立場で村にかかわり、そのことが結果的に活動を推進することにつながった。例えば、県の関係機関は活性化を目的とする事業を村に結びつけるなどして資金面で活動を支えた。大学教員および学生等は、それぞれの問題意識や興味に基づき、研究や卒論のフィールドとして村内で調査を展開した。また、地元で開催されるイベントに応援に駆けつけるなど住民等とのかかわりを深めた。

このように、立場こそ違いが、南牧村の振興を目的と

する複数の主体が集い、それぞれの活動を展開するというきっかけを協議会の設立がもたらした。結果、筆者等や複数の大学教員等が南牧村を訪れるようになった。また、大学教員に同行する学生等は地元の若者と意気投合し、こうした交流は地元若者層の決起につながっていった。

### Ⅲ 支援活動記録の整理

#### 1 分析の視点

平成18年に活動が開始されて以降、主として活動を牽引すべき支援チームが途中再編されたこと、さらに大きな問題として平成19年9月、台風9号により被災し甚大な被害を被ったことを契機として、南牧村を対象とする振興支援の方針は紆余曲折を経ることになる。また、凄まじい産業の衰退を経験し、なお限界化が進む中で、何がどう展開すれば南牧が振興したことになるのか、その十分な見通しがないうまに活動が開始されたこともあり、活動それ自体、試行錯誤となった。

しかしながら、そもそも限界化が進行している条件不利地域を対象とする活動であるため、試行錯誤の活動は必然であったとも考えられる。実際に、その時々において効果を発揮した点、反省点の両面があったと思われる。本稿では、それら両面を含め活動の記録を整理、総括する作業を行うことにより分析を進めることにする。

まず、活動の記録を時系列に整理したものを **Table 1** に示す。この整理から明らかのように、活動は、台風により被災するまでの活動初期、南牧村の活性化方策を話し合うワークショップ（以下、活性化ワークショップ）

**Table 1** 南牧村の振興を支援する活動の記録  
Records of activities for supporting promotion of Nanmoku village

時期	支援活動の内容	住民等の活動	村内外を取り巻く出来事
平成18年 10月	中山間地域フォーラム支援地区決定のため南牧村に予備調査に入る。		
11月	南牧村を支援地区に決定する。		
12月	県や村と支援方針を話し合う。		
平成19年 1月	支援の方針およびスケジュールを決定し村に提案する。		
2月	フォーラム会員より支援チーム員を募集。チーム編成を行う。		
3月	支援チーム内の担当課題を決め、支援方針を確認する。		
4月	支援チームが現地視察を行う。協議会を設立し支援体制の整備を行う。		
6~7月	基礎データの収集、担当課題別に支援チーム員がそれぞれ聞き取り調査を行う。		
8月	地域住民との合意形成を図るためのワークショップ開催の準備を始める。 <u>「段々畑コンサート」に参加する。</u>	<u>住民有志等が「段々畑コンサート」を開催する。</u>	
9月	災害復旧のため、支援活動を中断する。		<u>台風9号が南牧村を直撃し道路、家屋に被害が発生する。</u>
9~10月	災害復旧募金活動、民宿利用キャンペーンをフォーラムの会員に呼びかける。		災害復旧活動に追われる。

時期	支援活動の内容	住民等の活動	村内外を取り巻く出来事
11月	南牧村商工会青年部の座談会に参加する。	商工会青年部が座談会を開催し、支援チームのメンバー等と懇談する。	
12月	南牧村において開催された「ふるさと南牧塾」で地域活性化に関する講演を行う。	県の事業により「ふるさと南牧塾」を開催する。	
平成20年 1月	<u>フォーラム内で南牧村支援活動の途中評価を行う。支援方針の是非について議論する。</u>		NHK「ご近所の底力」に南牧村H地区が限界集落として登場する番組が放映される。
2月	支援チームが活性化ワークショップの開催を協議会に提案する。村で協議会を開催しワークショップの企画を練る。		
3月	<u>南牧村にて、第一回南牧活性化ワークショップを開催する。県、村、フォーラムに加え農工研の専門家が活動を支える。</u>	<u>ワークショップという形式で、村の将来を議論する最初の経験をする。</u>	
6月	<u>支援チームの再編を行う。</u>		
7月	第一回南牧活性化ワークショップの結果をとりまとめ村に報告する。村の広報誌へとりまとめを寄稿する。村と今後の活動方針について懇談をする。その中で特定の地区を対象とする点検ワークショップの開催を提案する。候補地としてH地区を紹介され訪問する。		
9月	前期農業祭に参加し花卉生産についてヒアリングする。		前期農業祭が開催される。
9月	県の事務所（高崎市）において協議会を開催し、今後の支援方針を話し合う。点検ワークショップを開催するなど住民等の自立を促す支援活動に転換していくことを提案する。		
9月～1月		<u>滝マップづくりワークショップが開催されることになり、村の呼びかけに応じた住民が活動を進める。ワークショップは年度内に3回開催される。</u>	
9月	点検ワークショップの開催をH地区と協議する。		
10月	点検ワークショップをH地区で開催することについて住民等と合意する。日照時間が長くなる2月か3月に開催することを決定する。	甘藷生産組合が設立される。	
11月	後期農業祭に参加し、第一回南牧活性化ワークショップのアイデア展示とお気に入りアイデアへの投票を実施する。投票に参加した住民と南牧村の活性化について議論する。農業振興の新しい動きをヒアリングする。		後期農業祭が開催される。
平成21年 1月	村において、点検ワークショップ開催に向けての打ち合わせを行う。 滝マップづくり、緑のふるさと協力隊受け入れなど村内に起きている動きをヒアリングする。		緑のふるさと協力隊の受け入れを決める。
1月			人口社会問題研究所が2035年の人口推計を発表し、南牧村は人口減少率全国第一位として公表される。
2月	点検ワークショップを開催するH地区の区長宅を訪問し懇談する。		
2月	H地区において、ワークショップ開催に反対する意見が出たことを受け、一端、開催を断念する。他の方策を模索する。		
3月	<u>点検ワークショップの主催者をH地区から村に変更し、H地区点検ワークショップを開催する。</u>	<u>滝マップが完成する。H地区住民が点検ワークショップに参加する。</u> 花卉生産組合が大田市場に出荷を始める。	南牧村において『田舎で働きたい』事業が展開され、35名の若者を受け入れる。
4月			地球緑化センター主催の緑のふるさと協力隊員を受け入れる。
4月	H地区点検ワークショップの結果をまとめ村に報告する。点検ワークショップの成果を発展させH地区の将来構想を描くワークショップ（以下、構想づくりワークショップ）を提案する。		

時期	支援活動の内容	住民等の活動	村内外を取り巻く出来事
5月		農産物加工研究会がオアシスなんもくにて山菜祭りを開催する。	
6月	H地区点検ワークショップの成果パネルをH地区へ送る。		
7月	ブルーベリー祭りに参加し活動を視察する。	農産物加工研究会がオアシスなんもくにてブルーベリー祭りを開催する。	
7月	H地区の歴史や現状について前区长よりヒアリングする。構想づくりワークショップの開催を提案するが合意に至らず。		
9月			<u>経済危機対策関連交付金を活用し、オアシスなんもくに隣接する用地を買収、整備していくことが議会で承認される。</u>
10月		<u>村の呼びかけに応じた若者等が村の将来構想について話し合いを行う。</u>	<u>経済危機対策関連交付金を契機とし、村は滝マップづくりに参加した若者等に活性化計画づくりを投げかける。</u>
10月	H地区を訪問し懇談する。	<u>若者5人が「明日の南牧を考える会」設立を決める。</u>	

注：本文中に記載がある出来事のうち、支援側、村、住民にとって転機となるようなものを下線と太字で示している。

の開催とそれに至るまでの混迷、支援チームの再編、H地区を対象とする環境点検ワークショップ（以下、点検ワークショップ）の開催など、様々な出来事を経ている。

途中の経過はあるが、平成21年10月、村内の若者5人が「明日の南牧を考える会」を設立することになった。若者等は、小学生以下の子をもつ親達であり、現在、『よその人たちが南牧の小中学校に子どもを通わせたくない、そんな地域づくりをしてみたい』と夢をふくらませている。取組当初、積極的な意志を感じ取ることができなかった南牧村において、住民の中からこのような動きが出てきたことは活動がもたらした成果の現われといえよう。なぜ若者等からこのような動きが出てきたのか。以下では、支援者の行ってきた働きかけに対し、村、住民等がどのように反応し変化していったのかに注目し整理を行っていく。

## 2 活動毎の整理

### a 支援開始から台風被災するまでに行った活動

活動初期においては、協議会の設置や基礎データの収集、村、県との懇談など支援体制の整備から着手された。そして、集めた基礎データやヒアリング調査結果をもとに、振興テーマとしてあらかじめ(1)花卉振興、(2)農村移住・帰農、(3)石垣保全、(4)コミュニティ・ビジネスの4つが設定され、支援チームのメンバーがそれぞれのテーマを担当することになった。さらに、活動のスケジュールについては、平成19年1月～3月：支援チーム編成、基礎データの収集、4～6月：問題意識の共有化を図るワークショップ開催、7～9月：アイディ

ア抽出と合意形成を行うワークショップ開催、10月以降：課題への具体的支援を開始する、と整理された。

こうした計画に沿い、例えば、コミュニティ・ビジネスについては、高齢者世帯の状況、公共交通の便、高齢者組織の存在について資料収集、区長へのヒアリング調査が精力的に行われた。ヒアリング調査では「困っていることは何か」という問いかけが行われた。

活動の初期において体制整備、目標およびスケジュール設定がなされ、調査も積極的に進められていったが、住民等の反応は「別に困ったことなどない」という盛り上がり欠けるものであった。結局、村や住民等の意識は支援活動に対して予定調和的には高まらず、計画通りに事は進まなかった。

そうした中、平成19年9月、台風9号が南牧村を直撃し村は大きな被害を受ける。人的被害こそ免れたが、道路、家屋の被害は著しく役場はしばらく災害復旧に追われることになる。それに伴い支援活動は計画の中断を余儀なくされた。

### b 活動再開に至るまでの混迷

活動初期では、支援チームの動きと住民等の意識はうまくかみ合わなかった。災害復旧の目途が立った後に支援活動は再開されることになるが、初期の状況を受け、南牧村は本当に振興していくことができるのか、なぜ村の人々の気持ちは盛り上がらないのか、支援の方向が間違っているのではないかという議論がフォーラムの中ですら出ようになっていた。そうした中、支援チームの中には事情により南牧村の振興活動から離れていくメンバーも現れ、チームとしての活動は実質不可能となっていた。

計画された活動が頓挫する一方、支援チームの中の大学教員と住民との間で予定外の交流が生まれていった。それは、南牧村へIターンした住民(県のグリーンツーリズム・アドバイザー)が中心となり、南牧村商工会青年部、住民有志が企画した「段々畑コンサート」の開催がきっかけとなっている。コンサート開催についてはフォーラム会員へ情報提供がなされるとともに、開催を応援しようと支援チームの中の若手大学教員等が大学生を同伴し現地へ駆けつけた。舞台設営を手伝った大学生は商工会青年部のメンバーと意気投合し交流していくことになる。その後も、商工会青年部企画の座談会への招待、「段々畑コンサート」開催に関わった有志等で開催する「ふるさと南牧塾」での講演依頼を受けるなど、住民は独自の視点で支援活動に興味を示していった。

### c 活性化ワークショップの開催

チームとしての活動が実質不可能になる中、活動を継続していた支援チームメンバーは、支援活動の仕切り直しを図り住民等の意識を引っ張り上げることを目的に、村住民によるワークショップの開催を提案する。

改めて、協議会の中で振興目標が話し合われ、ワークショップのテーマとして新たに(1)炭を活かす、(2)農産物加工、(3)空き家対策・農村移住、(4)南牧のお宝発見、の4つが設定された。そして、ワークショップの成果をインターネット上で情報発信していくことなどが目標として定められた。なお、テーマの素材としては「華道の材料となる枝モノの活用」、「花卉振興」なども提案されたが、花卉についてはすでに主体的な取組が進んでいること、枝モノについては県の普及方針に合わないことなどの理由からワークショップテーマには採用されなかった。

ワークショップは「南牧活性化ワークショップ」と位置づけられ、村内住民30名(男性24名、女性6名、年齢32歳~76歳)が参加し、上記テーマに即して4班に分かれ話し合いを行った。協議会のメンバーはファシリテーター、記録係を担当した。また、本ワークショップでは農工研の専門家が開催を支援した。

30名の住民等は協議会事務局である村が参集を呼びかけた。参加者は、農業委員会、花卉生産組合、商工会青年部、オアシスなんもくの運営主体「あぐりくらぶ」、「かあちゃん本舗」、「農産物加工研究会」に所属する人々のほか、ITライター、自然保護員(以上、もともとの村住民)、県のグリーンツーリズム・アドバイザー、Iターン者(移住してきた住民)などであった。参加者等は、それぞれの立場や目的、問題意識により村内において個々に活動を展開している状態であり、少なからず「南牧を何とかしたい」と思っている人々であった。活性化ワークショップの開催は、これらの人々が一堂に会する機会を与えるとともに、Fig.2に示すように、複数グループが交わる班編成を行ったことにより、様々な立場にある人々が南牧村の活性化についてともに考え、意見を述

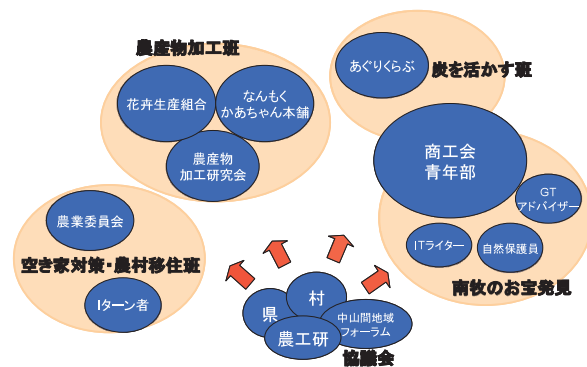


Fig.2 活性化ワークショップ参加者の活動母体別にみた班編成  
Composition of the workshop groups expressed according to participant's membership of institutions

べ合う「場」を提供することになった。

4つの班は、それぞれテーマにそって話し合いを進めた。この中から、バイオプラスチック、漢方的利用など炭活用の新しいアイデア、柚子ジュースや味噌など地元農産物の活用、「炭よい南牧村」、「群馬の炭っこ南牧村」、「50、60まだ娘、70、80まだ現役」、「死ぬのを忘れた南牧村」などユニークなキャッチフレーズ、石垣を利用した観光モノレール、首都圏のNPOとの連携など様々なアイデア、提案が出された。成果を持ち寄った全体発表では、時折拍手が沸き起こり村を活性化していくためのアイデアに共通認識を深めることができた(Fig.3, Fig.4)。参加者からは「住民がこのような形で意見交換するのは初めてであり、このような機会を持つことができてよかった」、「次は〇〇について話し合ってみよう」という積極的な感想が聞かれた。中には、自身のブログ記事に早速掲載する参加者もいた。このように、住民の中で起こった反応はワークショップの開催が住民等に好意的に受け止められたことを示していると考えられた。

活性化ワークショップは、問題を探る思考を働かせてきたそれまでの支援活動と一転し、住民等が村の活性化のために自由に意見を述べ発表をするという住民主体の行動を引き出すことになった。また、それまで地ならしにとどまっていた村、県、フォーラムの関係も、本取組を経て信頼関係が築かれるようになった。住民が繰り出す様々なアイデアは村や県の職員等を驚かせ、「村を何とかしたい」という住民の底力に気づかせることになる。村は、ワークショップがそのような住民等の主体性を引き出すのに有効な手法であることを知るようになる。そのことが次の活動への発展を生み出す原動力になっていったと考えられる。

一方、(1)炭を活かす班、(2)農産物加工班から出された商品開発のアイデアはバイオプラスチックや柚子ジュースなど具体的なものであった。そのため、このようなアイデアに対しては専門家による技術指導が必要と思われた。特に、農産物加工研究会では県の普及指導



Fig.3 発表風景 (1)  
Presentation of ideas in the workshop



Fig.4 お宝発見班の成果  
Result of the workshop

を受けながら様々な試作品作りを展開していた。そのため、出てきたアイデアをワークショップという形式を用いて膨らましていくだけではなく、自主的な勉強会を開催し学習を重ねながら商品開発に結びつけていく段階にさらにステップアップすることが適当と思われた。

また、農産物加工についていえば、すでに「かあちゃん本舗」が活動を展開しており、開発した商品がオアシスなんもくにおいて多数販売されていた。農産物加工班の話し合いでは、このグループが開発した商品に対し、村内産の材料を使ってはどうかというアイデアが提示された。しかし、採算が合わないという理由でアイデアは否定されてしまった。このことから、すでに自立的に活動している事項について、あえて働きかけをしても自立的な活動を阻害してしまう場合があり留意が必要と思われた。

#### d 「お宝発見班」の活動

活性化ワークショップを体験した後、村は、滝マップづくりワークショップを主催し「お宝発見班」のメンバーを中心に参集を呼び掛けた。平成20年度、村はもともと観光マップづくりを計画していた。事業費を確保する県との協議の中から、住民等が「滝」という地域資源を発掘しながらマップづくりに取り組むワークショップ形式を採用することになったのである。

村主催のワークショップは3回開催され、お宝発見班でのワークショップの経験が活かされることになった。住民等は自主的に学習を進め村内にある多くの滝を発掘しマップづくりにふさわしい写真の収集を行った。

ここでの経験は、お宝発見班での経験に引き続き、楽しく取り組むことができた。そして、ワークショップを契機とし、それまで別々に活動してきた主体が村を思い合う気持ちを共有する機会を得ることになった。こうした経験は、後に若者等の決起を促すことにつながっていったと考えられる。

#### e 支援チームの再編

前述してきたとおり、支援チームメンバーの一部は活動から離れることになった。代って、農工研の専門家ら

がワークショップ手法を中心として支援活動を支えることになった。こうした実態に合わせ、平成20年6月に支援チームの再編を図ることになり、筆者等が支援チームのメンバーに加わることになった。以降、筆者等が支援チームの牽引役を果たして行くことになる。

活性化ワークショップが開催されて以降、支援側は次の一手を進められずにいたが、支援チームが再編されたことにより、点検ワークショップの開催を提案することにした。活性化ワークショップの経験は、住民等の主体性を引き出すきっかけとなっており、さらに、住民等の気づきや力づけを促す作業を支援活動の中心に据える必要があると考えたことによる。

#### f H地区点検ワークショップの開催

点検ワークショップは、村の推薦によりH地区での開催を模索することになった。この地区は役場から車で20分ほど奥まった山間地に位置する区であり5つの集落(分区)から構成されている。世帯数は全体で65戸、住民はおよそ150人である。そのうち、よそに働きに出ている60歳未満の住民は9人(6戸)であり、多くが年金を主たる収入源とする高齢世帯である。林業、養蚕、こんにやくで栄えたが、昭和35年頃こんにやく栽培が平場でも可能になるとH地区のこんにやく栽培は衰退していった。昭和50年ころには地区の住民等でトラクタを共同購入し平場へ出耕作したが、その頃から農業をあきらめる世帯が増え、子の進学を契機に多くの農家が離村していったという。

多くが年金世帯という高齢化著しい地区であるが、6年毎に開催される諏訪神社御柱祭は平成22年に50本目、300年を迎えることになっており歴史のある地区であることがわかる。また、平均年齢73歳という「H地区青年合唱団」は地区を明るく元気にしようと数年前に結成されたグループであり、厳しい状況下でありながらもあきらめずに地区を盛り上げていこうとする住民の意識を感じることができる。

H地区は、あるテレビ番組の中で「困った限界集落」として紹介された経験を有する。そうしたとり上げられ

方に対し区内では不満の声があがっていた。そのため村はそのようなH地区の心境を覆すためにワークショップの開催を利用しようと考えたのである。

開催に至るまでには、数ヶ月の話し合い、調整を要し、直前に集落内で反対の声があがるなど開催が危ぶまれる事態も発生したが、村や区長らの奮起により平成21年3月、無事、H地区点検ワークショップ（H地区いいもの探し）が開催されることになった。最終的に地区住民17名、県、村、農工研、中山間地域フォーラムから19名が参加し、4班編成で5集落（分区）をそれぞれ点検しあった。高齢者が多いことからアイデアが出てくるかどうか心配されたが、多くのお宝（地域資源）が取り上げられ、全体発表は一人ひとりが発表を行ったため時間を大幅に超過するなど期待以上の盛り上がりを見せた（Fig.5, Fig.6）。

この経験により、H地区は「困った限界集落」から「地域資源をたくさん持っている誇れる地域」、「仲間がいて明るく楽しい地域」というポジティブな思考で地域をとらえ直す機会を得ることになった。全体発表における住民等のいきいきとした様子を目の当たりにした村の職員からは、「良いアイデアを出すということだけではなく、高齢化が進む地区ではこうした取組をすること自体に大きな意義がある」という意見が示された。支援活動を開始した当初には、村からこのような積極的な意見を聞くことはなかったが、様々な経験、支援者との交流を通じ村職員等の意識も大きく変化していったと考えられた。

#### g 若者等の決起

平成21年9月、村は、経済危機対策関係の交付金を活用し、都市農村交流の場として整備することを目的にオアシスなんもくくに隣接する用地を買収した。当面は、イベントのたびに不足していた駐車場を整備していくが、最終的には、都市農村交流のできる場として整備していくことを想定しての決断であった。

背景として、南牧村の南に位置する上野村には年間30万人の観光客が訪れており、それらの多くがオアシスなんもくをトイレ休憩の場として利用し通過していくことがあげられる。この観光客たちを引き留めることができれば、南牧村を活気づかせる起爆剤になると村は考えたのである。村は、交流の場づくりを計画するために、滝マップづくりワークショップに参加した若者等にアイデアを要請した。この話し合いをきっかけに、若者等の中から「明日の南牧を考える会」設立の話が持ち上がったのである。

### IV 支援活動を通し明らかになった点

#### 1 支援活動の画期

以上のように、若者等の決起に至るまでの活動を整理した。支援側の活動方針の変遷という観点からこれ期



Fig.5 発表風景 (2)

Presentation of the ideas in workshop



Fig.6 点検マップの例

Result of the workshop

間を見直してみると、それは3期に分けて捉えることができる。第1期は、支援の方向が間違っているのではないかと議論がフォーラムの中ですべて出ようになっていた平成20年1月を境とする。つまり、それ以前は、『支援すべき事項を探し出し処方箋を与えようとした時期』（平成18年10月～）であり、それまでの活動の評価に対する議論が起こったことをきっかけに、ここで活動方針の転換が起こったと捉えることができる。



第2期は、活性化ワークショップの開催に見られるように『具体的な振興テーマを与え住民意識を引っ張り上げようとした時期』（平成20年1月～）である。そして第3期は支援体制の再編を境とするものであり、点検ワークショップを開催し『住民等の気づきや自発的な学習、力づけを促そうとした時期』（平成20年6月～）となる。

支援側の働きかけに対し住民等の反応は様々であった。その中でも若者等は「段々畑コンサート」を契機とする支援者等との交流、活性化ワークショップと滝マップづくりワークショップを経験したことによる気づきや意識の醸成、交流施設作りへのアイデア要請を契機とする決起など、いくつかの出来事を経ながら変化を遂げていった。

一方、H地区での試みは未だ点検ワークショップの段階でとどまっており、住民等の飛躍は見られない。しかし、高齢化が進む地区において住民等がいきいきと取り組む様子は、村の職員等に住民主体の大切さを気づかせることになった。村では、H地区で構想づくりワークショップが開催できるよう働きかけを進めている。

## 2 支援活動の反省点

若者等の決起により支援活動の効果が強調される一方、活動はスムーズには進まなかったことも事実である。例えば、支援活動が開始された当初は、住民等の困っている点を探し出し、決められたテーマにそって支援策を明らかにしていく方針がとられた。しかし、支援チームの積極的な活動に対し住民等は期待された通りには反応を示さなかった。最終的には、住民等の気づきや力づけを促す、見守りの姿勢に方針を転換することになった。こうした経過に基づき、活動の反省点についても触れておく必要がある。

反省点1：「困っていることは何ですか？」という質問に対し、住民等の反応は「別に困ったことなどない」という盛り上がり欠けるものであった。支援者側は、「困っていることがあったら助けますよ」という態度に陥り易いが、そうした態度は施しの姿勢に他ならず、住民の主体性、尊厳を無視することにつながる。そのような態度は住民にとって受け入れ難いものであり、結局、支援活動は空回りすることになる。「困っていることは何ですか？」という質問、態度は避けるべきである。同時に、どのように厳しい条件下にあっても住民は主体性を失っていないことに留意する必要がある。

反省点2：活性化ワークショップでは、話し合いのテーマをあらかじめ設定したことにより、自由なアイデアを抽出するというワークショップの特性を活かすことができない場面があった。また、支援活動の初期では振興テーマを決めたことにより、住民等の主体性を育む機会をつくる事ができず他人の活動になってしまった。「フォーラムの示してくれたテーマにそって進めて

ほしい」という村長の発言はそれを象徴している。課題やテーマの掘り起しは住民主体で行う場面が必要である。

反省点3：農産物加工班の話し合いでは、すでに主体的な活動を展開している事項を議論のテーマにしたため、アイデアに対する否定が起きてしまった。アイデア自体が優れていたとしても、新しい提案が活動主体の実績や自負心を傷つけることもあり、その場合、自立的に行っている活動を邪魔することになりかねない。活動が展開している事項については、当事者等が自主的な学習を重ねステップアップを図る方法で支援していくほうが有効である。

反省点4：専門性が求められる技術的な事項は、支援スタッフ以外に専門家の協力を得るべきである。例えば、南牧村には普及員が熱心に足を運び、営農や特産品開発等に関する指導を行っている。農業振興については彼らの活動を尊重すべきであろう。

反省点5：中山間地域フォーラム南牧協議会は活動ごとに調整の労をとらねばならない点において機動性を欠いた。そのため、協議会という体制自体が南牧村の振興を推進したとは言いがたい。むしろ、多様な主体が南牧村に関わるきっかけをつくった点において協議会の設立は意義があった。そして、支援活動を展開するそれぞれの支援者が村や住民といかに信頼関係を築いていくかという点が重要であった。

## 3 「限界化」問題の本質

以上のような反省点が見えてくると、逆に、「限界化」問題の本質は何であり、必要とされる支援とは一体何かという疑問が生じてくる。それについては、H地区における取組を踏まえ次のように考えてみたい。

H地区では、平成21年3月に点検ワークショップが開催され、住民のいきいきとした様子は村職員に意識の変化をもたらした。その後、本ワークショップの成果を活かしていくために地区の将来構想を描く構想づくりワークショップ（以下、構想づくりワークショップ）の開催を提案したが、容易には合意に至らなかった。ヒアリングによると、その理由は、H地区は世代交代を託すあとつぎが地区内には存在しないため、本心では「自分限り」と思わざるを得ない状況にあり、そのような中で5年後、10年後のことを構想することなどできない、というものであった。しかし、その後筆者等や村が働きかけを継続することにより、構想づくりワークショップの開催について少しずつ前向きな反応が示されるようになってきた。H地区の取組からは、世代交代の困難性を有しつつも、支援者等が働きかけを継続することにより活動を前に進めることができないわけではない、ということを示している。

H地区の事例を踏まえると、世代交代の困難性を有する地域では、自分限りという思いを捨て前に踏み出す気

持ちが、まずは必要とされるのではないかと考えられる。つまり、限界化とは、世代交代の困難性に依拠する「自分限り」という気持ちが地域を活性化させようとする力を著しく低下させている状態と捉えられることができ、限界化が危惧される地域では、初期にはそのような気持ちを取り除くことが課題になると考える。そのため、このような状況の中では、困難を分かち合い課題解決の道のりを伴走してくれる仲間（支援者）が必要とされるのではないだろうか。H地区では、活動を推進していく人材が不足しているが、若者グループが設立されたことを契機に、これら地区外の若者の手を借りるなど広域的な関係づくりに発展していくことにより、前に踏み出す気持ちを形成することができるのではないかと考えられる。

「限界化」問題に対するこのような捉え方はH地区を事例とするものであり、本稿において改めて問題提起するものである。したがって本事例を踏まえつつも、限界化の他の段階にある地域においても検証を進めることにより「限界化」問題の本質をさらに見極めていく必要がある。

## V 支援に求められる役割

### 1 段階別整理

一口に地域振興といっても、その守備範囲は非常に広い。経済的な振興を目指すのであれば、特産品の開発が必要になるであろうし、都市農村交流などのイベントを開催し観光地としての道を歩むなどの方策が考えられる。一方、そこに住み続けるからには、生活の問題を解決していかなければならない。最寄りの医療機関まで何分かかるか、買い物の利便性は良いか、そもそもお店はあるのか、世代交代していく若者はいるのか、学校はあるか。クリアしなければならない問題は山積しており、必ずしも、経済的な自立やイベント開催などのお祭り騒ぎのみを対象としているわけではない。

では、地域振興は何から取り組んでいったら良いだろうか。阪神淡路大震災の復興にかかわった久保（2005）は、「まちづくりとは、自己組織化、創発、進化を促すプロセスである。計画的に仕組まれたものではなく、個人や集団を意図的に動かせるものではない。そこにあるのは、ボトムアップから起こった自立的で自然な活動であった」と述べている。また、ジェイコブス（2001）は、人間の集落のような動的なシステムは絶えず自己修正が必要であり、システムを維持しようとするネガティブ・フィードバックや、システムの再編を図ろうとするポジティブ・フィードバックといった自己修正手段を有していると指摘している。

つまり、「地域を何とかしたい」とするネガティブ・フィードバックは必ず地域内に存在するのであり、そこを刺激することにより、ポジティブ・フィードバック、

すなわちボトムアップの活動を興し自立の道筋を立てること、それが地域振興の第一歩になると考える。しかし、限界化の特徴は、内部の力だけではその第一歩を踏み出すことが非常に困難であるところにある。そこで、支援が必要になる。

Table 2 に発展段階別の支援内容を示す。学習と実践を繰り返しながら力をつけることにより、問題の把握と解決のための計画づくりが可能となる。その力づけを行うのが表で示すエンパワメント支援段階である。すでに福与ら（2007）は、住民等のエンパワメントを促すワークショップ手法を提案しており、ワークショップのようなアイデアを膨らませる活動が有効に機能する段階である。南牧村の現在の支援方針はここに相当する。例でみたように、内部の力が弱っているように見えても施しの姿勢は決して受け入れられない。あくまでも自らの能力を発揮できるよう気づきとエンパワメントの機会創出が肝要となろう。

### 2 南牧村において支援が果たした役割

支援活動が開始された当初、南牧村には、むらづくりのための村の目標があるわけではなく、村を何とかしたいという積極的な意志を感じることはできなかった。役場職員の通常業務は繁忙を極めており、何とかしたくてもそのような余力は村内部には存在しない状況にあった。

そのような中、2度のワークショップを通し、様々な形で支援者等が村を訪問し交流する中で、役場職員はもちろん、住民の中にも支援活動の趣旨が浸透していった。その結果、若者等の自立を刺激し決起につながった。

南牧村における支援活動は試行錯誤の連続であった。また、ワークショップで出されたアイデアはまだまだ活かされてはおらず、H地区の活動は足踏み状態である。しかし、改めて地域の自立的で自然な活動という観点で活動を見直した場合、住民等の気づきを見守り無理のない支援活動を展開してきた点は評価することができよう。

## VI 結言

群馬県南牧村を対象とする振興支援型研究を素材とし、限界化が危惧される地域の振興支援方策について考察してきた。支援方針の転換を伴いながらも様々な主体が村にかかわっていった結果、若者の中から「明日の南牧を考える会」を設立する動きが現れた。

ここに至るまでに行ってきた支援活動について、記録を整理するという方法で分析を行った結果、何よりも、住民等の主体性を重視すべきであることが明らかとなった。限界化が危惧される地域を支援するという立場に立った場合、支援者の多くは、効果的な振興策をトップダウン的に提示しなければならないという誤解を持つ

**Table 2** 振興段階別支援内容  
Assist content according to promotion stage

段 階	支 援 者	事 例	支援の内容
①地元住民が自主・自立の活動を展開できるようにするまでの間（エンパワーメント支援段階）	まちづくりを支援するNPO, 大学, 研究機関	福与ら（2007）による高知県の町中央地区における運動論的研究, <u>南牧村</u>	ワークショップの企画, 運営, ファシリテーションを担いながら, エンパワーメントな計画づくりを支援する。地元住民等の気づきを促し自己決定による地域づくりを実現していけるような力づけを目標にする。
②パートナーシップの関係を築きながら活動を展開させていく段階 （パートナーシップ構築段階）	中間組織の役割を果たすNPOなど	NPO法人ひろしまね	「もう一つの役場」を目指す。歴史文化に関する調査活動, シンポジウム開催, ネットワークづくり, 住民団体の活動支援など多面的に活動を展開
	活動目的に応じて連携していくNPOなど	魚津市中山間地域連絡協議会とNPO法人パトリーズ	草刈サポート隊の派遣 グリーン・ツーリズムコーディネーター育成などを展開

のではないと思われる。しかし、そのような支援者の態度に対しては、住民等は反応を示さないことが本事例から明らかとなった。一方で、支援活動の方針転換を図り、ワークショップを中心とした活動を展開することにより、住民等は少しずつ支援者の働きかけに反応を示すようになり、滝マップづくりワークショップなど自立的な活動が行われるようになった。また、外部の複数主体が必ずしも支援という形ではなく村に入り込み、人々と交流していくことにより、住民の中に気づきや村を活性化させていこうとする認識が生まれていった。

これらのことから、住民等の主体性は、解決策を与えるという方法ではなく、(1) 地域に存在する様々な主体をつなぎ、話し合いを行う「場」を設定することにより生まれていき、(2) 支援者が住民と交流を図ったり、働きかけを繰り返したりすることにより育まれていく、ということが明らかとなった。活動記録の分析は以上のように総括される。

冒頭述べたように、集落支援員制度が創設され、限界化が危惧される地域の振興を支援する取り組みが全国で展開されるようになった。このこと自体は当該地域を活性化させていく上で必要な施策であったと思われる。今後、活動件数が増えるとともに、持続性・継続性を有した活動の展開が期待される。そのためには、支援者となる人材の確保、育成（技術習得）と併せ当該地域の振興を支えていくための制度拡充が望まれる。本稿で述べた取り組みでは、筆者等が研究を目的に外部支援者として地域に関わってきたが、一般的には、NPOなどの主体が外部支援者として想定される。あるいは、技術移転を図ることにより、県、市町村職員が農業生産振興とともに農村振興の支援者として必要な技術を習得していくことも可能と考える。

また、制度拡充においては、主体性を適度に刺激しつつ、試行錯誤の展開を許容し得る裁量性を持った制度設計が望まれる。このような方向転換は、限界化が危惧される地域の振興に限らず、農村地域の活性化対策というより大きな枠組みの中で捉えた場合においても、ボトムアップの力を活かしながら活性化を図るという確固たる方向性を築くことにつながると考える。

本稿では、南牧村における振興支援型研究を素材とし議論を展開してきた。一事例に基づく議論を基礎としているものの、外部支援者が地域住民とともに活動する構図は、集落支援員制度をはじめ近年充実が期待される様々な地域支援形態に共通的に内在する論点を有している。今後、南牧村の展開を引き続き観察するとともに、他地域における振興支援活動にも注目し当該地域の支援方策についてさらに深く検証していく必要がある。

### 参考文献

- 1) 福与徳文・筒井義富（2007）：多様な主体による資源管理計画の作成方法，農業農村工学会誌 75（8），pp.23-26
- 2) ジェイン・ジェイコブス（2001）：経済の本質，日本経済新聞社
- 3) 国土交通省（2006）：平成 18 年度「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」
- 4) 久保光弘（2005）：まちづくり協議会とまちづくり提案，学芸出版社
- 5) 農林水産省農村振興局（2005）：平成 17 年度「限界集落における集落機能の実態等に関する調査報告」
- 6) 大野 晃（1991）：山村の高齢化と限界集落，経済，新日本出版社，pp.55-56

# **Intervention Study about How to Support Promotion of the Area Where Those Who Live Cannot but Give Up a Change of Generation after Themselves**

**- Case Study of Nanmoku Village in Gunma Prefecture -**

ENDO Kazuko, KARASAKI Takuya, YASUNAKA Seiji and ISHIDA Kenji

## **Summary**

We studied how to support promotion of the area where those who live cannot but give up a change of generation after themselves using the approach of an intervention study in case of Nanmoku Village in Gunma Prefecture. Although we supported for this village, that action was trial and error. As a result of our support, five young men formed the group to draw the future vision of the village finally. It was showed that the reason was in the following point by analyzing record of activity. First, the resident sense which tries to activate their village was fomented by having gained experience of the workshop. And, we and the staffs of the village made the confidential relation brew through various activities. Furthermore, it was thought by respecting residents' independent activity that it was urged to residents' empowerment.

**Keywords :** giving up of a generation change, promotion support, Nanmoku Village