

長野県栄村における復興過程の現段階と地域再生への課題 —栄村地域社会形成の歴史的展開と「3.12」—

The Current Stage of the Restoration Process and Issues of Local Regeneration: A Case Study of Sakae Village in Nagano after the 2011 Great East Japan Earthquake

宮下 聖史*

Seishi MIYASHITA

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災の翌日早朝、長野県北部を震源とする震度6強の地震が栄村を襲った。最大で全村民2,330名の77%が避難を余儀なくされたり、被災地域のほぼ全ての家屋が被害を受けたりしたことをはじめ、道路・橋梁・農地等に甚大な被害がもたらされた。そして震災発生から2年半が経とうとする中、2012年10月には村行政による「震災復興計画」が策定されたことをはじめ、インフラの復旧がほぼ完了するなど、栄村の復興過程は新たな段階へと進みつつある。

本稿の目的は、現時点までの栄村の震災復興過程を整理したうえで、今後の復興・地域再生に向けた実践的、かつ研究上の課題と論点を示すことである¹。具体的には以下の点を中心に検討していきたい。

まず第1に、栄村地域社会形成の歴史的展開を跡づけることである。栄村は5期20年続いた高橋村政のもと「実践的住民自治」を掲げ、「小さくても輝く自治体フォーラム」発祥の地として、また田中康夫氏の「コモンズ」、岡田知弘氏の「地域内再投資力論」のモデルケースとして広く知られており、「平成の大合併」における「自律自治体」として、また外来産業の誘致による地域開発政策のオルタ

ナティブの実践例として高く評価されてきた。かかる栄村の地域政策の意義とそれを踏まえた課題を検討することは、今後の復興を展望するためにも欠かせない(第1章)。第2に今次震災の被害状況の概略と復興過程を整理することである。加えて、長野大学では震災直後より継続的に復興支援に携わってきており、かかる活動を栄村復興過程に位置づけ、意義づけることもまたここでのテーマとなる(第2章)。第3に村行政による「震災復興計画」の策定を機に本格的に始まった「復興」段階の栄村地域社会の現状と地域政策の課題を論じることになる(第3章、第4章)。村行政による「震災復興計画」のポイントは、農業を基盤とした産業政策の振興と集落の復興・再生である。この点に異論はないが、震災後にさらなる人口と世帯数の減少に直面している栄村地域社会にとって、「震災復興計画」を現実のものとしていくための具体的な方策を提示し、それを実行していくことは今後の課題である。

なお震災からの復旧・復興の必要性はもちろんであるものの、産業の振興や集落の維持・活性化といった「復興」の課題というものは震災があろうとなかろうとも向き合っていかなければならないものであり、この点を論じていくことは被災地・栄村の課題であると同時に広く中山間地域の

*長野大学非常勤講師・復興支援コーディネーター

課題である。近年、地域社会学会（界）において「地域再生」が主要テーマとなっているが、かかるテーマの研究蓄積に寄与するという企図も含めて、本稿では「震災復興」と併せて「地域再生」というタームを使用している。

1. 栄村地域社会の形成

1.1 栄村の概要

1) 栄村の誕生と外来型開発

栄村はいわゆる「昭和の大合併」期にあたる1956（昭和31）年、下水内郡水内村と下高井郡塚村が合併して誕生した。長野県の最北端、新潟県との県境に位置し、基幹産業は農業と観光である。総面積の93%が山林で耕地面積は3%弱という典型的な山村であるほか、日本有数の豪雪地帯としても知られている。面積271.51km²（東京区部面積の44%に相当）という広大な村域に31の集落が点在している。

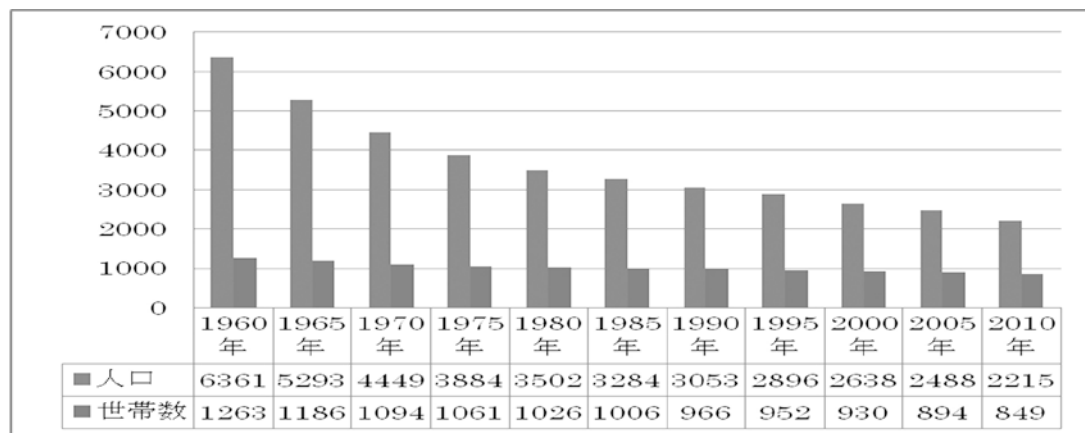
そんな栄村は日本資本主義の発展過程において、

外来型の地域開発に翻弄されてきた歴史を持つ。江戸から明治期にかけて縮織り・手すき和紙・炭焼き・養蚕などが現金収入の糧となってきたが、昭和期にはそれらの産業の衰退とともに冬場の出稼ぎが生じる半面、村内には森林資源や水資源に着目した製紙業界や電力資本が流入する。それに伴う鉄道や道路の開削、労働者の大量流入は村の経済に大きな影響をもたらすが、同時に資本の撤退による経済・社会・自然環境の激変をも経験する。その後、バブル期に誘致した工場の突然の撤退などの憂き目にあうなど、かかる経験が後述するように外来型開発に頼らない栄村独自の地域政策を展開する地下水脈となっていく（近藤 2008；高橋・岡田 2002；高橋 2003、2008を参照）。

2) 人口・世帯数、産業構造

栄村の人口は2,215人、世帯数849戸（2010年国勢調査）であり、ともに減少の一途をたどっている（図1）。高齢化率は46.2%、15歳以上就業者（1,128人）に占める産業別の割合は、第1次34.5%、第2

図1 人口・世帯数の推移



（資料：国勢調査）

表1 産業（大分類）別 15歳以上就業者数

	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年
第1次産業	844 (45.4)	709 (40.0)	605 (39.1)	545 (38.0)	389 (34.5)
第2次産業	481 (25.7)	464 (26.2)	352 (22.8)	278 (19.4)	192 (17.0)
第3次産業	535 (28.8)	595 (33.6)	588 (38.0)	600 (41.8)	540 (47.9)
合計（分類不能含む）	1,860	1,771	1,547	1,434	1,128

（資料：国勢調査）

次17.0%、第3次47.9%である(表1)。1次産業は水稻を基幹として、菌茸や畜産、野菜の複合経営が特徴である。1年の1/3以上が深い雪に覆われる栄村では、農家・建設業従事者にとっては現在、役場の特別公務員として従事する除雪作業や菌茸栽培などが冬場の収入源となっている。

3) 合併論議の過程

ここで簡単に栄村における合併論議の過程を振り返っておきたい²⁾。栄村では2001年10月から翌年1月の間に「市町村合併問題対話集会」を開催し、参加者へのアンケートを行っている。2002年4月には、栄村の財政計画の見直しを行う「企画委員会」を役場内に設置、これと並行して同年10月には当時の田中県政のもと、長野県行政(総務部市町村課)が県内4町村(泰阜村、坂城町、小布施町、栄村)とともに「長野県市町村『自律』研究チーム」を発足させ、市町村の「自律」に向けた方策

チーム 2003)。加えて、2003年2月には第1回「小さくても輝く自治体フォーラム」を開催している(詳しくは自治体問題研究所編 2003)。

フォーラム開催の翌月3月には中学生以上を対象とした住民アンケートの実施、「企画委員会」が作成した「栄村将来像モデル」をもとに議会や百人委員会での検討、村内各地での懇談会を経た2004年1月、議会臨時会において「自律のむらづくり」を進めることが決定された(賛成9名、反対5名)。

1.2 高橋村政下における地域政策の特質と課題

1) 高橋村政下の地域政策の概要と特質

栄村は5期20年(1988年～2008年)の高橋彦芳村政のもと「実践的住民自治」を掲げ、独自の地域政策を展開してきた。主なものを以下の表2に整理した。

表2 栄村の地域政策

① 「田直し」

大規模農家を育成しようとする国の補助事業では、地理的条件から農地の大規模集約が困難な栄村の実態に合わず大変な高コストになってしまうため、村独自に圃場整備事業を実施した。費用は村と農家が半額ずつ負担し、村内の熟練したオペレーターへ委託することで、農家の要望に即した基盤整備を低コストで実現した。

② 「道直し」

一律の規格に則った国の補助事業では、狭く入り組んだ集落の中の道路整備の実態には合わない。そこで除雪のためのブルドーザーが通ればよいという条件で、用地買収の取りまとめを集落に任せようとして、村単独事業として道路改良を行った。これも低コストでしかも各集落にくまなく道路整備が実現したために、出勤前のブルドーザーによる除雪が可能となった。

③ 雪害対策

上記「道直し」によって道路の除雪は可能となったが、個々の家の除雪については「自力で除雪の困難な世帯の住居建物の除雪援助」(村雪害対策援助員設置事業)を実施している。対象となるのは、老人世帯、心身障害者世帯、母子世帯などであり、特別公務員として雇用された「雪害対策救助員」16名が160個前後の家庭に派遣されて除雪作業を行っている。

④ 「下駄ばきヘルパー」

介護保険の導入の際に、下駄ばきで歩ける範囲で介護を組織化することを目的として導入された。

の検討を行っている(長野県市町村「自律」研究

2、3級あわせて160人のヘルパーがおり、村の介護事業者である栄村社会福祉協議会に120名が登録、村内8地区で24時間介護態勢を敷いている。

⑤「ふるさとの家」

1983年、農家の空き家を利用して都市住民との交流に取り組む。過密・過疎が社会問題になっていた時代、自信を失いつつあった村民にとって都市住民との交流は自らの足元を見つめなおすきっかけになった。「猫つぐら」の特産品化、都内の学校給食に村のコメやキノコを送るようになるなど、都市住民との交流はさらに発展していくことになる。

⑥絵手紙展の開催

1995年、「山路智恵絵手紙展」を開催し1万2,000人の入場者。1996年、「小ぢゃなしあわせ絵手紙展」を開催し2万人の入場者。1998年、長野冬季オリンピックに合わせて「絵手紙世界展」を開催。現在も絵手紙運動と交流は広く村民に根づいている。

⑦地域産業振興策

栄村の地域産業振興においては、財団法人・栄村振興公社（村が全額出資）と有限会社・栄村物産センター「またたび」（村、農協、森林組合、商工会の出資）という2つの第3セクターが重要な役割を果たしている。

栄村振興公社—観光関連施設における収益事業、都市との交流・特産物開発（販売紹介事業）、地域活動の情報提供、自然保護・民族祭事の振興などの公益事業
栄村物産センター—地域特産品の開発・販売、食堂経営

出典) 高橋 (2008)、高橋・岡田 (2002) にもとづいて筆者が整理した。人数は高橋・岡田 (2002) による。

上記の地域政策のポイントは、行政と村民の「協働」によって、各種施策の有機的な連関が図られていることである。また振興公社は村内の業者から物品を購入したり、除雪作業への農業・建設業従事者の雇用によって、地域住民の雇用と経済循環を作り出したりする点において公的セクターの役割は大きい。また各施策は以下のように有機的に連関していると整理できる。

- * 国の補助金に頼らない、地域の実情に見合った施策を住民と協働で推進する。→①、②
- * 雪害対策→②、③
- * 福祉→③、④
- * 都市農村交流→⑤、⑥
- * 村内における経済効果を重視した公益事業を展開する第3セクター→⑦

かかる栄村の地域政策は、外来型開発かつ中央

集権的な地域政策からのオルタナティブを実践的に提示したものであり、地域内での再投資と再生産の維持・拡大を図る地域内再投資力論を具現化する実践例として、岡田知弘によって高く評価されている（高橋・岡田 2002；岡田 2005など）³。加えて「平成の大合併」の最盛期は田中県政期（2000～2005年）と重なるが、田中県政は事実上合併政策に否定的な立場を取り、田中康夫知事も自身が掲げる「コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命」において、「コモンズ」のモデルケースとして取り上げる（田中 2006）。

岡田知弘は「明治の大合併」が資本主義体制の下に7万の小農村を引きずりこむもの、「昭和の大合併」が独占段階の資本主義が地主勢力消滅後の農村支配網を再編するものであると結論づけた島恭彦の研究を引き継ぎながら、「平成の大合併」は「経済のグローバル化の中で急速に進んだ『住民の生活領域としての地域』と『資本の活動領域とし

での地域』の乖離を、後者の論理によって自治体の広域合併という形で強制的に再編統合するもの(岡田 2012:204)と特質づける。かかる経済構造に着目する視点に従えば、村行政や村行政が出資する第3セクターである振興公社が主体となって地域内の経済循環を形作っていく栄村の地域政策において、非合併—いわゆる「自律」は必須の条件となる。このような理論と栄村の実践は、地域によって個別政策のバリエーションはあるものの、上記の特質を持った新自由主義的な「平成の大合併」政策に対するオルタナティブな地域再生の普遍的な枠組みを提示したのものとして評価しうであろう。

2) ポスト「高橋村政」の課題

上記のような点から高橋村政下の地域政策の意義と有用性を認めたいうえで、ポスト「高橋村政」の栄村地域社会は新たな段階に入っているといえよう。

というのは、例えば「田直し」「道直し」「下駄ばきヘルパー」は、いまそこに存在する農業従事者、居住者、被介護者のためであることが前提となった施策であり、若者定住や産業・雇用の創出といった形で積極的に村の将来を展望する視点は見えづらい。また高齢者の年金を経済循環の資源とする視点も中央の社会保障制度の動向といった外部要因に左右されざるをえない⁴。

加えて、近藤(2008)も既に指摘しているように、地域内(この場合は栄村内)で完結型の経済循環を生み出す「地域内循環経済」の実現には困難が伴うのもまた事実である。例えば、既に農協は合併によって広域化しており、合理化による利便性の悪化が近藤の聞き取りによって紹介されている。実際、村内の小売業は小規模な食料品店や

衣料品店などに限られており、村民の多くは自家用車で近隣の飯田市や新潟県の津南町・十日町などの量販店で買い物をするし、医療機関は村の診療所(内科と歯科)があるのみである。農林業・自営業以外の村内の雇用先は役場、振興公社、森林組合などに限られている。それに加えて、人口の減少と高齢化の進展への対処は村民生活、ひいては栄村の存続にとって不可避の事態となっている⁵。

このように栄村の将来を展望し、産業政策を基盤として定住人口の確保を志向するダイナミックな地域政策を確立することは今後の課題として残されている。かかる論点は後に改めて取り上げることになるが、その前に次章において今次震災の被災状況と復興過程を見ていくことにしたい。

2. 被災状況の概略と復興過程

2.1 震災の発生と被災状況の概略

東北での大震災の翌日となる2011年3月12日未明、長野県北部を震源とする震度6強の地震が栄村を襲った⁶。2メートルを超える積雪に覆われる中、秋山地区を除く村内全域で断水、道路においては落石や雪崩による通行止めやJR飯山線の不通、さらに複数の集落が孤立した。午前11時には秋山地区を除く26集落の全住民に避難指示が出され、最大で全村民の77%にあたる1,787名(3月13日時点)が避難を余儀なくされた。

被災状況として、災害関連死3名・負傷者10名、住家は秋山地区を除く93%となる694棟が全壊・半壊・一部損壊のいずれかの被害を受けた。農地・農業用施設や農産物、住宅、道路・上下水道・村内の各種施設を合わせた被害総額は169億8千万円に及んでいる(2013年1月現在)。人的及び住家の

表3 長野県北部地震による栄村の被害概要

<p>人的被害/死亡 3名(避難生活によるストレス・過労が原因とする災害関連死) 軽傷 10名 建物被害/住家 694棟(全壊33棟、大規模半壊21棟、半壊148棟、一部損壊492棟) 非住家 1,048棟(全壊161棟、大規模半壊22棟、半壊119棟、一部損壊746棟) ライフライン被害/簡易水道等 13施設 農業集落排水 49箇所</p>

	合併浄化槽 195 基
	道路 264 箇所
	河川 2 箇所
	治山 14 箇所
農業被害／農地	832 箇所
	農道 137 箇所
	水路 134 箇所
	ため池 5 箇所
公共施設等被害／庁舎等	役場庁舎、駅前駐車場、消雪パイプ
	福祉・医療施設 高齢者総合福祉センター、老人福祉センター、診療所など
	学校施設 (小・中学校) 校舎・プール・屋内外運動場、教員住宅3棟など
	社会教育施設等 公民館21施設、文化会館、農村広場、旧東部小学校体育館
	県宝「阿部家住宅」など
	農業関係施設 堆肥センター、農林産物処理加工センターなど
	観光施設 スキー場、中条温泉「トマトの国」、物産館など
	消防施設 21 箇所
	村営住宅 16 棟
孤立集落／3月12日	
	秋山地区 (116 世帯 253 人) 雪崩により国道 405 号 通行止め
	3月12日9時 通行止め解除により孤立解消
	小滝地区 (19 世帯 49 人) 雪崩・土砂崩落により村道月岡志久見線 通行止め
	3月12日15時 ヘリコプターで住民救助
	坪野地区 (13 世帯 29 人) 雪崩・土砂崩落により村道天代坪野線 通行止め
	3月12日16時 徒歩で避難
	3月15日
	秋山地区 (116 世帯 253 人) 落石により国道 405 号 通行止め
	3月19日17時 通行止め解除により孤立解消
	※世帯・人口は住民基本台帳の数値

出典) 長野県栄村役場「栄村震災記録集『絆』」(2013年2月) pp6-7.

被災状況、震災による被害額は表3の通りである。

2.2 復興過程

ここでは栄村の復興過程を①応急期、②復旧期、③復興期の3つに区分し、その過程を概略したい。

①応急期(地震発生から2011年6月ごろまで)

人命救助、避難、緊急支援物資の調達と配分等の必要性に迫られる段階である。栄村では震災直後、村民は第一次避難所である公民館や自家用車などへと避難し、その後特養や役場、小中学校など7か所の第二次避難所へと移動する。避難所の閉

鎖は早いところで3月29日、もっとも遅かった栄村役場では6月19日となった。

地震発生直後は、日頃から集落内の濃密な人間関係を有していたことが奏功し、住民同士による迅速な安否確認と救出が実現した。特に3団20班234名からなり、村内に網の目のように組織された消防団の献身的な活動は、震災による直接の死亡者がいなかったという奇跡的な出来事に大きく貢献したことは間違いないであろう。3月12日から31日までの消防団員の出動はのべ2,380名に及んでいる。

地震直後、二次災害を防止するための「被災建

物応急危険度判定」、その後、4月には罹災証明のための被災建物調査へと進んでいくが、農地の被害状況の把握は4月下旬の雪解けを待たなければならなかった。

3月18日には復興支援の窓口として、村社協や村内NPOなど8団体によって構成される復興支援機構「結い」が発足。以後、多数のボランティアが駆け付け、義援金・寄付金が寄せられることとなる。

4月14日より応急仮設住宅の着工が始まり、村内2か所に55戸が建設される。5月14日から6月18日の間に入居を経て全ての避難所が閉鎖、最長で約100日に及んだ避難生活はここに終了する。

②復旧期（2011年7月ごろから2012年末ごろまで）

インフラの復旧作業、被災者の健康や心のケア等が求められる一方、徐々に社会生活を取り戻していく段階である。栄村ではこの時期より復旧・復興に向けた取り組みが始動する。2011年7月の震災復興本部の設置を皮切りに、2012年2月には5名の公募委員を含む13名からなる震災復興計画策定委員会が発足、委員会の開催と並行して村民意向調査や座談会の実施、意見募集などを経て同年10月に「栄村震災復興計画」が策定される。

策定委員会の構成は、信州大学名誉教授・教授、農業委員会・福祉委員会・商工会・NPO法人・支援団体の各役員、長野県北信地方事務所長、公募委員に加えて、アドバイザーとして長野県市町村課長、オブザーバーとして栄村副村長によって構成されている。

この間、インフラの復旧作業は大きく進展し、11月末には自宅再建困難者のための復興村営住宅が竣工する。義援金の受付は2013年3月末で終了し、総額で10億1,500万円余（2013年3月末現在）が寄せられた。以上、概ね2012年末前後を持って、栄村復興の道程は、復旧期から復興期へと移行したといえる。

③復興期（2012年末ごろ以降）

中長期的視野に立った復興、自立（律）、地域再生を展望していく段階である。栄村では復旧作業が一段落したことによって概ね村民生活は落ち着きを取り戻しつつあり、以後は「震災復興計画」

にもとづく本格的な復興、「地域再生」に取り組むことになる。

2.3 長野大学による復興支援活動

震災発生後から時間の経過に伴って必要とされる支援活動の性格も変容していく。長野大学がこれまで行ってきた復興支援活動も、上記3区分に応じてその内容を適格的かつ有機的に変化させてきた。

①応急期

短期間に大量の人手が必要な時期である。長野大学では震災直後の3月22日、学長を会長とする災害復興支援協議会を設置、学内で学生ボランティアの登録を呼びかけたうえで、5月より7月まで栄村復興支援機構「結い」を窓口とした学生ボランティア活動を展開した。4名前後でひとつの班を結成し、班ごとに数日間滞在、合計17班で延べ69名の学生が参加し、瓦礫の撤去や家屋の片づけ、仮設住宅への引っ越しや農作業の手伝い、「結い」が発行する「希望の種通信」の配布などを行った。その他、復興イベントへの参加と手伝いを行ったり、「結い」と連名で2011年の長野朝日放送CM大賞へ応募して感動賞を受賞したりするなどの成果をあげている。

②復旧期

応急期が一段落した以降は、被災者とのラポールを築きながら息の長い支援が必要となる。長野大学では2011年10月から三井物産環境基金（「環境保全型地域再生をめざした復興支援活動」）の助成を受けて活動を再開している。「結い」からの提案もあり、横倉地区の仮設住宅集会所にて仮設住宅住民の孤立感解消を目的としたお茶飲み交流会を行った。当初は単独で行っていたが、同様の活動をしていたNPO法人「ホットラインながの」と出会い、共同で開催した。他にも飯綱町ボランティア連絡会の方々が定期的に仮設住宅を訪問しており、支援団体間の連携と交流を深めることもできた。

③復興期

中長期的な視野に立った地域再生を展望してい

く段階である。2012年6月からは、村行政による「震災復興計画」策定に向けた議論を注視しつつ、独自の〈復興計画〉策定に向けた聞き取り調査を開始している。幸い、村役場総務課行政係を窓口として村民の紹介や会場の使用などについて協力を得ることができた。およそ月に1回のペースで訪問し、2013年8月現在、約50名の村民の方々からお話を聞いている。今後の復興に向けた課題は第4章で改めて論じることになるが、その中でも若者定住とその前提となる産業・就業基盤の確立について、30代を中心とした村民の農業の6次産業化の推進に向けた具体的かつ実践的なアクティブプランの作成と実践を村民とともに進めていくことに取り組んでいる。

3. 復興政策の現状

3.1 「震災復興計画」の特質

次に本章では、復興政策の展開について見ておきたい。「震災復興計画」は、基本目標「震災をのりこえ、集落に子どもの元気な声が響く村を」を掲げ、3つの前提と3つの基本方針から構成されている。

表4 「栄村震災復興計画」の概要

<p>【基本目標】 震災をのりこえ、集落に子どもの元気な声が響く村を</p> <p>【三つの前提】 「安全環境の確保」 「地域資源の積極的な活用」 「集落ごとの特色ある復興」</p> <p>【三つの基本方針】 「暮らしの拠点・集落の復興・再生」 「農業を軸に資源を活かした新たな産業振興」 「災害に強い道路ネットワークの構築」</p>
--

2012～2016年度までの5年間を計画期間とする「震災復興計画」は、それまでの「総合振興計画」（基本構想／2010～2019年度、基本計画／2010～2014年度）の上位計画として位置づけられ、この計画期間を復興期、その後の新たな「総合振興計

画」へと引き継がれる2016～2019年度を発展期としている。

そのポイントは、産業振興・雇用の創出と集落の再生である。かかる「震災復興計画」への旋回は、新たな産業の構築を前面に打ち出し、雇用の創出と次世代を担う若者・子どもの定住へとつながる視点を導入したという意味において、より積極的に村の将来を展望したものとして評価することができる。

3.2 産業振興

産業の振興と雇用の創出について、第1に栄村振興公社が村行政からの委託を受け、「観光振興」、「加工品開発」、「伝統工芸伝承」を3本柱とした「生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業」をスタートさせている。

村行政においては、2013年1月までに復興交付金を3次にわたって申請、公営住宅整備や道路改善・農業用施設整備等の復旧事業に加えて、農業の6次産業化を推進するためのニーズ調査や優良農地の整備、新たな加工・販売施設の建設等を通じた産業振興・雇用創出に乗り出している。

3.3 集落の再生

ここでは、小滝地区の取り組みを紹介したい。震災時点で17世帯からなる小滝集落では、震災以前から集落人口の減少に向き合い、集落の維持に危機感を抱いていた。震災の被害が甚大で集落世帯も13に減少したことが拍車をかけ、集落の再生を目指した小滝復興プロジェクトを結成する。そして独自のブランド米の生産・販売や集落内を通る古道の整備と観光ツアーの実施など、集落の資源を活かした取り組みが始まっている。

4. 「地域再生」に向けた論点と課題

4.1 「自律」の意義と広域的な地域社会形成への視座

1) 改めて「自律」の意義について

最後に「第5次 総合振興計画」から「震災復興計画」へと地域政策の舵を切った栄村における「地域再生」の課題と展望について述べておきたい。

その際、重要なポイントとなるのは「平成の大

合併」においても非合併を選択したことの意義である。合併後の多くの旧町村（とりわけ中山間地域）において、役場の支所への転換や窓口業務への「縮小」化が問題となる中で、この極めて小規模で深い山間部に位置する栄村が、仮に合併したうえで今次震災が起こっていたら、その後の応急・復旧・復興過程はどのような道りとなったであろうか。産業の振興や集落の再生を進めていくためにも、村として自律・存続していたことはおそらく決定的に重要なことであつたに違いない⁸。

東日本大震災は言うに及ばず、多発する豪雨による被害や近い将来必ずや起こるであろう大地震への危機が列島上を覆い、地域における防災・災害対策が不可避となる中で、改めて小規模自治体だからこそ救助・復旧・復興と防災の役割を果たし得る点が注目されている。ここで指摘されるポイントは、日常における自治能力を高めておくことと、そのうえで有事の際には国や県、地域外の人びとや団体との連携・補完を行い得るシステムを構築することである⁹。

2) 広域的な地域社会形成への視座

ただし住民自治を充実させ、地域内の産業連関と経済循環にもとづく独自の地域復興政策を実現するために「栄村」という枠組みが基本的単位となったとしても、特定の自治体のスケールによって地域社会が完結しないことは明らかであり、これは防災・災害対策に限ったことではない。そこで広域的な地域社会形成の視座を持つこともまた不可欠である¹⁰。山下祐介（2012）は集落の再生産にあたって、集落世帯の他出者との紐帯関係を考慮することを指摘しているが、この点は栄村集体の状態分析を行うにあたってもし唆深い。またこれまで栄村において取り組まれてきた絵手紙展や「ふるさとの家」事業、アンテナショップや観光を通じた他市町村住民との交流や知名度を活かしていくことは、「栄村ブランド」の農産物の販路拡大にもつながっていくであろう。こうした「線」としてのネットワークに加えて「面」としての地域連携として、例えば2014年度末の北陸新幹線開通を前にして、近隣市町村と連携した広域的な観光政策のデザイン等、どのような地域の未来像を構

築し、そのための政策を打ち出し得るかが問われることになる。

4.2 栄村地域政策をめぐる諸論点

1) 人口減少について

合併旧町村の急激な人口減少と高齢化の進行はつとに指摘される場所であるが、それは合併・非合併（＝自律）に関わらずに直面する問題でもある。図1で見たように、「小さくても輝く／自律」自治体のシンボルであり、その地域政策が高く評価されてきた栄村でさえ直面する深刻な問題である¹¹。

定住促進について村行政は総務課内に定住住宅係を設置し、子育て支援・若者定住促進のための住宅整備が進められている。しかしハコモノを作っただけで過疎化の進行を食い止めることにはならない。ソフト面として地域での窓口となる受け入れ体制を機能させることに加えて、何より雇用の創出が不可欠である。

2) 地域産業

今後の栄村地域社会形成を展望するということは、結局のところ産業の振興によって新たな雇用を生み出すことに尽きるといっても過言ではない。この点について「震災復興計画」には農業の6次産業化の推進をはじめとして農業を基幹産業と位置づけているものの、他方で表1に見るようにこれまで農業従事者は減少の一途を辿っている。ここをどう反転攻勢するか。上記に示したように、産業・雇用の創出に関わる事業が始まっているものの、かかる施策がどこまでの広がりをもって持続可能なものとして定着するのか、その取り組みは始まったばかりである。

3) 財政

「実践的住民自治」を掲げ、「一人ひとりが輝く／自律」の村として知られる栄村においても、財政の多くは依存財源によっており、それなしに復興事業が成り立ちえないことは栄村の「地域再生」の道筋を描く際に不可避の論点であろう。実際の補助金の活用を見てみると、同じ農家においても、補助を受けやすい水田をはじめとした農地の復旧はほぼ完了しているにも関わらず、事業のグルー

ブ化や法人化が原則となる畜産では補助の条件をクリアしにくく、明暗が分かれるという事態が生じていたり¹²、その水田ですら、農水省の災害復旧事業では9割の補助率となるものの「原形復旧」が原則で改良は認められないため、多額の費用を投じて使い勝手の悪い水田に戻すことの不条理が指摘されたりしている（「信濃毎日新聞」2011年12月4日）¹³。

震災後に編成された2011年度予算では、歳入総額63億9千万円余（前年度比74%増）、歳出は56億4千万円余（前年度比64.8%増）という大型予算が生まれ、歳入のうち78.7%は依存財源に頼るといふ予算構造になっている。1年遡って2010年度を見てみても、36億7千万円余の歳入総額のうち80.8%を依存財源が占める構造になっている（図2、3）。

4) 地域ガバナンス

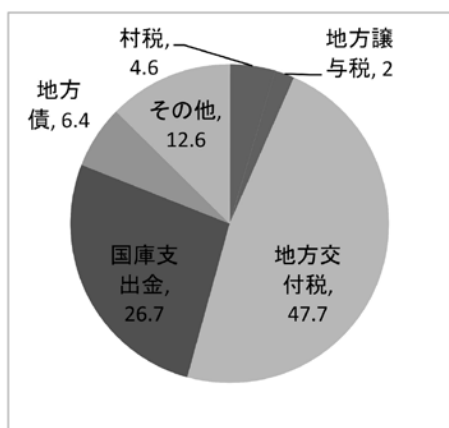
以上のように栄村の将来を展望するための有効な地域政策を見出すことは引き続き取り組むべき課題となるが、その道筋を描くための論点を整理して、本稿の結びとしたい。

まず住民の自治的活動に根ざした地域政策の実践で広く知られた栄村においても、いわゆる「役場依存」の体質から脱出し、行政と住民との新たな協働関係を構築していかなければならない点においては、広く現代日本の地域社会の現状と変わらない。そんな中、村の将来に危機感をもった村

民の動きが生まれてきている。上述の小滝集落のような集落単位の取り組みに加えて、「さかえ.com」という村の将来に危機感を覚えた30代を中心とした若者グループが誕生した。メンバーは農業従事者から役場職員、NPO職員、自営業者など、生まれて以来の村内在住者からUターンからIターン者まで多様な人材が集まりつつある。既に紹介した先駆的な集落再生の取り組みに加えて、かかる全村的なグループの活動が車の両輪となって、村内に波及効果を生み出していくことを期待したい。

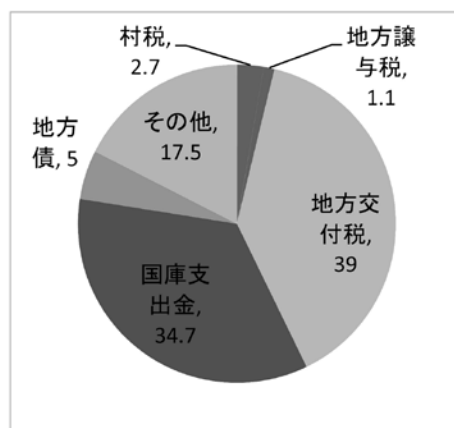
加えて、先に論じた長野大学の活動をはじめ、村内には大学やNPOなど多くの団体が訪れ、村内諸アクターとの連携が図られてきた。2013年7月には栄村社会福祉協議会に「総合サポートセンター」が設置され、ここを拠点に復興支援員が活動することとなる¹⁴。そこで今後は、Uターン者・Iターン者を含めた多様な人材、あるいは役場の各部署や振興公社など公的セクターと地域住民（団体）、村内外の支援団体や集落の再生をサポートするために今次「震災復興計画」に位置づけられた復興支援員など、諸アクターの連携をいかに進めていくかが重要なポイントとなるであろう。

図2 2010年度歳入の内訳



出典)「平成22年度普通会計決算財政分析」
長野県栄村

図3 2011年度歳入の内訳



出典)「平成23年度普通会計決算財政分析」
長野県栄村

注

- ¹ 長野大学では2011年10月より三井物産環境基金を受けて復興支援活動（「環境保全型地域再生をめざした復興支援活動」）を行っており、筆者は復興支援コーディネーターとして当事業の実施に関わる業務を担当している。当事業では現在、村行政による「震災復興計画」を実りあるものとして実現することを目的として、栄村の特性を活かした産業振興や集落再生の方策を教員・学生が村民とともに構想する独自の〈復興計画〉の策定に取り組んでいる。調査は長島伸一教授と長島ゼミの学生を中心としたメンバーでおおよそ月に一回の割合で行っている。なお、本稿は筆者による私見としてまとめたものである。本稿は同タイトルの学会報告（地域社会学会第38回大会、2013年5月12日、立命館大学）や第10回長野県自治体学校での報告（「栄村における震災復興の現状と課題－復興過程から『自律』の意味を考える－」、長野県住民と自治研究所主催、2013年6月19日、長野県松本勤労者福祉センター）での議論、また宮下（2013c）にもとづいている。
- ² 栄村の合併論議の経過については近藤（2008）に依拠している。
- ³ 地域内再投資力論（岡田 2005など）は、外来型の地域開発政策のオルタナティブを理論的に提示したものとして内発的発展論の系譜に位置づけられるが、内発的発展論において外来型開発／内発的発展論のいずれの主体にも想定され、その機能が未分化のまま取りおかれていた地方自治体を（宮本 2006など）、地域の経済循環とガバナンスの要としてその役割を精緻化した点において評価することができる。
- ⁴ 周知の通り、国家的課題として社会保障制度改革が進んでおり、年金の受給開始年齢等、流動的な状況が続いている。
- ⁵ この点については、既に1998年に公表された栄村の総合調査の報告書（長野県地方自治研究センター・栄村 1998、特に「第2章 人口の動態」を参照）から指摘されてきたことである。
- ⁶ 本節、次節の記述は「栄村震災復興計画」、「栄村震災記録集『絆』」、栄村ホームページに依拠している。
- ⁷ 震災時において適用されていた「第5次総合振興計画」では「みどり豊かな 心やすらぐ栄村」を掲げており、基本的な目標は以下の3点となっている。
1. 一人ひとりがいきいきと、誇りを持って暮せる環境づくりをすすめます。
 2. 自然を愛し、歴史・文化をふまえ、美しい村づくりをすすめます。
 3. 心のふれあいを深め、連帯感に満ちた健康で活力ある村づくりをすすめます。
- ⁸ 震災復興において「自律」自治体としての意義を指摘したものとして岡田（2012：244）、高橋（2012）。
- ⁹ 例えば、「第18回全国小さくても輝く自治体フォーラム in 滋賀」（2013年6月29日～30日、滋賀県日野町）でのシンポジウム、「安全・安心で小さくても輝くまちづくり－大災害における救助・復旧・復興と防災の課題－」。なおこのシンポジウムの内容は『住民と自治』2013年9月号（通巻605号）にて紹介されている。同号掲載の宮下（2013a）も参照。
- ¹⁰ この点に関して筆者は、「地域社会」を把握する手立てとして地方自治体（基礎自治体）を基礎的単位としながら、その内外に狭域的・広域的に形成される地域社会の空間的重層性と、地域外諸主体とのネットワークで結ばれる外延的形成に着目する方法論を提示した（宮下 2011）。そして次に広域自治体である「県」というレイヤーを対象の出発点としながら、広域行政、市町村、市町村内の地区という地域社会の重層的形成に関わる地域政策とガバナンスの論点整理を行っている（宮下 2012）。
- ¹¹ 各地で定住促進キャンペーンが喧しいものの、2005年を分岐点として明らかになったナショナル単位での人口減少において、それが結果的に限られたパイの奪い合いへと帰結することの是非は議論されてもよいだろう。近年の社会学や都市論ではグローバリゼーションの進展の反面、ナショナル単位での人口や経済の縮小傾向によ

る社会空間の再編成(＝リスケーリング)が議論されている。そこからいかにして人口・財源の「縮小」時代の地域政策を展望するか。そしてこの人口減少という事態は、地域における財源や市場の縮小を必然的に伴うし、共同作業の維持の困難化をはじめ、やがては地域の存続への危機の招来である。その点から、その言葉のもつ過激な響きが論争の的となった「限界集落」問題の本質は、今そこに存在する集落へのレッテル貼りをするようなものではなく、やがて訪れるかもしれない「集落の消滅」という事態に対する問題提起として理解されるべきであろう。そしてそれぞれの地域においてそれでもなお定住人口の増加・維持を目指すのか、それとも人口の縮小を受け入れながら当該地域ならではの成熟化・定常化のあり方を模索するのかといった方向性を決めるのは地域住民自身であり、研究者や行政、その他外部アクターの役割は地域の拡大路線をアプリオリとするのではなく、地域のありのままの現状に寄り添いながら、地域の方向性を見定めていく側面からの支援を行うことではないだろうか。なお、地方分権改革の政策論理を踏まえて、これからの地方自治の充実・発展や人口減少時代の地域政策に対して課題を提起したものとして宮下(2013b)。

¹² 「報道ステーション」(テレビ朝日) 2013年2月5日放送より。

¹³ 一方で用途の限定されない交付金は、現場の実情に見合った柔軟な活用が可能となる半面、その用途にかかる政治的争点をより身近な地域の現場に持ち込むことになる。これはコインの裏表である。

¹⁴ 復興支援員設置の目的は「地域外の人材を積極的に誘致し、震災からの復興及び人口減少や高齢化の進行する集落の復興を図るため」(「栄村復興支援員募集要項」より)とされている。

〈参考文献〉

- 自治体問題研究所編(2003)『ここに自治の灯をともして一小さくても輝く自治体フォーラム報告集一』自治体研究社。
- 近藤恵美子(2008)「自治に根ざす生活基盤づくりと村の自立ー長野県栄村ー」島田修一・辻浩編『自治体の自立と社会教育ー住民と職員の学びが拓くものー』ミネルヴァ書房。
- 宮本憲一(2006)『維持可能な社会に向かって』岩波書店。
- 宮下聖史(2011)「現代地域政策の特質と地域社会の再編に関する研究ー地方自治体を結節点とした重層的な外延的補完関係の形成過程に着目してー」(立命館大学2010年度博士論文)。
- 宮下聖史(2012)「長野県内自治体の重層構造の特質と現代地方分権改革下における再編」『2011年度 長野県住民と自治研究所年報』。
- 宮下聖史(2013a)「『小さくても輝く自治体』による地域政策の意義と今後の課題ー滋賀県日野町フォーラムの議論からー」『住民と自治』605号。
- 宮下聖史(2013b)「現代地方分権改革の論理・課題と『新しい時代の地方自治像の探究』への視座ー地方自治の発展・充実化に向けた構造論・主体論・質的研究への着目ー」『2012年度 長野県住民と自治研究所年報』。
- 宮下聖史(2013c)「長野大学による栄村復興支援活動の展開と今後の村づくりへの課題」『研究所だより』No. 86、長野県住民と自治研究所。
- 長野県地方自治研究センター・栄村(1998)『明日の栄村ー村民による村づくりー』。
- 長野県市町村「自律」研究チーム(2003)『市町村「自律」研究報告書ー「自律」する自治体をめざしてー』。
- 岡田知弘(2005)『地域づくりの経済学入門ー地域内再投資力論ー』自治体研究社。
- 岡田知弘(2012)『震災からの地域再生ー人間の復興か惨事便乗型「構造改革」かー』新日本出版社。
- 高橋彦芳(2003)『田舎村長人生記ー栄村の四季とともにー』本の泉社。

高橋彦芳 (2008) 『田直し、道直しからの村づくり
—実践的住民自治をめざす栄村の挑戦—』自治
体研究社.

高橋彦芳 (2012) 「自立の道をすすむ村の真価が問
われるとき」『住民と自治』588号.

高橋彦芳・岡田知弘 (2002) 『自立をめざす村—

人ひとりが輝く暮らしへの提案 (長野県栄村)
—』自治体研究社.

田中康夫 (2006) 『日本を』講談社.

山下祐介 (2012) 『限界集落の真実—過疎の村は消
えるか?—』ちくま新書.