

山間部農村地域の人・農地プラン作成における自治会の役割

役員報酬に着目して

誌名	食農資源経済論集
ISSN	03888363
著者名	竹内,重吉
発行元	食農資源経済学会
巻/号	70巻2号
巻号補足	
掲載ページ	p. 15-25
発行年月	2019年10月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター

Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



山間部農村地域の人・農地プラン作成における 自治会の役割

－役員報酬に着目して－

Role of Residents' Association in Preparing Regional Agriculture Master plan for a Mountainous Area :
Focus on Officer's Remunerations

竹内 重吉*

Shigeyoshi TAKEUCHI

1. はじめに

近年の農村地域をめぐる重要課題の1つとして担い手の確保と農地の管理がある。周知のように農業の担い手人口は減少する一方で、耕作放棄地は増加している。特に、平野部より条件の悪い山間部ではより深刻な問題となっている。これに対する代表的な政策として「人・農地プラン」があり、全国で地域の農地管理と担い手を話し合う取組みが進められてきた¹⁾。

人・農地プランの作成において計画の策定主体は市町村であり自治体担当者が支援を行うが、自治体によってはすべての担当地域を十分に支援することが難しいケースもある。谷口〔15〕が指摘するように、市町村合併などにより地域を知悉する職員が不足している上に、人事異動が激しいので落ち着いて地域をみられない現状があるためである。そして、プランの作成において自治体担当者が申請の支援を行うものの、その主要な過程は地域の組織に委ねられる。この場合、プランの作成と実施は組織の活動水準やその中心人物に大きく関係する。例えば、地域内で十分な話し合いと合意形成を行えばプランの作成と地域内での農地管理が可能な地域においても、組織の活動水準が低いために実施に至らない地域もある。西山〔11〕は人・農地プランにおいて、具体的な農地の利用調整にはむらレベルでの話し合いが不可欠で、政策の実行にはむらの機能が欠かせないと指摘している。

そして、この人・農地プランと関連しているのが青年就農給付金事業（現、農業次世代人材投資事業）である²⁾。青年就農給付金は新規就農者に対する助成であり、就農時に経営が不安定な新規就農者を支援する制度である。農林水産省〔12〕によると事業実施の地域では青年就農給付金によって新規就農者の増加や確保に役立っていることが報告されている。その給付条件（経営開始型）は対象の新規就農者がその地域の人・農地プランの担い手として位置づけられる必要がある。つまり、新規就農者が支援を受けるためにはプランを作成する必要がある。しかし、プラン作成には地域の担い手や農地利用の状況を把握したうえで、将来の担い手や農地利用について地域で話し合って作成する必要があるため、当事者だけでは作成できない。特に高齢化や人口減少が深刻な農村地域において、就農目的での新規移住者は新住民と農業の担い手という重要な役割を果たすため、地域への基盤がない新規就農者に対する支援として、むらの果たす役割は大きい。

一方で、むらの機能は弱体化している。農村地域における地域資源は、地域の住民から構成される自治会といった住民自治組織によって維持管理され、それらの活動は農道整備や農地管理など農業生産活

*東京農業大学

Key Words : 山間部, 農村地域, 自治会, 人・農地プラン, 新規就農

動の基盤となってきた³⁾。しかし近年、地域内の人口減少や住民の高齢化によって集落の機能が弱体化し、耕作放棄地の増加など地域の維持管理が困難な局面にある。さらに集落機能の弱体化は、農地や水、農業水利施設などの管理を困難にするだけでなく、地域農業や地域社会全体にも影響を及ぼしている(本田 [4])。また、農村を取り巻く社会的環境は大きく移り変わり、都市化や混住化に伴って相互扶助の精神は薄れ(石田 [7])、その形骸化が指摘されるなかで(吉川ら [17])、地域の維持管理には資源管理主体である自治会活動をいかに持続していくかが求められている。

以上の問題意識から本稿では、山間部の農村地域における新規就農者支援のための人・農地プラン作成に、自治会が果たす役割について事例調査から考察したい。本稿では千葉県 A 市の B 地域を対象地域とした。山間部に位置する B 地域は高齢化や人口減少が進むなか、自治会長が中心となって、新たに移住してきた新規就農者を人・農地プランの担い手と位置付けてプランを作成し、支援した事例である。人・農地プランの作成を進める A 市において、多くの地域では土地改良区にプラン作成の役割を担ってもらうケースが多いが、対象地域では自治会がこの役割を担った。人口減少が進む山間部では自治会以外の組織がなく、自治会に頼らざるを得ない事情がある。この事例調査から、山間部の農村地域における自治会役員の業務の実態を明らかにした上で、自治会長ら関係者への現地聞き取り調査から、自治会の取組みとして自治会長が中心となって実施した農村振興のための事業、人・農地プラン作成の取組み経緯を明らかにし、むらの役割が機能するための方策を考察する⁴⁾。

農村地域の自治会が地域の農業振興に果たす役割については、既存研究でも確認できる。例えば、堂本 [1] では区長が先導して村落事業としての特産物ゆずの生産事業化を推進し、それによって地域の活性化に大きく貢献したとしている。また、堂本 [2] の事例では区長が農用地利用組合の組合長を兼任し、基盤整備事業のまとめ役として務め、この対応がなければ事業化の実現は困難であったとしている。一方、近年の人・農地プランによる農村の担い手と農地管理に関して考察した既存研究として、大区画整備地域を対象とした細山 [5] があるが、山間部の農村地域を対象として自治会がプラン作成に担った役割を明らかにしたものはない。

また、本稿では人・農地プラン作成における自治会の役割を考察する上で、役員報酬について着目する。住民はその業務負担から役員を受け持つにあたって消極的な傾向にあるが、役員に選ばれた場合、後ろ向きながらも集落の規範に反しないために役員を受け入れざるを得ないといった特徴がある(柴田ら [14])。一方で、当事者にとって肯定的な要素としては、集落に貢献することへのやりがいや満足度といった心理的要素の他に経済的要素として報酬がある⁵⁾。実際に多くの自治会では役員報酬を支給しており、これが役員の業務に対する対価となる。自治会の業務量に対して報酬額は薄謝である場合が少なくないが、これはもともと、むら仕事が地域住民の義務として無報酬で行うことが慣習とされてきたことに起因している。一方で近年では、本田 [4] が指摘しているように、混住化が進んだ地域ではむら仕事に対する住民の認識が薄れ、報酬が住民の参加に影響する可能性もある⁶⁾。本事例のような人・農地プラン作成の事業は、毎年あるものではなく、自治会の通常の業務にはないことであるから、このような事業をいかに自治会で実施できるかが重要である。これらの視点から本稿では、住民が自治会の業務と報酬をどのように捉えているのか、プランの作成やその手当についてどのように考えているのか、当事者の意識を明らかにした⁷⁾。

さらに、人・農地プラン策定集落の特徴や属性条件を考察した濱島 [3] は、プラン策定の集落内にまとめ役となるプレイヤーが存在していることについて言及している。これまでも集落の活性化要因の 1 つとなる集落内の中心的な役割を果たす人材については、地域リーダーの存在があげられてきた。し

かし、中塚・内平〔10〕が指摘するように「リーダーがいたから」といった有能な地域リーダーの存在を言及するに留まる場合が少なくない。自治会役員は地域の住民から選出するため、混住化や世代交代を経て持続的にむらの機能を引き継いでいくためには、住民による活動の継続、向上が可能となるような対策の検討が必要である。本稿ではその対策の1つとして役員報酬のあり方について着目するものである。

2. 対象地域の概要

まず、本稿の対象地域である千葉県 A 市の山間部にある B 地域の概要を整理する。なお、本稿における現地聞き取り調査は 2015 年から 2017 年にかけて実施し、2018 年にも補足調査を行った。

対象地域は千葉県南部の内陸部に位置する山間部の農村地域であり、標高 200m 以上の山々に囲まれた集落である。市役所がある市の中心部からは 20 km 程離れている。2018 年度現在、世帯 89 戸、住民 205 名の区であり、65 歳以上の住民が 45% と高齢化が進んでいる。20 年程前までは 130 戸、300 名以上いた住民も高齢化や人口減少が進行し、直近の 3 年間を見ても 2015 年度世帯 92 戸、住民 212 名から 2018 年度世帯 89 戸、住民 205 名へと減少傾向にある⁸⁾。集落の農地面積は 43ha ほどあるが、山間部のため一筆 10a 弱の零細な農地が多い。30 年程前は集落のほぼ全世帯が農業に従事していたが、2018 年現在では半数より少ない状況となっている。山間部のため仕事は近郊の市街地で就業している住民がほとんどである。

全世帯が自治会の構成員であり、自治会の中に 7 つの地区がある。主な活動は地域の草刈りやゴミ拾い、地域の環境整備がある。区費は 3,300 円/年となっている。役員は区長、区長代理、会計の 3 役と 7 つの地区の代表として評議員が 7 名いる。総会は年に 1 回行い、3 役と 7 名の評議員は月に 1 回会議を行っており、8 月に草刈りも行う。対象地域の自治会役員（3 役）の概要を表 1 に示した。役員の選出方法は年功序列の輪番となっており、総会で承認される。役員になれば、はじめに会計を 1 年担当すると、次は区長代理を 1 年、そして区長を 1 年担当する。区長の主な業務は、前述の役員で行っている会議や草刈りに加えて、地域の取りまとめ、行政との連絡、道路の補修といった行政への要望などである。この他にも住民から要望があれば対応し、台風や降雪時などに地域を見回り、被害が出れば現場確認や行政への連絡対応も行う。また、他の区の区長との会議が年 5 回、視察研修が年 1 回ある。このような業務に対して区長の役員報酬は 19 万 4 千円/年となっている。なお、区長を担当した後は社会福祉協議会の地区会長を 1 年担当するのが慣例であり、役員を担当すると 4 年間は地域の役に従事することになる。

表 1 対象地域の自治会役員の概要

	会計	区長代理	区長	社会福祉協議会の地区会長
任期	1年	1年	1年	1年
報酬	2万6千円/年	3万円6千円/年	19万4千円/年	なし (車代として5千円程度)
業務	・町内会の会計	・区長の代理業務 (区長不在時の会議出席など)	・行政連絡 ・住民要望等のとりまとめ、対応（道路の補修といった行政への要望） ・地域の安全管理（台風、降雪時の見回り、被害確認と行政への連絡など） ・区長の会議が年5回、視察研修が年1回	・行事に参加 ・バザーの連絡、集荷、運搬、駐車場の誘導 ・地域の独居老人への弁当配達（月1回）
	月1回の会議、年1回の総会対応、草刈り（8月）			

註：報酬は 2016 年度、千円以下は四捨五入して記載した。

資料：現地聞き取り調査（2016 年、2017 年）より筆者作成。

対象地域の自治会では、地域の仕事を覚えてもらう意図から、会計から順番に区長まで、特別な事情がない限りは担当することになっている。また、7つの地区には農業実行委員が各1名おり、任期1年の輪番制となっている。対象地域では評議員が兼務しており、報酬はそれぞれ1人当たり2万円/年となっている。

3. 人・農地プラン作成における自治会の役割

(1) 自治会が実施した人・農地プラン作成の取組みの概要

次に対象地域の自治会活動において、自治会長が中心となっており地域へ重要な役割を果たした「人・農地プラン作成」の取組みを説明する。

対象地域では地域の担い手不足が懸念される中で、2012年度当時の区長C氏が中心となっており、4名の担い手を中心としたプランを2013年2月に作成した。人・農地プランの作成に至った経緯は、地域の今後の農地管理や担い手確保のために、そして地域外から新住民として移住して来た30代の新規就農者D氏を地域の若い担い手として支援するために、区長C氏が中心となっており自治体に相談し取り組んだ。自治会長を中心とした具体的な取組みの内容を表2に示し、区長C氏やC氏以外の住民、そして自治体がどのようにプラン作成に関わったのか説明する。

まず、区長C氏と新規就農者D氏で、自治体へ人・農地プランについて問い合わせ、担当職員2名からプランの概要の説明を受け、今後の進め方について話し合った。次に第1回目の地域の会議を行い、自治体担当者3名の同席のもと、区長C氏を中心に区内の4つの集落の代表者4名と打合せを実施した。この会議において、人・農地プランの概要について説明し、作成の了承を得た。第2回目の地域の会議は、自治体担当者2名の同席のもと、区長C氏を中心に7つの地区の農業実行委員7名と打合せを実施した。この会議では、農業実行委員へ人・農地プランの概要について説明し、作成の了承を得た。そして、次回までに対象地域の農地の利用状況について整理し、貸出可能な農地をリストアップすることを確認している。プランの作成には、地域の農地の利用状況や貸出可能な農地を把握する必要があり、地域の農業実行委員の協力を得て実施している。第3回目の地域の会議は、自治体担当者1名の同席のも

表2 人・農地プラン作成における自治会長を中心とした取組み

年月	2012年度当時の区長C氏を中心とした取組み
2012年10月	区長C氏と新規就農者D氏で、自治体へ人・農地プランについて問い合わせ、プランの概要や今後の進め方について話し合った。
2012年10月 (第1回目の地域の会議)	自治体担当者同席のもと、区長C氏を中心に区内の4つの集落の代表者4名と打合せを実施。人・農地プランの概要について説明し、作成の了承を得た。
2012年11月 (第2回目の地域の会議)	自治体担当者同席のもと、区長C氏を中心に7名の農業実行委員と打合せを実施。人・農地プランの概要について説明し、作成の了承を得た。次回までに対象地域の農地の利用状況について整理し、貸出可能な農地をリストアップすることを確認。
2012年12月 (第3回目の地域の会議)	自治体担当者同席のもと、区長C氏を中心に農業実行委員7名と打合せを実施。整理した対象地域の農地の利用状況について確認し、プランの作成について話し合いを実施。
2013年2月	自治体担当者と区長C氏でプランの最終的な確認を実施。

資料：現地資料及び現地聞き取り調査（2015年、2016年）より筆者作成。

と、区長 C 氏を中心に農業実行委員 7 名と打合せを実施しており、整理した対象地域の農地の利用状況について確認し、プランの作成について話し合いを行った。そして、自治体担当者と区長 C 氏でプランの最終的な確認を実施し、作成に至った。

以上、プラン作成は区長 C 氏が主導して進め、地域の農業実行委員の協力を得て、2012 年 10 月から 2013 年 2 月までに合計 3 回の地域の会議を行い、作成に至った。また、自治体においてもすべての打合せに担当者が同席し、支援を行っている。これによって新規就農者 D 氏は人・農地プランの担い手として青年就農給付金 150 万円/年を 4 年間で合計 600 万円受給することができた。

前述のように、青年就農給付金は新規就農者に対する助成であるが、その給付条件は対象の新規就農者がその地域の人・農地プランの担い手として位置づけられる必要がある。そして、プラン作成には、地域の担い手や農地利用の状況を把握したうえで、将来の担い手、農地利用について地域で話し合っ作成する必要がある。つまり、新規就農者 D 氏だけでは実現できず、プラン作成を主導する人、それに地域の人が賛同して協力してくれることが必要なのである。

さらに、この取組みが成立した重要な要因は、2012 年度当時の区長 C 氏が「プランを作成する」と決意して取り組んだことである。区長が取り組むことを決断しなければ、プランの作成は進まない。このような事業は毎年あるものではなく、区長の通常の業務にはないことであるから「プラン作成はたいへんため、依頼があっても断る」という選択肢もある。つまり、区長の存在や行動が重要だったといえる。新規就農者 D 氏は「経営がまだ不安定な時期に支援を受けた給付金の意義はたいへん大きく、農業経営を継続できるかどうか、経営の継続に大きく影響した」としており、区長 C 氏を中心に取り組んだ自治会が果たした役割は大きい。

（2）人・農地プラン作成を通じた自治会役員の業務に関する当事者の意識

以上から本事例では自治会長を中心に人・農地プラン作成に取り組み、新規就農者支援に自治会が大きな役割を果たしたことを明らかにした。次に、自治会役員の業務や報酬、今回の人・農地プラン作成のような農村振興事業の実施について、当事者の意向や意識を考察する。現地聞き取り調査を実施し、調査はプラン作成に尽力した 2012 年当時の区長 C 氏、新住民でプランの担い手である新規就農者 D 氏、そしてプラン作成当時を知っていて調査時現在（2017 年度）区長を務めている E 氏へ行った。質問事項は、①自治会の区長等役員をやりたいと思うか、②区長の報酬はその業務の量と比較して適当と思うか、③役員報酬は役員を行う上でモチベーションとなるか、④報酬金額について（増額など）どう思うか、⑤人・農地プラン作成を行ったことについて、⑥今回のプラン作成のような仕事を行った場合、それに対する報酬を支給することについて、⑦地域の自治会役員の今後について、である⁹⁾。

聞き取り調査結果を表 3 に示した。まず、役員になることについてはいずれも消極的な意見である。区長の報酬とその業務量について、C 氏は「割に合わない、仕事量には到底合わない」としている。また E 氏は「やらないといけな仕事のため、その点について何も思わない」という意見である。D 氏は区長経験がまだないことを前提に「仕事量に見合った報酬であればよい」とした。役員報酬について、C 氏は「報酬は気にしていない」としているのに対し、E 氏、D 氏は「報酬はモチベーションになる」とした。さらに E 氏は報酬によって仕事の責任が生まれることを指摘した。

報酬金額について、C 氏は「集落内のつながり、人情で行う部分が大きいので、増額すべきとは思わない」とした上で「集落内にそういう意見を持つ人もいる」と集落内で報酬金額を検討すべきという考えがあることも言及した。その場合の課題として、増額に向けた合意形成の難しさや、どの時点で増額するか難しいことを指摘した。そして増額のための予算について、年金生活の高齢者が多いことなどか

表3 人・農地プラン作成を通じた自治会役員の業務・報酬に対する当事者の意識調査結果

	2012年度当時の区長C氏	2017年度現在の区長E氏	新住民D氏
年齢	60代後半	60代後半	30代後半
居住歴などの経歴	・2000年に都市部より移住 ・田舎暮らしに慣れて、海と山があり温暖なこの地にサラリーマンを辞めてきた ・移住時から畑で農作業をしている	・対象地域で生まれ現在まで居住 ・かつて退職するまで自治体に勤めていた ・農業は7畝ほどの米作りを行っている	・2011年に就農するために移住 ・都市部の非農家出身、他県の農業法人で農業に従事したのち、対象地域において独立して経営を開始した ・経営面積は約1ha（圃場は複数カ所に分散している）、有機野菜を生産している
質問：役員をやりたいと思いますか	・やらなくてよいなら、たいへんだからやりたくない	・進んでやりたいとは思わない ・順番のため、自分が担当の番になったらやる	・自分の仕事がいへんなため、やりたくない、できない ・自分に余裕ができれば、特に地域のイベントなどやってもよいと思う
質問：区長の報酬はその業務の量と比較して適当だと思いますか	・割に合わない ・仕事量には到底合わない	・順番でやらないといけな仕事なので、どうも思わない	・経験がないのでわからないが、仕事量に見合った報酬であればよい
質問：役員報酬は役員業務を行う上でモチベーションとなりますか	・報酬は気にしていない ・それは都会的な考え方と思う	・モチベーションの1つにはなると思う ・報酬によって仕事をしてもらう責任が生まれるから	・報酬はモチベーションになる
質問：報酬金額について（増額など）どう思いますか	・集落内のつながり、人情で行う部分が大きいため、増額すべきとは思わない ・集落内にそういう意見を持つ人もいる ・報酬を上げる合意やタイミングが難しい ・年金生活の高齢者が多いため町内会費（区費）の増額は難しい、一方、繰越金はある	・増額は無理と思う ・町内会の会計に余裕はないので、報酬増額のために区費を上げるのは不可能 ・今まで同じ金額で、順番でやっていたのだから、ある時から増額するのは難しい	・仕事に見合った手当を支給してよいと思う ・一般の業務などは手当がほしいが、お祭りなど地域が盛り上がることはボランティアでよい ・そのための予算については繰越金などの活用を検討したらどうか
質問：今回の人・農地プラン作成を行った感想を教えてください	・普段の業務にはない仕事だった、言ってみれば余計な仕事だった ・区（地域）の仕事と思ってやった ・地域のために、農地管理や人手不足を改善するためにやった	（C氏がプラン作成を行うことを見て） ・プランを作成することは、たいへんだったと思う ・地域に必要なことだった ・自分の担当時でも、プランの作成を行ったと思う	・地域の人が協力してくれたので、合意形成などは、たいへんではなかった ・C氏が地域の今後のことを考えてやってくれたので、C氏のおかげと思う
質問：今回のプラン作成のような仕事を行った場合、それに対する報酬(手当)をもらいたいと思いますか	・自分はもらわなくていい	・臨時報酬がほしいことは理解できる ・自分は区長の仕事のうちと思うため、いらない	・普段の業務にない特別な仕事を行った時は、それに対する手当はほしいと思う
質問：地域の自治会役員の今後についてどう思いますか	・「手当を出せば」というのは都会的な考え方、田舎は人情が大事と思う ・一方で年々、風習や伝統は薄れ、都会化してきている ・若い人はやりたがらないと思う ・今後、やる人がいなくなれば検討が必要	・役員は順番で誰かがやるしかない ・自分の同世代は「地元に住んでいる以上、やらないといけな」と思っている ・一方、若い世代は違うと思う、世代で意識が変わると思う ・地元住民でも若い人はやりたがらない	・仕事量に見合った報酬の検討が必要ではないか ・お祭りなど地域が活性化するイベント行事はやりたいたい

資料：現地聞き取り調査（2016年、2017年）より筆者作成。

ら町内会費の増額は困難である一方、繰越金については活用の余地があることを示唆した。E氏も「増額は困難」とし、C氏と同様に町内会費の増額は不可能という予算の問題と、増額のタイミングに関する合意形成の難しさを指摘した。一方、D氏は「仕事に見合った手当を支給してよい」とした上で「一般の業務などは手当がほしいが、お祭りなど地域が盛り上がることはボランティアでいい」と手当についても仕事の種類によることを言及した。そのための予算についてはC氏と同様に繰越金などの活用の可能性について示唆した。

今回の人・農地プラン作成について、C氏自身は「普段の業務にはない仕事だった、言ってしまうと余計な仕事だったが、区（地域）の仕事と思い、地域のために、農地管理や人手不足を改善するために行った」とした。これについてE氏は「プランの作成はたいへんだったと思う、地域に必要なことだった」とし、D氏も「地域の人が協力してくれ、C氏が地域の今後のことを考えてやってくれたのでC氏のおかげと思う」とその作業負担と必要性を評価している。

今回のプラン作成のような業務を行った場合の手当について、C氏は「自分はもらわなくていい」とした。E氏も「区長の仕事のうちと思うため不要」とする一方、「臨時の報酬がほしいことは理解できる」とした。D氏は「普段の業務にない特別な仕事を行った時は、それに対する手当はほしいと思う」とした。

地域の自治会役員の今後について、C氏は「“手当を出せば行こう”というのは都会的な考え方で田舎は人情が大事と思う」とする一方、「年々、風習や伝統は薄れ、都会化してきている。若い人はやりたがらないと思うので、今後、やる人がいなくなれば検討が必要」であることを指摘した。E氏は「役員は順番で誰かがやるしかなく、自分らの世代はそうのように認識している」とする一方、「若い世代の認識は異なり、世代で意識が変わる。若い人はやりたがらない」ことを指摘した。D氏は仕事量に見合った報酬を検討する必要性を指摘した。また、お祭りなど地域が活性化する行事については意欲を示した。

4. 考察

以上の調査結果から明らかになったことは次のように整理できる。人口減少が進む山間部の農村地域である対象事例では、地域外から新住民として移住して来た新規就農者を地域の若い担い手として支援するために、自治会長が中心となって住民に人・農地プラン作成の協力を促し、取り組んだ。そして、新規就農者は人・農地プランの担い手として青年就農給付金の支援を受けることができた。この給付金は、非農家出身で新たな土地で独立した新規就農者にとって、経営の継続に大きく影響したものであり、自治会長を中心に取り組んだ自治会の役割は大きく、山間部農村地域における農業振興においてむらの機能を発揮した事例といえる。

このむらの仕事、つまり自治会の業務について、住民にとって自治会の役員を担うのは消極的な傾向が強く、その役割や仕事量に対して役員報酬は多くないという認識がある。この点は、前述の柴田ら[14]の「後ろ向きながらも受け入れざるを得ない」という特徴と同じ傾向である。また、自治会の業務において人・農地プランを作成することに関しては、普段の業務にない仕事であるが、地域に必要な仕事として認識され、自治会長の判断から住民の協力を得て実施されていた。その報酬については、若年の住民は役員業務のモチベーションになり、今回の人・農地プラン作成といった通常の業務以外の事業などを行った場合に、それに対応する報酬を支給した方が望ましいとしている。一方、役員経験がある高齢の住民は、自身が業務を行った場合の役員報酬に対して特段の意向はないが、報酬が役員業務のモチベーションになること、若年世代との意識に違いがあること、将来的な世代交代に伴って役員業務に対す

る報酬のあり方を検討する必要性があること、を認識していた。

これらの結果は本調査対象の限定的なものではあるが、本田 [4] が指摘している、むら仕事に対して報酬が住民の参加に影響する可能性がある、という点と同様の傾向にある可能性が考えられる。また、栗原・霜浦 [9] は、農村コミュニティでは若者の意見反映が組織に欠けていることを指摘しており¹⁰⁾、今後の世代交代を踏まえて若年層の考えも考慮した対策が必要となることが示唆される。

その場合の課題に言及すると、自治会の中で報酬を増額することや、新たに事業を行った際に特別な手当を支給するといった対応の課題は、1 つに自治会の会計において新たな手当の予算を捻出する課題、2 つに新たな手当の支給について自治会内で合意形成をすることの課題がある。自治会の対応として、現行の会計規模において予算配分を検討することが考えられるが、自治会の収支に余裕があるわけではなく、人口が減少していく中で、町内会費の増額は難しい。また、繰越金活用の検討が考えられるが、繰越金は 25 万円程（2015 年度）のため継続性には限界がある。一方、行政の対応としては、国や自治体の事業において地域の振興や資源管理などに関わる事業を実施する際、担当する自治会役員に対して、その事業の世話役として手当を支給できるような方策が有効と考えられる。これは自治会の予算上の課題に対応すると同時に、行政の制度として自治体から手当が支給されるということが、自治会内で手当を支給することより住民の理解が得られやすいという点でも有効と考えられる。

一方で、プラン作成に尽力した 2012 年当時の区長 C 氏は、プラン作成の手当は不要として、報酬がなくとも地域のために尽力した。この点に言及すると、もともと C 氏は東北の田舎出身のため田舎の慣習に抵抗がなかったとして「田舎は集落内のつながり、人情で行う部分が大きい」（表 3）ということを重視していると考えられる。本稿は、すべての農村地域に報酬を重視したシステムの検討を推進するものではなく、これまで通りに「むらの人情」で行えるところは行いつつも、それらが行えなくなった事業や地域における対策の 1 つとして、報酬の検討を示唆するものである。

また、地域の自治会でプラン作成に取り組んだことは、事業の目的である今後の地域の担い手と農地管理の計画を考え、青年就農給付金を獲得する以外にも、新住民にとって自治会の仕事や役割を理解してもらう機会になったと考えられる。新規就農者の D 氏は地域外から来た新住民であるが、今回の人・農地プラン作成について「地域の人が協力してくれ、C 氏が地域の今後のことを考えてやってくれたので C 氏のおかげと思う」（表 3）としており、今回の取組みを通じて、むらの活動を理解するきっかけになったと考えられる。

最後に人・農地プラン作成に関わる地域の組織に関して、本稿の事例と他の事例との関連について考察する。本稿は人・農地プランの作成を自治会が担った事例であるが、自治会以外にもプラン作成には土地改良区や集落営農などの組織が重要な役割を果たす。なかでも、濱島 [3] はプラン策定前に集落営農があることがプランの策定に有意に働くことを明らかにしており、人・農地プラン作成において集落営農は重要な組織といえる。集落営農による人・農地プランを考察した伊庭 [6] は、集落営農に関わる人・農地プランの内容について、「集落営農が農地集積の受け手として機能すべく組織の強化を目標とする場合」と「集落営農の機能を残しつつ地域内に担い手となる農業者を育成・確保することを目標とする場合」の 2 つの取組み方向に区分している。そして後者の場合、集落営農は生産調整に関わる機能を維持する一方、組織内のオペレータや外部から誘致した農業者を中心的担い手と位置付ける、としている。加えて、高齢化や過疎化が進行し組織の世代交代が停滞している条件不利地域では人的資源である農業者の育成・確保が最優先される、と考察している¹¹⁾。山間部の条件不利地域で外部からの新規就農者を支援するために自治会が人・農地プランに取り組んだ本事例は、集落営農が人・農地プランに関わ

る場合の後者の取組みと共通していると考えてよいだろう。

5. おわりに

本稿では山間部の農村地域における人・農地プランの作成に自治会が果たす役割を事例調査から考察した。地域の担い手と農地の問題を考える人・農地プランの作成にはむらの機能が欠かせず、また、地域の新規就農者への給付金支援のためにもプラン作成が必要である。特に、人口減少が進む山間部では自治会の果たす役割が大きい。本稿の事例における自治会の役割とは、自治会長を中心にプラン作成のための作業、つまり、自治体への事業の確認、地域への説明、地域の農地利用状況の整理、将来の担い手と農地利用の話し合い等によって事業を実施し、新住民である新規就農者の支援を行ったことといえる。このようなプラン作成の事業は、通常の自治会の業務にはない仕事であるから、自治会長の取組みへの判断が大きい、地域に必要な仕事として認識され、住民の協力を得て実施されていた。

そして、この役割が機能するための対策にも言及した。住民にとって役員を担うのは消極的な傾向があることを確認した上で、その役割を果たすには、「むらの人情で行う」といった自治会長ら当事者の個人的属性による意識が影響しつつも、自治会の業務に対する報酬のあり方について検討することを方策の1つとして考察した。調査事例から、人・農地プラン作成の取組みは地域の将来を考えて実施されたことだが、今後、若年住民への世代交代に伴って、このような業務に対する報酬のあり方を検討する必要性が示唆された。農村地域での取組みにおいて、これまで通りに「むらの人情」で行えるところは行い、それでもなお、それらが行えなくなった事業や地域における対策として検討が必要であろう。

残された課題として、自治会役員の業務や報酬に対する住民の意識調査において、本稿では対象事例の取組みに関わる当事者の意識に基づいて考察したが、今後は他の高齢住民、若年住民の意識を調査することで世代間の意識を明らかにすることが求められる。また、本稿は1事例により考察したが、他の山間部や平野部の農村地域における自治会の調査研究も必要である。地域の条件が同じ場合や、条件が異なる場合で、本稿と同様の結果が得られるかについては今後の課題である。

註

- 1) 農林水産省「人・農地プランの進捗状況（平成29年度）」によると、全国でプランの作成に至っている地域は2018年3月末現在で15,023にのぼる。
- 2) 2016年度より農業次世代人材投資資金と名称変更されたが、本稿では調査事例の事業実施時の名称（青年就農給付金）を用いる。
- 3) 「自治会」とは、住民全体を対象とした組織であり「部落」「町内会」と呼ばれるものと同類である（八木[16]）。また、岡田・石崎[13]では2004年に法制化された「地域自治組織」に対し、町内会や自治会等を「住民自治組織」としている。
- 4) 本稿で用いる「自治会長」について、後述する既存研究の事例や本稿の対象地域において「区長」としている場合は「区長」と記述するが、同義である。
- 5) 人的資源管理論において前者は内的報酬と、後者は外的報酬と呼ばれる。詳しくは上林ら[8] 161頁を参照。
- 6) 本田[4]の第6章「混住化が資源保全施策に対する取組みに与える影響：むら仕事への報酬の設定に着目して」147-170頁を参照。
- 7) 当事者について、本稿では次の3者に調査をした。対象地域の人・農地プラン作成に尽力した2012

年当時の区長への聞き取り調査から、普段の自治会の業務にはないプランの作成をどのような意識から実施したのか、また、そのような事業を自治会として実施する場合の作業負担や手当をどう考えているのか、明らかにするために調査した。また、プラン作成当時を知っていて調査時現在（2017年度）の区長へも調査をし、人・農地プラン作成のような事業を自治会で行う場合の作業負担や手当について明らかにした。以上の区長経験者2名に加えて、新住民でプランの担い手である新規就農者へも調査し、プラン作成事業の受益者として自治会がプラン作成を担ったことをどう捉えているのか、明らかにした。同時に、新たな住民として将来、自治会の役員を担う立場からも、プラン作成のような事業を自治会で行う場合の作業負担や手当について、意識を明らかにした。

- 8) なお、対象地域は昔から居住している住民に加え、都市部からの新住民を受け入れており、11戸（約12%）が新住民である。新住民は人口減少が進む農村地域において重要である一方、そのうち3戸は自治会に関わっていないという問題もあり、新たな住民の農村地域への参画のあり方について課題もある。
- 9) なお、このような集落の自治会の業務や報酬への意向に関する質問事項は、集落内では「思っている言いづらい」事項であることを考慮して、聞き取り調査は3者個別に実施した。
- 10) コミュニティ活動とその活動単位である町内会・自治会との関係を含めて地域住民の意識を考察した栗原・霜浦[9]では、農村では高齢者などによって伝統的な文化や行事が守られている一方で、若年層は町内会・自治会の存在に対してネガティブな評価をしており、世代交代の進行によってコミュニティの崩壊が懸念されるとしている。そして、農村では若者の意見反映が組織に欠けていることを明らかにし、コミュニティ活動の推進における対策の1つとして指摘している。
- 11) 詳しくは伊庭[6] 77-78 頁を参照。

付記

本稿は JSPS 科研費 JP24780214, JP19KT0007 による研究成果の一部である。

引用文献

- [1] 堂本高明「村落における合意形成の論理」『神戸大学農業経済』, 第18号, 1983年12月, pp.20-31.
- [2] 堂本高明「村落における合意形成の論理(2): 混住社会化との関連性を中心として」『神戸大学農業経済』, 第19号, 1984年12月, pp.1-20.
- [3] 濱島敦博「人・農地プラン策定集落の属性と農地利用の合意形成に関する一考察: 兵庫県南あわじ市の事例から」『日本健康学会誌』, 第84巻第6号, 2018年11月, pp.224-231.
- [4] 本田恭子『地域資源保全主体としての集落: 非農家・新住民参加による再編を目指して』, 農林統計協会, 2013年
- [5] 細山隆夫「「人・農地プラン」下における担い手の農地集積と農村集落: 北陸・新潟県上越地域の動き」『農業経営研究』, 第52巻第3号, 2014年10月, pp.23-28.
- [6] 伊庭治彦「集落営農と「人・農地プラン」への取り組み」谷口信和編集代表, 安藤光義・西山未真編集担当『動き出した「人・農地プラン」: 政策と地域からみた実態と課題』, 農林統計協会, 2013年, pp.73-87.
- [7] 石田正昭「農村の都市化・混住化と集落機能の変化」『三重大学農学部学術報告』, 第73巻, 1986年12月, pp.81-98.

- [8] 上林憲雄・厨子直之・森田雅也『経験から学ぶ人的資源管理』, 有斐閣ブックス, 2010 年
- [9] 栗原伸一・霜浦森平「コミュニティ評価の要因分析：千葉県における都市・農村比較」『農業情報研究』, 第 15 巻第 1 号, 2006 年 4 月, pp.15-24.
- [10] 中塚雅也・内平隆之「農村における地域づくりリーダーの行動と育成課題」『農林業問題研究』, 第 46 巻第 1 号, 2010 年 6 月, pp.81-87.
- [11] 西山未真「「人・農地プラン」の裏側にみえる新しい農村社会像」谷口信和編集代表, 安藤光義・西山未真編集担当『動き出した「人・農地プラン」: 政策と地域からみた実態と課題』, 農林統計協会, 2013 年, pp.57-72.
- [12] 農林水産省「青年就農給付金に関するアンケート調査結果概要（平成 28 年 9 月 2 日）」, http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/attach/pdf/roudou-44.pdf (2019 年 6 月 13 日閲覧), 2016 年
- [13] 岡田知弘・石崎誠也編著『地域自治組織と住民自治』, 自治体研究社, 2006 年
- [14] 柴田善秀・星野敏・九鬼康彰・橋本禪「役員経験が住民の地域活性化意識に与える影響：滋賀県木之本町 S 地区を事例に」『農村計画学会誌』, 第 28 巻論文特集号, 2010 年 2 月, pp.369-374.
- [15] 谷口信和「「人・農地プラン」の歴史的地位」谷口信和編集代表, 安藤光義・西山未真編集担当『動き出した「人・農地プラン」: 政策と地域からみた実態と課題』, 農林統計協会, 2013 年, pp.1-24.
- [16] 八木洋憲「混住化地域における集落計画策定とコミュニケーション構造」『農村計画学会誌』, 第 21 巻第 2 号, 2002 年 9 月, pp.121-132.
- [17] 吉川郷主・水野啓・小林慎太郎「地域づくり活動における自治会の機能と再編成：島根県八束郡八雲村の事例から」『農村生活研究』, 第 43 巻第 4 号, 1999 年 9 月, pp.19-26.

Abstract

This study analyzed the role of a residents' association toward ensuring the sustainability and development of the association. The study also presented a case study on the preparation of a regional agriculture master plan aimed at supporting a new farmer in a mountainous area. Additionally, the study analyzed residents' consciousness toward providing the association's officer remuneration for this work. The study also recommends considering the officer's role and remuneration from a policy perspective in order to motivate the officer to enhance performance and continue with the association.

The result of the survey, presented through a case study, shows that the officer of a residents' association performs crucial roles in a region; these roles are indispensable to the promotion of the region. Specifically, the role of an officer is crucial to the preparation of the regional agriculture master plan aimed at supporting a new farmer in a mountainous area. Additionally, the remuneration awarded as a way of enhancing the motivation to perform this role should influence the consciousness of future generations. Therefore, it is necessary to examine officer's remuneration in the light of bringing about generational changes in the future.

(受理日 2019年7月11日)