

## 非営利セクターとしての農村コミュニティの可能性

田 淵 直 子

### 目 次

#### はじめに

#### I コミュニティの政策対象化

##### I-1 政策対象としてのコミュニティ

##### I-2 農村コミュニティの虚像と実像

##### I-3 農村コミュニティの疲弊と農業政策の変化

#### II 農協・行政合併と農村集落

##### II-1 農協広域合併ブームと農村集落の変化

##### II-2 平成の大合併と農村集落の変化

#### おわりに

### はじめに

政治セクター（公的セクター）の財政危機が深度を増すにつれ、当該セクターのスリム化と、スリム化を穴埋めする方途が模索されている。その際、非営利セクター（サードセクター<sup>(1)</sup>）の役割に期待が掛けられている。その期待は、新自由主義の立場に立つ陣営からは「政府の失敗」を正すこと、社会民主主義の立場からは政治セクターと非営利セクターが協働して「市場の失敗」を正すことに力点がおかれる。すなわち新自由主義者にとっては、失敗を繰り返し、赤字の雪だるまになった政府には期待せず、基本的問題は市場メカニズムで解決する、しかし解決しきれない部分は非営利セクターに期待するということである。また、社会民主主義者も確かに政府の失敗は認めるが、市場の失敗の方が民衆にとって危険であり、市民の監視とコントロールを受けた政府が非営利セクターと対等の協働関係を構築して、問題解決に当たるという考え

方である<sup>(2)</sup>。しかし、いずれにせよNPO法人や新公益法人に代表される非営利団体が注目を集めていることは共通している。

さて、本論で対象とするコミュニティが非営利セクターに属するか否かは難しい問題である。すなわち社会を3つのセクター（政治セクター・市場セクター・非営利セクター）に分類して把握するセクター論は、市民社会の成立を前提に論じられるためである。ゆえに、その市民社会がいかなる社会であるかという定義次第で、コミュニティの位置づけが変化する。さらに、コミュニティが市民社会に適合した姿に自らを変革しているかどうかでも、結論が変わるだろう。

ここでは、社会学者・佐藤慶幸氏の論考（ハーバーマスに依拠）に従い、次のように市民社会を定義する。「共同体的な集団から解放された個人が自分の考えや意見を言説と行為をとおして自己表出する公開的な社会空間を、市民的公共圏と言う。そしてその個人を『市民』と言う。この市民的公共圏において、複数の市民がある課題について相互に意見を交わしながら、討議と対話をとおして結び合う言説空間が、アソシエーションを形成する。市民的公共圏は、ある課題について話し合い行動する多種多様なアソシエーション个体群から形成される。この市民的公共圏の集合体をく市民社会<sup>(4)</sup>と定義する。」さらに、「新しいく市民社会>は国家権力と資本主義的市場から、機能的に自律したアソシエーション个体群である。そうであることによって、逆に市民社会が国家と市場に影響を与えるこ

キーワード：農村コミュニティ、非営利セクター、広域合併（農協及び市町村）

とができる。つまり、国家や市場に影響を与えるためには、国家と市場から自律していること、つまり非政府で非市場であることが必要である。もちろん、人々の生活は、国家と市場から自由であるわけではない。しかし重要なことは、だからといって、国家や市場のあり方に異議申し立てをし、批判することができないということではない。そして人々は国家や市場から自由にボランティア活動に参加できるのである。これがまさしくここで言う<市民社会>である。<sup>(5)</sup> ゆえに、これらのアソシエーションは地縁や国籍から自由になり得るし、ウェブサイト上でも成立可能である。では、コミュニティはアソシエーションと見なせるかどうか、次の問題となる。佐藤慶幸[2002]は、コミュニティはアソシエーションではなく、家族・学校などと共に別のセクター（コミュニティ・セクター）を構成しており、非営利セクターは自律・自治機能を失いつつあるコミュニティ（セクター）を再生する役割があるとする。

しかし、筆者は市民社会に適合した姿に自らを変革することで、コミュニティ自身がアソシエーションの母体となることが可能であると考える。本論の課題は、いかなる場合にコミュニティの生み出したアソシエーションが市民社会としての非営利セクターに属すと見なせるか、いかなる条件下で政治セクターの下請けを脱した独自の活動が可能になるかを明らかにする点にある。特に本稿では、コミュニティのなかでも農村コミュニティを対象にする。なぜなら、農村コミュニティは地縁や血縁で深く結び付けられており、「ある課題について相互に意見を交わしながら、討議と対話をとおして結び合う言説空間」を実現すること、「国家や市場のあり方に異議申し立てをし、批判する」機能を持つことが、より難しいゆえである。もし、農村コミュニティがアソシエーションを生み出すことが出来るのなら、他のコミュニティは、より容易

にそれを実現することが出来るであろう。その様な期待を持って本稿の課題を設定するものである。

## I コミュニティの政策対象化

### I-1 政策対象としてのコミュニティ

本稿では、右田[2005]の地域福祉論（社会福祉論の一分野に止まらず、地方自治を問い、また実現するための地域福祉の理論）に沿ってコミュニティを次のように定義し、また、コミュニティに注目することの現代的な意味合いを捉える。「コミュニティの概念はすでに、社会学を生み出すこととなった19世紀の社会思想にあらわれ、契約に基づく社会という自然法思想に対抗するものとして再発見されたものであり、地域性と共同性という特性を即自的に統一していた中世の村落共同体やギルドの特質の再発見であり、しかも資本主義の発展によりそれらが解体してしまったところでの再発見であった。これが高度資本主義発展段階においては、その自己完結性を失い、地域性をうすめ、より広義に『高度の人間的な親しさ、情緒的深さ、道徳的拘束、社会的凝集性、時間的連続性によって特長づけられる諸関係のあらゆる形態をふくむ』と規定されるようになった。さて、ここで重要な問題は、このような古典的概念ともいえるコミュニティが、いまあらたな理論武装をして多くの基本計画（福祉分野とは限らない様々な政策—引用者）とだきあわせのかたちで登場しているということである。そこでは『人間性回復の場』としてのコミュニティは、全体社会の機能的下位体系として、計画的に設定しうる単位として、経済計画・社会計画の単位として、また操作的対象として把握されている。<sup>(6)</sup>」右田[2005]のうち、引用論文（「補論3 地域福祉研究の基本的視点」）の初出は1973年であり、すでに四半世紀前、わが国の社会福祉元年に、コミュニティを操作的な政

策対象とすることの問題性を鋭く追及していることは、「コミュニティ基本法案」が自由民主党内で準備されている<sup>(7)</sup>現在、改めてその意味を噛み締めるべきであろう。

特にわが国の場合、戦時中に集落や町内会が行政下部組織として位置づけられたことが、コミュニティを政策ツールとすることの問題性を見えにくくしている。かつて筆者はコミュニティと協同組合（農協・生協）の関係を考察する小論<sup>(9)</sup>で次のように指摘した。「さて、普通の人々が『コミュニティ』と言われ連想する集落や町内会（自治会）は『地方自治体』の系列もしくは外郭団体だと理解されがちであるが、実はこれら（の多く—引用時補足）は法形式上は単なる民間の自主組織にすぎない（一部は法人化—同前）。戦時体制における訓令『部落会町内会等整備要領』において『市町村行政の下請機関としての町内会、部落会が整備され、さらにその下部組織として10戸内外を単位とする隣組が組織された』歴史の後遺症が、実に未だに尾を引いていると思われる。」すなわち、当時の内務省は、「昭和15年（1940）9月、訓令『部落会町内会等整備要領』を各都道府県に通達した。訓令では、『隣保団結ノ精神ニ基キ市町村内住民ヲ組織結合シ万民翼賛ノ本旨ニ即リ地方共同ノ任務ヲ遂行セシムル』ことを目的とし、町内会、部落会、町内常会、隣保班（隣組）などに関する詳細な基準を示した。これによって、市町村行政の下請機関としての町内会、部落会が整備され、さらにその下部組織として10戸内外を単位とする隣組が組織された。日中戦争の激化にともなう総動員体制のもとで、出征兵士の見送りや遺族・留守家族への救援活動に加えて、食料増産、貯蓄推進、国債の割当などのほか、防空についても重要な役割をもった<sup>(9)</sup>」のである。

実は、集落を農業政策の手段とすることは、1930年代からの長い歴史を有す。北海道という特殊な地域（一般農政だけではなく「拓殖

政策」が実施された地域）を分析した論文として、坂下[1982]は、次のように書く。「本稿では、1930年代北海道農政の中心に位置づく農村再編政策を生産力拡充政策と流通・金融政策の統一として把握し、前者の北海道に独自の生産力拡充政策を農業合理化計画に認めた。その農村内部における実行主体を町村農会を指導機関とする農事実行組合に求め、その事業内容の分析からその機能を把握してきた。それは町村農会を経由する『補助金農政』に規定的動機を与えられつつ、生産力拡充計画としては、第一次世界大戦後の地力問題、市場問題に対する一定の『解決』をはかり、他方経済更生運動と結合する農家経済の計画化により、販売事業を中心とする産業組合拡充の末端の担い手としての機能を果たしたとまとめうる。」

この分析は、浅い歴史しか持たず、府県の農村集落のような地縁血縁の強い紐帯を持たない北海道の農村集落が、農業政策の関与によって農会・産業組合の最末端組織＝農事実行組合という機能集団として再編強化された事実を示す。そして、これが現下の「新農政（後述）」集落営農振興政策や農地・水・環境保全向上対策への団体的対応促進と類似していることは、きわめて興味深いことである。

戦後も「食糧増産が国是とされ、米価が順調に上昇した時期、農村ではコミュニティと農協と公的セクター（ただし、地方政府と農林省）は緊密な関係を形成し、場合によっては融合していた。総合農協は集落を基盤とした組織であり、合併以前の小規模農協では集落（連合）代表者が理事であるという姿が普通であった。コミュニティと協同組合の利害の一致は当然の前提であり、そうして実現した食糧増産は、公的セクターの目指す政策とも一致するものであった。新品種導入や、機械化を実現するための補助金獲得のための運動および事務作業・集落レベルの機械利用集団作り等の取り組みは、公的セクターと非営

利セクターの農協・そしてコミュニティが力をあわせて真面目にやってきた成果に他ならない。よく、語られるのは各集落の農民が農協職員と共に、(都道府県職員である)農業改良普及員や地元役場の職員とひざを突き合わせて酒を飲み交わし、夜を徹して、あるべき地域農業を論じたというエピソードである。<sup>(11)</sup>

しかし、1970年以降の「減反政策が始まると公的セクター・農協・コミュニティの蜜月関係は崩れ行かざるをえなかった。集落は減反目標を達成するための最終調整の場として、厳しい役割を負わされることになったろうし、限界地の場合には農協の債権を保全するために、集落内で無理に土地の賃貸借・売買を進めることもあったろう。こうした事態を考えると、1983年に開始された新農業構造改善後期対策が、集落を対象とする事業を開始し、『コミュニティづくり』をうたうようになったことは、ある意味で皮肉な展開であった。<sup>(12)</sup>

すなわち、農村集落は集落機能が政策的に利用された結果として、その結集力と機能を弱め、集落弱体化を阻止しようという政策が新たに付加されたのである。もちろん、農業政策の関与がなくとも、都市近郊での混住化と中山間地での過疎化・挙家離村は進んだと思うが、そうした変化も価格支持政策から急速に離脱してきた農業政策によって、むしろ促進されたのではあるまいか。その先に、現在の農村コミュニティの疲弊と「新農政」があることは、後述の通りである。

## 1-2 農村コミュニティの虚像と実像

一方で、農村コミュニティが強固であるという幻想は、今でも生きている。例えば『有斐閣経済辞典第4版』によれば、コミュニティとは「住民が利害を共有し、連帯感と帰属意識を持っている地域社会。都市化はコミュニティを解体させる傾向にあるが、近年、市民の自治意識を啓発し行政参加を促すために、新しいコミュニティづくりが都市自治体にお

いて推進されている。」と、農村ではコミュニティが解体を免れているように表記される。

あるいは、中井[2007]は計量的なアプローチによって、地方財政学の立場から「公民連携」について考察しているが、農村コミュニティのほうが高い機能を維持しているという前提に立っている。同著まえがきによれば「たとえば、ドイツでは、いまでもコミュニティを中心とした1万3000市町村があるが、イギリスでは、コミュニティから移行したボランティア組織の活動が地域を越えるので、地方自治体は合併され400団体になった。日本でも、町内会やNPOなどの活動が見直されつつあるが、市町村は約3000団体から合併され、2006年度1821団体になった。また、日本やドイツの地方団体は、生活保護の事務を分担するので地方所得税があるが、イギリスの生活保護は戦後、国の事務になったので、地方所得税が導入されていない。」「このように、各国の地方財政システムは大きく異なる。本書では、その理由を『公民連携』の形態の違いに求めている。『公』は、強制的な課税権によって公共財を提供する政府部門である。これを政府プロバイダー(提供者)とすれば、『民』は国民が自発的に公共財を提供するコミュニティやボランティア組織(傍点、引用者)のことであり、私的プロバイダーといえることができる。<sup>(13)</sup>

しかし、「公共財の私的プロバイダー=民」=非営利組織という前提には、疑問が残る。中井氏の手法であれば、民を営利組織としても何ら差し支えないと思われるからである(企業の独占・寡占化による弊害に触れているが、説明不足の観を免れない)。また、「英国：移動社会：都市的：NPOの優勢、ドイツ：固定社会：農村的：コミュニティの優勢、日本：定住化社会：衛星都市的：NPOとコミュニティの並存」という類型化の根拠に疑問を感じるが、ここでは以上の点は問わないことにしよう。



ここで問題にするのは、同著で町内会とNPOを同格に扱っている点、および農村での公共財の私的供給が都市より大きいとしている点である。「都市と農村自治体との間で、私的供給の水準が等しい公共財は、ナショナル・ミニマムの最低水準で行政内容を説明できる。(中略) 他方、都市化の進展は、コミュ

ニティなどの私的供給システムを崩壊させるので、政府部門に移管せざるをえない公共財もある。このような行政ニーズは都市化に応じて増加する。」後者をシビル・ミニマムという「和製英語」で表現し、図表1のような農村自治体と都市自治体の公共財供給主体の概念図が描かれている。

図表1 シビル・ミニマム型公共財の私的供給格差

〈私的供給〉		〈政府供給〉	
コミュニティ		ナショナル・ミニマム 農村自治体	中央政府
コミュニティ	シビル・ミニマム	都市自治体 ナショナル・ミニマム	中央政府

資料：中井[2007]25ページより引用

しかし、農村コミュニティが健全に機能を果たしていると見るのは、幻想であろう。藤澤[2007]は集落営農（詳しくは次項）を推進する立場から農業集落の現状を次のように述べる。「農業集落については農業センサス（農林業センサス）のなかで、1955年以降継続的な調査が行われています。農業センサスにおける農業集落の定義（調査対象）は、『農家が農業上、及び冠婚葬祭やその他の生活面を含めて、相互に密接に共同しあっている一定の土地と家とを成立要件とした農村の地域社会』とされています。そして、そのような農業集落は全国に14万弱存在し、微減傾向で推移しています。また、2005年の農林業センサスでは、調査対象を『農業生産における集落機能のある農業集落』に限定したため、その数は約11万1000まで減少しました。(中略) また、1集落あたりの農家戸数は1980年代以降急速に減少しており、農業集落の規模の縮小が顕在化してきています(1970年で37戸/集落、2000年で23戸/集落—引用者付加)。集落における農業生産機能は、農業地域類型

別にみると都市的地域や中山間地域で喪失が大きいといえます。都市的地域においては、離農や非農家との混住、農地の農外用途への転用などにより農業生産が縮小し、共同で農業活動を行う必要性が薄れたことが集落機能の喪失原因と考えられます。一方、中山間農業地域では、農家の高齢化や過疎化による集落人口の減少から必要な共同活動が行えなくなる農業集落が増大しているものと予想されます。特に山間農業地域では、集落人口の減少により農業に係わる共同活動はおろか日常的な社会生活の維持が困難になりつつある、いわゆる限界集落も急増しています。限界集落は、全国的に増加していますが、もともと集落の人口規模が小さかった中国、四国地方で増加が顕著です。例えば、島根県では世帯数が10戸未満、高齢化率が50%以上で、現在、あるいは近い将来に社会生活の維持が困難になり、消滅のおそれのある農業集落が2004年時点で約220集落にものぼります。これは、島根県の中山間地域に存在する約3800集落の6%弱に相当します。<sup>(15)</sup>

さらに、過疎地域に限定すると、山中[2007]が示すように、事態は危機的である。すなわち「現在、日本の過疎地域には約4.6万の集落があるが、そのうち約1割が集落の維持が困難な状態にあるといわれている。若者が村を離れ、少子高齢化が急速にすすむなかで耕地や山林が放棄され、住人が村を離れ空き家が増え続け、農業の崩壊と集落の荒廃がすすんでいる。加齢とともに住人の活力も低下し暮らしの場が狭まるなかで、鳥獣たちとの境も曖昧となって、山林資源や農作物の被害も深刻化してきている。生活環境の悪化はそれだけではない。小中学校や医療機関等の統廃合がすすみ、集落から子供の声が消え、医療・福祉などの公的サービスも満足に受けることのできない状況が作りだされている。普段の生活に欠かせないバス路線も廃止や運行回数が減ったりして、買い物や病院通いも思うに任せず、状況は悪くなる一方で、過疎地域の住民にとっては、暮らし難さと先行き不安が募るばかりである。」<sup>(16)</sup>というのが、山間地集落の調査・分析を続けてきた著者の目に映る姿である。

逆に、市街地近傍で混住化が進行する地域でも、別の理由から集落機能の弱体化が認められる。例えば、滋賀県甲賀市水口町で著名な集落営農に取り組む福西義幸氏は、集落営農を開始した経緯を次のように語る。「私どもの集落は、昭和の終わりごろに集落機能がつぶれたといえますか、農の機能を失っています。もとは90戸のうち70戸が農家という、農業ウェイトの非常に高い集落でしたが、平成2年には17戸にまで落ち込んでしまいました。もともと兼業農家集落ではあるものの、ここまで農家が減って混住化が進むと農家以外の意見が台頭するようになり、農家も農に対する意識が薄れてきます。そんななかで、必然的にか自然的にか、地域をなんとかしていこう、集落から農をなくさないようにしようということ、最初は仲よしグループでし

たが、集落営農にとりくむようになりまし<sup>(17)</sup>た。」しかし、福西氏のような集落営農成功例は圧倒的に少数であり、一般的な混住集落は「集落機能がつぶれた」まま、喘いでいるのが普通である。

### Ⅰ-3 農村コミュニティの疲弊と 農業政策の変化

農村コミュニティが今日のように疲弊して機能を失うと、農業政策の手段として用いることが困難になってくる。逆に、集落を機能集団化して維持しようという農政が目立ち始める。

2007年に開始された、いわゆる「新農政」は、①品目横断的経営安定対策・②米政策改革推進対策・③農地・水・環境保全向上対策をその内容とするが、①品目横断的経営安定対策の対象は限定される。すなわち、「認定農業者であって、北海道では10ha以上、都府県は4ha以上の経営規模を有する者、もしくは特定農業団体または特定農業団体と同様の要件を満たす組織（一定の条件を備えた集落営農）であって、原則的に20ha以上の経営規模を有するもの（条件が不利な中山間地域や複合経営等には、経営規模の特例あり）」のみが①品目横断的経営安定対策の支援対象である。なお、①は諸外国との生産条件格差から生じる不利を補てんする「生産条件不利補正対策」（通称：ゲタ）と収入の減少を緩和するための補てん「収入減少影響緩和対策」（通称：ナラシ）から構成され、前者の対象品目は麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの畑作4品、後者の対象品目はこの4品+米に限られる。集落営農の担い手は、農事組合法人または農地の権利を認められた会社法人が望ましいとされている。農事組合法人とは、農業協同組合法に基づき、施設の共同利用・共同経営などを目的に3人以上の農民等で設立、都道府県知事（まれに農林水産大臣）に届け出る必要はあるが、法人登記を

すれば認められる簡便な法人組織である。

しかし法人化が難しい場合には、2003年に創設された特定農業団体でも担い手として認められる。特定農業団体は、「集落を基礎とした営農組織のうち『一元的な経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実態を有し、将来、効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれる』もの」が該当し、5年以内の法人化計画が必須である。これは、弱体化した昔ながらの集落（コミュニティ）を機能集団として再編する政策だといえよう。<sup>(18)</sup>岩手県の場合、県庁が農協と協力し、2003年度（平成15年度）から県内の9割以上の農業集落において「集落ビジョン」を策定しているという。<sup>(19)</sup>そのような基盤が醸成されているなら、まだ見通しもあろうが、全国の何万もの集落が一斉に特定農業団体になること、ましてや法人化することは実際には無理であろう。

また、③農地・水・環境保全向上対策も「都道府県認定のエコファーマー、もしくは活動組織規約を定め市町村と協定を結んだ団体が農地・水・環境保全向上活動に取り組んだ場合」が、政策対象となるということで、ピンポイントのエコファーマーだけでなく、集落の環境保全機能を評価しようという政策である。しかし、小池[2007]が指摘するように、「最大の問題は地方自治体の財政力の問題である。国は農振地区の水田の5割を目標に予算確保しているとされるが、都道府県は市町村に実施を望むが市町村に受け取ってもらえないという状況、市町村のところは積極的対応と消極的対応の差が大きく、採択はとも5割に及ばないという状況にある。」<sup>(20)</sup>

## II 農協・行政合併と農村集落

### II-1 農協広域合併ブームと農村集落の変化

農協（ここでは単位協同組合である総合農協を指す）は、1990年代に広域合併ブームを

迎えた。総合農協は、信用・共済・販売・購買・施設利用等、他の経営体には認められないような総合的事業運営を認められてきた。特に、信用・共済事業を営むことは潤沢な資金を経営内部で調達することを可能にし、また販売・購買事業との信用・共済事業の結合は利用者の固定化・全体としての剰余金確保にプラスとなってきた。この事業モデルは組合員が同質・同規模で同じように事業を万遍なく利用する際にもっとも適格的である。しかし今日のように、組合員の異質化が進み、大規模経営の組合員が農協事業を利用しなくなると、事業モデルの再編が必要となる。だが、増田[2006]が的確に分析する通り、「批判者が言うように農協の事業がおしなべて零細兼業農家向けにアレンジされているのではなく、ある事業はある階層の、別の事業は別の階層の支持が高いというように、利用者と事業が多様な利用構造を形成している」<sup>(22)</sup>というように状況は複雑である。

総合農協は、事業運営にとって適正な組織規模（組合員や准組合員の数、地理的範囲）を判断することが難しくなる。一般的には損益分岐点を上回る事業規模を目指せばいいことであるが、多数の事業を営む総合農協において適正規模の問題は簡単ではない。それぞれの事業の損益分岐点が異なる上、範囲の経済（事業の相互補完性）についても考えなければならぬからである。しかしいずれにしろ、農協は節目節目で規模の過小性を問題にしてきた。

もともと農協は各市町村に1組合から数組合という規模でスタートした。わが国の農協の場合、国家の政策との関係が深いので、行政単位と農協の組織範囲を一致させることが合理的であった。そのため市町村合併が1950年代に進んだ後、農協合併助成法が1961年に施行され、多くの農協合併が行われた。農協合併助成法は延長施行され、次に合併が進んだのは1970年代である。この時は農協自体が

事業上の必要に迫られて広域合併（行政範囲を超えた合併）した。事業規模の過小性を合併という手段で解決したわけである。

3度目の合併ブームは、単位農協が金融自由化に適応するため、またバブル崩壊後の信用事業収益の低下に耐え、「自己資本比率」の低下をカバーするため、これまで以上の広

域合併をした1990年代以降のことである。図表2に示すように、1993年（平成5年）に全国で3000を超えていた総合農協は、6年後の99年（平成11年）に1500余とほぼ半減し、2007年9月1日現在、811農協と8年間でまた半減する勢いである。

図表2 都道府県別農協数の推移

	平成/年度											平成19年 9月1日 現在
	5	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
北海道	239	212	207	192	167	148	136	125	123	123	118	118
青森	88	66	59	58	43	44	42	37	36	36	31	31
岩手	61	38	27	26	20	19	18	18	18	17	17	16
宮城	97	38	32	32	32	15	15	14	14	14	14	14
秋田	94	42	17	17	17	16	16	16	16	16	16	16
山形	62	26	26	23	22	22	22	19	19	19	19	19
福島	104	33	32	32	25	25	25	25	19	19	17	17
茨城	75	47	42	42	40	39	32	32	32	29	28	28
栃木	54	28	15	15	13	13	10	10	10	10	10	10
群馬	59	41	39	34	33	30	24	24	23	23	23	22
埼玉	99	49	45	41	27	27	26	26	26	26	26	26
千葉	60	53	51	51	38	36	30	28	27	27	27	27
東京	42	26	25	25	17	17	17	16	16	16	16	16
神奈川	36	26	26	21	21	20	16	16	16	15	14	14
山梨	67	40	35	30	17	17	14	14	13	13	13	13
長野	62	38	31	29	22	22	22	21	20	20	20	20
新潟	137	78	69	64	40	40	36	35	35	32	26	26
富山	53	37	36	35	24	23	23	21	18	17	17	17
石川	52	29	24	24	22	22	22	22	22	22	17	17
福井	36	24	21	21	16	15	15	15	15	15	15	15
岐阜	40	26	26	21	20	16	12	12	12	12	12	12
静岡	38	20	20	20	20	20	19	19	18	18	18	18
愛知	74	55	43	36	31	22	21	21	21	21	20	20
三重	26	20	19	19	17	16	16	16	16	15	15	15
滋賀	47	19	19	19	19	16	16	16	16	16	16	16
京都	67	17	17	17	10	9	9	6	5	5	5	5
大阪	76	40	38	29	29	29	16	16	16	16	16	16
兵庫	60	46	40	29	18	16	15	15	14	14	14	14
奈良	56	43	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
和歌山	46	39	32	24	22	20	11	11	11	11	11	11
鳥取	41	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3
島根	39	15	13	12	11	11	11	11	11	11	11	11
岡山	103	72	62	51	34	32	16	15	14	12	10	10
広島	54	39	39	37	34	31	21	15	14	13	13	13
山口	89	21	18	16	16	15	15	13	13	12	12	12
徳島	48	43	29	21	19	18	18	18	18	18	16	16
香川	47	46	45	3	3	3	2	2	2	2	2	2
愛媛	76	32	16	15	14	14	13	13	13	12	12	12
高知	72	35	23	16	16	16	16	16	16	16	16	16
福岡	65	33	29	29	26	26	26	25	25	25	25	25
佐賀	32	32	32	32	19	18	14	14	14	11	4	4
長崎	38	34	31	26	15	11	9	9	7	7	7	7
熊本	44	29	27	27	18	17	17	17	15	15	15	15
大分	41	29	25	25	24	23	23	23	23	23	23	23
宮崎	23	14	14	13	13	13	13	13	13	13	13	13
鹿児島	42	31	31	29	29	28	28	28	28	18	18	18
沖縄	51	28	28	28	28	1	1	1	1	1	1	1
合計	3,012	1,833	1,580	1,411	1,166	1,056	944	904	878	851	813	811

注：各年度の数値は4月1日現在の数値

資料：http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/y.html 全国農協中央会ウェブサイト



合併するかしないかが、信用事業を営む総合農協でいられるか否かの「究極の選択」になった例も多く、農協連合組織を含めた資金運用能力の問題が、単位農協合併に直結したものだといえる。ただし、地理的範囲が「郡」を越えたり、組合員数が万の単位となるような新しい広域農協では、組合員が今までのように農協に帰属感を持たず、農協という組織に無関心になったり、事業を利用しなくなったりという問題が生まれている。というのも、大きな組織体・経営体になったにもかかわらず、農協総代や多くの役員は地区の代表として選出され、その地区の基盤は集落にある、いわば「責任を取る主体が不鮮明な構造」が不変だからである。

筆者は農協という組織が組合員や職員の自発性に基づいているかどうかを問題とした拙著（田淵[2003]）において、政治学者・石田雄氏の古典的分析を引用した。すなわち「石田[1958]は、わが国の農協が発足して日の浅い1950年代に、その圧力団体としての機能を組織論的に分析している。そのポイントは『わが国圧力団体の内部的な構造において、頂点に近づくほど目的集団としての色彩が強く（少くとも表面的には）、最底辺に近づくほど伝統的な「つき合い」集団化し、地域性の中に埋没してしまうという性格が一般的にみられるが、それは部落（集落－筆者－）を末端にくみ込んだ農協において最も顕著なあらわれをみることができる』<sup>(23)</sup>点にある。石田は特に『成員の自発性の欠如』を問題視し、次のように述べている。『農協組織の強化のために、部落的拘束を利用すればするだけ、組織への無関心を増大させ、目的集団としての成員の自発性調達が困難となり、益々集中化、官僚主義化する機構と、無関心な成員の即自的・閉鎖的統一体としての部落秩序とが分極化傾向をたどる可能性が極めて大きい。勿論大衆社会において官僚主義化する組織が末端に小集団をくみ入れることは、その組織

の統合を強化する有力な手段とされることが通常であり、そうした意味での小集団に部落が代位させられていることも事実であろうが、にも拘らず、基礎的小集団が成員の自発性を培養するのではない限りは、小集団への自己没入は却って組織への無関心を助長させます。その小集団が伝統的な閉鎖性を持ち、内部的な意見の多様性とその相互の対抗的交流によって発展する可能性を持たない場合には、これを援用することは、一時的な政策浸透には有利であっても、長期的には自発性の欠如によって組織の機能障害を結果することは避けられない。』<sup>(24)</sup>

上記の「内部的な意見の多様性とその相互の対抗的交流によって発展する」ということは、前節で述べた「市民社会の形成」と重なって見える。そして、政治学者である石田氏の心配は杞憂ではなかった。集落を基盤にした機械利用組合や圃場整備（1960年代の構造改善事業）、集落機能を利用した生産調整政策（1970年以降）等を経て、農村集落は衰退し、農協自身も組織としてのアイデンティティに悩むことになった。ただし、筆者は現実の農協が組織再編にまったく無力であったとも思わない。特に青果物・花卉・果実・畜産物の産地化に成功した事例では、品目別生産者部会や生産組合が集落・地区横断的に組織され、撰果基準の統一・種子や品種の選択・出荷スケジュールの調整を行い、場合によっては配荷権まで責任を持ち、農協の内部組織もしくは外郭団体として自発的に活動する例が多い。あるいは、近年注目されている直売所も直売所運営組織が当事者によって結成され、効果をあげていることが珍しくない。組合員－集落（－地区）－総代－総代会という組織化が縦糸とすれば生産者部会・生産組合や直売所運営組織は横糸であり、縦糸が「合意の確認や決定事項の微調整、要望の表出」機構として意味を持つ一方、横糸は「新しい活動の創造、深刻なコンフリクトの調整、組織目的達

成のための懲罰」といった機能を持ちやすい。農協広域化が進み、縦系のほつれが目立つ中、意欲ある産地農協は営農指導体制や販売事業体制を強化しつつ、横糸を構築することに力を注いできた。この点を過小評価してはならない。しかし、販売事業以外の事業において、このように組合員の自発性に根拠を置き、また自発性を涵養するような組織化が一般的に出来ているかといえ、答えは否である。

組合員の有効な組織化に失敗した場合、協同組合は「商品提供者—顧客としての組合員」という構造になり、しかも商品提供者としても優秀な役員を欠き、競争力の低い状態になれば、協同組合はアイデンティティの危機だけではなく、経営上の危機にも見舞われる。これは、日本の農協のみならず、世界の協同組合に共通した問題である。ゆえに、国際協同組合同盟(ICA)1995年総会によって採択された「協同組合新原則」は、「自発的で開かれた組合員制」《民主的な組合員管理》《組合員の経済的参加》《自治と独立》《教育、研修および情報》《協同組合間協同》《コミュニティへの関与<sup>(25)</sup>》という当たり前の原則を改めて確認しなければならなかったのである。

中でも改めて付け加えられた《コミュニティへの関与》原則は、「協同組合は、組合員が承認した政策を通じて、自分たちのコミュニティの持続可能な発展のために活動する」というものであり、一般企業がより高い利潤のために、営業地域の移動に躊躇してはならないことと逆に、コミュニティ(この場合には狭義のコミュニティより広い「地域社会」を指しているだろう)を基盤に、その持続可能性を高めるために事業モデルを再編し続けなければならないという、協同組合の桎梏と桎梏ゆえの可能性を示している。

## II-2 平成の大合併と農村集落の変化

いわゆる「平成の大合併」によって図表3

に見るように市町村数は2002年度末の3200余から3年間の間に1800余まで、劇的に減少した。

図表3 市町村合併の年度別推移

	件数	合併関係		市町村数		年度内減少数
		市町村数	前年度末	当年度末		
1999年度	1	4	3,232	3,229	3	
2000年度	2	4	3,229	3,227	2	
2001年度	3	7	3,227	3,223	4	
2002年度	6	17	3,223	3,212	11	
2003年度	30	110	3,212	3,132	80	
2004年度	215	826	3,132	2,521	611	
2005年度	325	1,025	2,521	1,821	700	
2006年度	12	29	1,821	1,804	17	
計	594	2,022				

(注) 2005年度には、新法による合併1件を含む。

(総務省ホームページの表から加工して作成)

資料：岡田他[2007]17頁

合併特例債の存在と地方交付税の見直し(削減と合併時の削減緩和策)というアメとムチに促進されて、こうした結果が生じたものであるが、直接的には、首相の諮問機関である第27次地方制度調査会が2003年度4月に「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」を発表したことが、市町村合併の「バスに乗り遅れるな」という風潮にアクセルをかけたと言われている<sup>(26)</sup>。この中間報告では「少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則としてすべての基礎的自治体で処理できる体制を構築する必要がある」と言い切っている(11月の最終答申では「すべての」を削除)。合併困難な小規模町村に対しては「基礎的自治体によって構成される広域連合の拡充による新たな広域行政の推進方策についても、今後検討していく必要がある」として、あくまでも基本は基礎的自治体での自己完結であり、やむをえない場合のみ広域行政で対応することを明言したのである。<sup>(27)</sup>

さらに、本論で注目したいのは中間報告の

叩き台となった「西尾私案：今後の基礎的自治体のあり方について」（調査会の西尾勝副会長の私案）において、フルセットのサービスを供給する市町村自己完結主義の中に「NPOとの協働」が入っていることである。すなわち、平成の大合併は政治セクターの機能の一部を非営利セクターに強制的に移すことを含んでいる。しかし、これは非営利セクター（市民社会）を構成するアソシエーションは自発的存在である、ゆえに市町村と協働するか否かという点には自己決定権を有するはずという基本的前提に抵触し、政府の育成するNPO（政府系非政府組織：GONGO）であるという批判を受けかねない。

中井[2007]によれば、財政効率性が最も良い（人口当たり歳出金額が最も小さい）市町村の人口規模は20～30万人であるという。しかし、中井氏も承知しているように、これは人口密度を一定とするという前提条件で成り立つ命題であり、人口密度の低い地域が20万人の人口をかき集めて1自治体を形成するならば、その面積や移動距離は極端に大きくなり、合併以前よりむしろ規模の不経済が働く可能性が高い。ゆえに、合併困難な農村部では現在以上の限界集落の増加、現下の限界集落の消滅が危惧される。

もちろん、市町村の合併は政治的事象であるから、人口と面積だけで考える最適規模論のみで実際の状況を説明しきれはしない。とはいえ、図表4のように、一般的に面積が狭小な西日本の県で市町村減少率60%を超えるところが目立つ。他方で、財政的には困窮しているはずの東北・北海道の道県であまり合併が進行しておらず、市町村減少率が10～40%台が多いことは、その面積の広さとの関連をうかがわせるものである。さらに、大都市圏では面積が狭小であっても人口が稠密なことから、市町村合併をあえてしなくとも最適規模を実現している、場合によっては自治体分割をしたほうが財政的には合理的というこ

とになろう。こうした事情が東京都・大阪府において、ほとんど市町村数が減らなかったことの一因である。

実は、農協広域合併と「平成の大合併」は非常に類似点が多い。第一には、国家から独立した組織であるにも拘らず、その合併促進が法によって定められ（農協は合併促進法、市町村は合併特例法）、管轄省庁の強力な合併推進（農協は農水省－増田[2006]65頁参照、市町村は総務省－池上[2003]157頁参照）が行われ、多くの組織が合併やむなしと判断し、一斉に合併が行われたことである。ただし、こうした潮流に反対し、独自の存続策を考え、実行した組織が目目されたことも、よく似ている。

また、基礎組織の広域合併によって3段階もしくは3層構成を2段階もしくは2層制に整理させようという目標も共通である。農協は全国連合会（事業別に組織）－都道府県連合会（同）－総合農協という3段階制を全国連－広域合併農協という2段階に再編する予定であった。行政も国－都道府県－市町村の3層を（国－）道州－合併自治体（国の役割は真に国が果たすべきものに限定）という2層に編成しなおそうという方向にある。しかし、いずれもこの再編には反論が続出して反対「運動」が表面化し、合併に応じないと宣言する基礎組織・中間組織の存在もあって、齊一な2段階・2層制の実現は不可能と見られている。

さらに、これらの合併が経営体としての収支悪化・債務の増加を最も大きな契機としたことも、同様である。すでに述べたように農協は信用事業の不振が引き金を引き、合併補助金を得ながら不良債務の清算をめざした例が多かった。市町村も地方交付税の削減方針による歳出歳入バランスの悪化、累積債務問題を、地方交付税の激変緩和措置・合併特例債というカンフル剤で当座だけでも凌ごうという行動が合併ブームをもたらした。

図表4 都道府県別市町村数の推移

都道府県	1998年10月1日				2007年3月31日				減少率計
	市	町	村	計	市	町	村	計	
北海道	34	154	24	212	35	130	15	180	15.1%
青森県	8	34	25	67	10	22	8	40	40.3%
岩手県	13	30	16	59	13	16	6	35	40.7%
宮城県	10	59	2	71	13	22	1	36	49.3%
秋田県	9	50	10	69	13	9	3	25	63.8%
山形県	13	27	4	44	13	19	3	35	20.5%
福島県	10	52	28	90	13	32	15	60	33.3%
茨城県	20	48	17	85	32	10	2	44	48.2%
栃木県	12	35	2	49	14	17	0	31	36.7%
群馬県	11	33	26	70	12	16	10	38	45.7%
埼玉県	43	38	11	92	40	29	1	70	23.9%
千葉県	31	44	5	80	36	17	3	56	30.0%
東京都	27	5	8	40	26	5	8	39	2.5%
神奈川県	19	17	1	37	19	13	1	33	10.8%
新潟県	20	57	35	112	20	9	6	35	68.8%
富山県	9	18	8	35	10	4	1	15	57.1%
石川県	8	27	6	41	10	9	0	19	53.7%
福井県	7	22	6	35	9	8	0	17	51.4%
山梨県	7	37	20	64	13	9	6	28	56.3%
長野県	17	36	67	120	19	25	37	81	32.5%
岐阜県	14	55	30	99	21	19	2	42	57.6%
静岡県	21	49	4	74	23	19	0	42	43.2%
愛知県	31	47	10	88	35	26	2	63	28.4%
三重県	13	47	9	69	14	15	0	29	58.0%
滋賀県	7	42	1	50	13	13	0	26	48.0%
京都府	12	31	1	44	15	10	1	26	40.9%
大阪府	33	10	1	44	33	9	1	43	2.3%
兵庫県	21	70	0	91	29	12	0	41	54.9%
奈良県	10	20	17	47	12	15	12	39	17.0%
和歌山県	7	36	7	50	9	20	1	30	40.0%
鳥取県	4	31	4	39	4	14	1	19	51.3%
島根県	8	41	10	59	8	12	1	21	64.4%
岡山県	10	56	12	78	15	10	2	27	65.4%
広島県	13	67	6	86	14	9	0	23	73.3%
山口県	14	37	5	56	13	9	0	22	60.7%
徳島県	4	38	8	50	8	15	1	24	52.0%
香川県	5	38	0	43	8	9	0	17	60.5%
愛媛県	12	44	14	70	11	9	0	20	71.4%
高知県	9	25	19	53	11	18	6	35	34.0%
福岡県	24	65	8	97	28	34	4	66	32.0%
佐賀県	7	37	5	49	10	13	0	23	53.1%
長崎県	8	70	1	79	13	10	0	23	70.9%
熊本県	11	62	21	94	14	26	8	48	48.9%
大分県	11	36	11	58	14	3	1	18	69.0%
宮崎県	9	28	7	44	9	18	3	30	31.8%
鹿児島県	14	73	9	96	17	28	4	49	49.0%
沖縄県	10	16	27	53	11	11	19	41	22.6%
合 計	670	1,994	568	3,232	782	827	195	1,804	44.2%

(注) 市数は政令指定都市を含み、特別区数を含まない。

(総務省ホームページの表から加工して作成)

資料：岡田他[2007]19頁

そして、本稿で注目するのは、正式ではないが実質的には最末端の組織＝集落・町内会が、農協や市町村が広域合併することによってこれらへのメンバーの帰属意識を損ない、それらコミュニティの弱体化をもたらしている

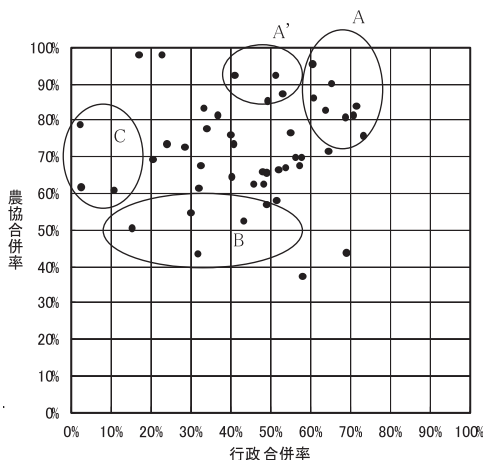
ることである。特に問題とするのは、この経緯が結果として自立的な組織であるはずの農協や市町村の足元を掘り崩している恐れである。

図表5は、都道府県別の農協合併率（1993年4月1日から2007年9月1日までの農協減



少率)と市町村合併率(1998年10月1日から2007年3月31日までの市町村減少率)の相関を図示したものである。

図表5 農協と行政の都道府県別合併率



資料：図表2および4より筆者作成

農協合併率は1993年4月1日を基準に2007年9月1日までの農協数減少率  
行政合併率は1998年10月1日を基準に2007年3月31日までの市町村数減少率

図表5には、正の相関がありそうであるが、<sup>(29)</sup>相関係数  $r$  は0.1にすぎない。そこで、本稿では似たような性格を持つ都道府県をグループとして捉え、その特徴を分析したい。

A：行政合併率も農協合併率も高い

＜秋田・新潟・広島・岡山・島根・山口・香川・愛媛・長崎＞

A'：行政合併率はやや高く農協合併率はAと同程度に高い

＜京都・鳥取・佐賀・宮崎＞

B：行政合併率は中位から低位であり農協合併率は低い

＜北海道・千葉・静岡・宮崎・鹿児島＞

C：行政合併率は著しく低く、農協合併率は中位である ＜東京・神奈川・大阪＞

Aグループは秋田・新潟を除けば、中国・四

国(長崎は北九州だが、連続した地域と捉える)に集中している。地理的に中山間地帯が多く、市町村面積も狭小であることから、いずれの合併も進めざるを得なかったという事情であろう。A'グループはAに次ぐ特徴を持つが、行政合併は何らかの背景からAほどは進行していない。

Bグループは農畜産物の産地として高い実力を持ち、地理的にAよりは広いこともあり、合併しなくてもやってゆける農協・市町村の存在と、合併することによる規模の不経済発生という両側面から合併があまり行われていない道県である。ただし千葉県は都市化地帯を抱えることからCと同じような性格を併せ持つ。

Cグループは明らかな都市化地帯であって、農協は金融機関・不動産活用機関として意味を持つ。市町村は財政健全な事例ばかりではないが(著しい財政危機ゆえに合併できない例もあるが)、合併しても規模の経済を期待することが出来ない。ゆえに農協と市町村の合併率は対照的な様相を示す。

以上、極めて荒いスケッチであるが、都道府県ごとの現時点での状況をグループ化して捉えてみた。このグルーピングの説明力と根拠については、更なる分析が必要である。他日を期したい。

## おわりに

以上の分析により、明らかになったのは、コミュニティとしての農村集落崩壊の可能性と自律化の可能性が同時に生まれているという興味深い事実である。すなわち、かつてのように市町村や農協の基礎組織として農村集落が堅固に組み込まれていれば、集落は農業政策の下請け組織として機能せざるを得なかったし、市町村行政にも協力せざるを得なかったろう。しかし、市町村や農協の広域合併は、

末端の集落との関係を弱いものにし、集落は放置され崩壊の危機に直面すると同時に、「自由の身になった」のではなかろうか。このことは、市民社会を構成するアソシエーションが集落の中からも（集落を超えた範囲であっても何も差し支えないが）誕生する可能性を示唆する。

1で明らかにしたように、農村集落は農業政策によってその機能が利用され、集落の弱体化が鮮明になってからは、集落を機能集団として再編しようという政策が行われてきた。とりわけ、2007年度に開始された「新農政」は、国が直接に集落営農や集落を基盤とした環境保全組織を育成・承認する政策であって、これまでの政策と質的に異なっている。第一に、「新農政」に対応できない集落を農政の枠組みから排除する点で、第二にこれまで緩衝装置として利用してきた市町村や農協を介在させずに国の直轄事業としている点で、質的变化を遂げている。<sup>(30)</sup>

上記の政策は、2で分析したように農協と市町村の広域合併があいついで急速に進み、これらの組織が、末端の集落を掌握しきれなくなったことへの対応策という意味も持つ。ただし、図表5で示したように、中国・四国地方に代表される広域合併の併進地域（AグループおよびA'グループ）と、農畜産物の大産地であっていずれの合併もあまり行われていない地域（Bグループ）では、かなり様相が異なり、今後の展開は予断を許さない。

実は、農林水産省も「ソーシャル・キャピタル」に注目し、「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」を設置して、現地事例調査を踏まえ2007年6月にレポートをまとめている。この中では、これまでの集落機能を維持するだけでなく、新たなソーシャル・キャピタルを構築することが重要であると、次のように綴られている。「今回ヒアリングを行った3事例は、いずれも集落や地域内における人と人とのつながりが強く、信頼に基づく相

互扶助、規範に基づいた共同作業や合意形成などが見られる一方で、部外者に対する排他的行動の傾向が見られるなど、ソーシャル・キャピタル概念を適用し得る社会的特徴を有している。そのうち、白鷹町と古橋区においては伝統的な農村の住民組織や習慣・きまりが今日まで維持され、その長所が現在の集落の活性化の基礎となっている。川根振興協議会の場合は、むろん旧来の組織や人間関係がその基礎となっているものと推察されるが、災害と過疎化・高齢化という危機をバネとして新たに組織や人間関係、すなわち新たなソーシャル・キャピタルが構築されているところに特徴がある。<sup>(31)</sup>

「これらの事例から見取れるのは、伝統的なソーシャル・キャピタルの存在は必ずしも農村活性化のための十分条件ではなく、新たな状況変化に対応して、一般に保守的・閉鎖的と考えられているそれらの負の側面を克服し、新しいソーシャル・キャピタルを醸成する必要があると言える。この点で、各事例ともに中山間地域等直接支払制度や田園空間整備事業などの住民参加型事業の導入を契機に、集落や農地の将来を話し合い、そのために集落の人々が支え合うという新たなソーシャル・キャピタルの機運が醸成されており、適切に運用されれば、農業・農村振興施策によって、農村のソーシャル・キャピタル醸成に有効に働きかけることが可能ではないかと考えられる。<sup>(32)</sup>

引用前半については筆者も同意するが、後半のように農政と結びつけてソーシャル・キャピタル構築の可能性を論じられると、疑問が生じる。右田[2005]の言うコミュニティへの「操作対象観」が「健在」であるからである。むしろ集落にとって必要であるのは、農業政策から自由になり、様々な省庁の事業や民間財団などの補助・助成事業のうち、何が必要であるのか、何が使えるのかを情報を集めて吟味する能力である。さらに、ここまで困難

な状況となったならば、広域合併行政や広域合併農協を集落自らが利用可能な社会的資源として客観視し、有効な資源は利用するし、悪影響を及ぼしそうな施策には否と明言する姿勢が必要であろう。

確かに、農村集落を廻る状況は厳しい。高齢化、過疎化、鳥獣被害、行政サービスの削減、民間企業由来のサービス（医院・商店やバス運行）供給の縮小、いずれも生活をじかに脅かすものである。しかし、「自由の身」を活かして問題を解決するアソシエーションを形成するには、二つの好材料がある。一つは簡易に設立できる法人制度が多様化したことである。NPO法人、新公益法人、中間法人、有限責任事業組合（LLP）、企業組合、TLO等が非営利（広義）の法人であり、場合によっては新会社法に基づく会社法人（株式会社も資本金ゼロでよい）でも求める機能は発揮できるであろう。もう一つは、団塊世代の一斉退職と彼らの保有する能力の活用である。彼らは企業や行政・団体において、社員・職員として組織を運営するのに必要な能力を涵養してきたはずである。法人制度と人材の確保によって、アソシエーションの形成・運営の可能性が出てくる。すでに注目されている事例も含め、今後の展開に期待してゆきたい。

本論文は、日本学術振興会科学研究費・基盤研究（c）課題番号17580204の支援をうけた成果の一部である。記して感謝したい。

#### 注

- (1) サードセクターと表記すると、日本では地方自治体と民間企業との共同出資会社を指すことが一般的な「第三セクター」と誤認の恐れがあるため、それを避けるべく非営利セクターという表記に統一する。
- (2) 田淵[2007]参照。
- (3) 新公益法人制度研究会[2006]によれば、「平成

18年5月26日、第164国会において、『一般社団法人及び一般財団法人に関する法律』、『公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律』および『一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律』の公益法人制度改革三法が、可決・成立し、同年6月2日、平成18年法律第48号、同第49号、同第50号として公布された。公益法人制度改革三法は、明治29年に制定された改正前民法に基づく公益法人制度を根本的に見直し、これに代わるものとして新たに制定されたものであり、その内容は、改正前民法に基づく社団法人および財団法人の設立についての許可主義を根幹とする主務官庁制を廃止し、法人格の取得と公益性の判断を分離するという基本方針の下、①剰余金の分配を目的としない社団または財団について、準則主義により簡便に法人格を取得できる一般的な法人制度を創設し、②この一般社団法人または一般財団法人のうち、公益認定の申請をしたものの中から民間有識者からなる委員会の意見に基づき、行政庁（内閣総理大臣または都道府県知事）が公益を目的とする事業を適正に実施し得る公益法人を認定する制度等を定めるとともに、③既存の公益法人や中間法人の新たな制度への円滑な移行を実現するための手続や基準、移行期間等の経過措置を定めるものである。」

- (4) 佐藤慶幸[2002]149頁より引用。
- (5) 佐藤慶幸[2002]150頁より引用。
- (6) 右田[2005]、87頁より引用。
- (7) 例えば同党衆議院議員葉梨康弘氏のウェブサイトによる。  
URL <http://www.hanashiyasuhiro.com/modules/news/article.php?storyid=133>
- (8) 田淵[2005]
- (9) <http://www.library.pref.nara.jp/newlib/sen/hitosyo200401.html>
- (10) 坂下[1982]、202頁より引用。

- (11) 田淵[2005]より引用。
- (12) 田淵[2005]より引用。
- (13) 中井[2007] i 頁より引用。
- (14) 中井[2007]38頁参照。
- (15) 藤澤[2007]24～26頁より引用。
- (16) 山中[2007] 1 頁より引用。
- (17) 昭和堂[2007] 6 頁より引用。
- (18) 以上、農林水産省ウェブサイト
- (19) 高橋[2007]参照。
- (20) 小池[2007]48頁より引用。
- (21) 信用事業と他の事業は経理を区分すること、内部運用できるのは貯金と定期積金の20%までといった行政指導はある。
- (22) 増田[2006]34頁より引用。
- (23) 石田[1958]152頁より引用。
- (24) 田淵[2003]37頁より引用。
- (25) 日本語訳は協同総合研究所による。
- (26) 佐藤俊一[2006]369～373頁参照。
- (27) 佐藤俊一[2006]370～371頁参照。
- (28) 正確には一般財源充当経費より「地方税の25%に当たる留保財源」を除いた基準財政需要額の一人当たり金額が最少。中井[2007]167～168頁参照。
- (29) 行政合併が5%未満(東京・大阪)、農協が1県1農協に合併(奈良・沖縄)という特殊な4サンプルを除いて相関係数を再計算すると0.28となるが、これも決して高い数値ではない。
- (30) 厳密に言えば、新農政を裏付けている食料・農業・農村基本法(1999年)は、(旧)農業基本法よりも抽象的な条文が多い。ゆえに行政と農業団体の「役割」分担、あるいは前者の后者への関与のあり方が流動的となりうることへの危惧は、増田[2006]が指摘するとおりである。現実に平成19(2007)年度より、米の生産調整の責任は、(新農政とは逆に)生産者団体≠農協が負うことになったが、2007年度の生産調整が成功せず、生産過剰から価格低下を招いている。すでに、次年度においては新農政・生産調整を結合させて、市町村・

農協を緩衝装置として復活させる方向性が政府によって表明されている。

- (31) 農村におけるソーシャル・キャピタル研究会[2007]より引用。
- (32) 農村におけるソーシャル・キャピタル研究会[2007]より引用。

#### 参考文献

- 石田雄[1958]「農業協同組合の組織論的考察—わが国圧力団体の特質究明のために—」『社会科学研究』、東京大学社会科学研究所、農山漁村文化協会『昭和後期農業問題論集② 農業協同組合論』、1983、所収
- 右田紀久恵[2005]『自治型地域福祉の理論』ミネルヴァ書房
- 池上洋通[2003]『市町村合併これだけの疑問—このままで地方自治は守れるのか—』自治体研究社
- 岡田知弘・大和田一紘・あきるの市を考えるみんなの会[2007]『市民による市民のための合併検証』自治体研究社
- 小池恒男[2007]『「農政改革」と地域農政の展開 経営安定対策の問題点と今後の課題』昭和堂『農業と経済』1・2月合併号
- 坂下明彦[1982]「農村再編政策と農事実行組合—戦間期北海道の分析—」北海道大学農業経済学科『北海道大学農経論叢』第38集
- 佐藤俊一[2006]『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』成文堂
- 佐藤慶幸[2002]『NPOと市民社会 アソシエーション論の可能性』有斐閣
- 昭和堂[2007]『農業と経済』1・2月合併号「座談会 地域農政への期待とその展開方向」
- 新公益法人制度研究会[2006]『一問一答 公益法人関連三法』株式会社商事法務
- 高橋昭雄[2007]「地域社会を支える基盤となる『いわて農業』の確立に向けたとりくみ」昭和堂『農業と経済』1・2月合併号
- 田淵直子[2003]『ボランティアズムと農協 高齢者福祉事業の開く扉』日本経済評論社



- 田淵直子[2005]「日本の協同組合とコミュニティ  
ーコミュニティに対する無意識の構図ー」財  
団法人協同組合経営研究所『にじ』No.611  
(2005年秋季号)
- 田淵直子[2007]「セクター論の意義と可能性」北  
星学園大学経済学部『北星論集』第47第1号,  
2007年9月
- 中井英雄[2007]『地方財政学 公民連携の限界責  
任』有斐閣
- 農村におけるソーシャル・キャピタル研究会[2007]  
『農村のソーシャル・キャピタル～豊かな人間  
関係の維持・再生に向けて～』要約版(平成  
19年6月)農林水産省農村振興局
- 藤澤研二[2007]『この手があった!集落営農 組  
織づくりと経営』家の光協会
- 増田佳昭[2006]『規制緩和時代のJA戦略 農協批  
判を越えて』家の光協会
- 山中進編[2007]『熊本大学政創研叢書3 山間地  
集落の維持と再生』成文堂

[Abstract]

## The potentiality of Rural Communities in a Non-profit Sector

Naoko TABUCHI

This paper explores the potentiality of rural communities in a non-profit sector. It is difficult to define whether communities belong to a non-profit sector or not. In this paper, communities are considered to be attached to a non-profit sector, when they have changed themselves to civil society associations.

The purpose of this study is to make clear the conditions for rural communities to make civil society associations. In fact, many rural communities are facing a crisis of existence. But crisis can give birth to chance too. It is necessary to make independent associations from state agricultural and rural policy. Nowadays, social and political conditions are better than ever. In these past 20 years, agricultural co-operatives and municipalities have been merged widely and rapidly, and the power of agricultural co-operatives and municipalities has become weaker. Rural communities can determine their own course by themselves. One direction is to create civil society associations.

---

Key Words : Rural Community, Non-profit Sector, Merger(Agricultural Co-operatives and Municipalities)