

中山間地域における都道府県による 垂直連携（補完）の役割 —高知県土佐郡土佐町石原地区集落活動センターを事例に—

鶴谷 将彦

The Role of Vertical Cooperation (Complement) by Prefectures in Hilly and Mountainous Areas: A Case Study of Kochi Prefecture's Approaches to the Local Community Center in Ishihara District, Tosa Town

Masahiko TSURUYA

Abstract

This article is to describe how the prefectural government uses the vertical cooperation (complement) to support small-scale local governments in hilly and mountainous areas. In recent years, Japan's hilly and mountainous areas have been facing critical labor shortages due to declining birth rate and increasing elderly populations. In addition, rural municipalities have seen the decline resources especially local taxes and budgets. These towns and villages stack this cycle, and the prefectural governments have to find a solution to break out of it. This article will discuss instances of Kochi Prefecture's approaches to the local community center in Ishihara district, Tosa town. The community center located in the central mountainous area of Shikoku Island and the town faces serious aging and depopulation problems. In conclusion, this article will show that impact of the vertical cooperation (complement) by Kochi prefecture to the community.

1. はじめに

日本の中山間地域は、複合的な課題を抱えている。それは、近年、人口減少時代による基礎

自治体の維持困難と限界集落の発生と消滅である。これはこれまでの日本の地方自治が経験したことの無い、縮小する行政の始まりであり、行政サービスの撤退戦の加速は避けられない。また、中山間地域は、間接民主制の危機にも迫られている。議員のなり手不足問題に代表される2017年高知県大川村の村民総会設置の検討は、最終的に断念となったものの、小規模自治体による政策の決め方にも大きな問題提起となった。

このように人口減少に伴う行政機能の縮小やこれまでの決定機関の見直しなどにより、行政サービスの低下や地方自治体組織の運営困難など、まったなしの課題に中山間地域は直面している。そこで注目されているのが、都道府県が中山間地域のほとんどである小規模な基礎自治体へどのように垂直連携（補完）するのかである。果たして、どのような都道府県レベルの垂直連携（補完）が想定されどのような方向性となるのだろうか。

そこで、本稿の目的は、都道府県による垂直連携（補完）が必要とされている中山間地域の基礎自治体では、どのような展開を生じているのかを事例分析を基に、明らかにすることである。

本稿の構成は以下の通りである。次節では本稿の議論の焦点である都道府県と基礎自治体による二層制に注目し、垂直連携（補完）を議論するのか、その点を示す。そして、3節では、本研究が注目する都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）のどこに焦点を当てていくのかについて議論を展開していくこととする。さらに4節では、事例分析として、高知県土佐郡土佐町で行われている高知県の垂直連携（補完）の形である、石原地区における集落活動センターいしはらの里のこれまでの経緯を紹介する。そして5節で、本稿で明らかになったことと、残された課題について説明する。

2. 本稿の議論の焦点

本節では本稿の議論の焦点である都道府県と基礎自治体による二層制に注目し、垂直連携（補完）を議論するのか、その点を示す。

二層制に関する議論は、1990年代に始まった国（特に総務省）による分権改革で大いに議論されてきた。

1990年代から始まるいわゆる中央地方関係の見直しは、2000年代に入ると分権の受け皿強化に基づく市町村合併が行われていった。「平成の市町村合併」は、総務省による基礎自治体の行政サービス注目のいわゆる「フルセット自治」の維持という考え方を基本としていた。そのため、自治体からのアメとムチによる誘導に基づいた強制性がある一方で、地方自治の本旨に基づいた住民自治の貫徹を求め、基礎自治体の自律的な判断に基づく合併の選択という形式を採用した。結果としてこの「平成の市町村合併」は、都道府県や基礎自治体側から積極的に行ったところが多かった一方で、市町村合併を行わなかった都道府県や自治体も存在した。そのため、2000年代後半になると総務省が当初描いていた分権改革を前提とした基礎自治体の受け皿整備は、十分に整備されている状況ではなかった。この時点で、総務省は、市町村合併

の実施に基づいて、「フルセット自治」を目指す方向性をあきらめ¹、人口減少時代と少子高齢化社会を見据えた新たな基礎自治体のあり方について、「集約とネットワーク化」という方向性を持ち出したといえる。

「集約とネットワーク化」は、国（総務省）がもはや、すべての市町村が、あらゆる市民の生活機能を確保し、行政サービスを自己完結的に供給することは不可能という認識（いわゆるフルセット自治体の否定）をもち、圏域全体に必要な都市機能を中心市に整備し、周辺地域には、生活機能と大規模な土地が必要とされる機能を配置する考え方である。そこで総務省が提唱したのは、2008年から政府が掲げる地方再生策の一つでもあり、生活機能²の充実を図った「定住自立圏」構想であった。定住自立圏³は、中心的な都市と周辺市町村が連携し、医療・福祉・商業など、住民の生活に必要な機能を確保し、その上で、人口の定住と地域の自立を推進する制度である。この時点で総務省は、「中心市と周辺市町村が協定により役割分担する『定住自立圏構想』の実現に向けて地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保し、人口減少を食い止める方策を、各府省連携して講じる⁴」としていた。この定住自立圏構想は、ある方向性を示した点が興味深いといえる。それは、都道府県知事が決定していた従来の広域市町村圏とは異なり、都道府県境を越えてもよいということであった。さらに、定住自立圏に参画する中心市以外の周辺市町村は、複数の圏域に属してもよいということであった。

以上の流れを整理すれば、総務省（国）は、これからの社会状況に合わせ、基礎自治体の集約とネットワーク化の必要性を主張しているものの、結果として、平成の市町村合併における全国的なモザイク的進展から、それを前提として、定住自立圏制度を設けた。この制度は、これまでの一部事務組合や広域連合よりは、事務量が少なく、都道府県域に拘らない使い勝手のいいものとして、導入したが、最終的には中核市レベル程度での定住自立圏の未実施が目立つものとなった。

そして、この流れに追従して起こった出来事が、結果的に「自治体間連携」の重要性を高める形となった。具体的には以下の三点が挙げられる。第一点は、2011年3月に発生した東日本大震災とそれに対する復興作業であった。この2011年は「自治体間連携元年」と呼ばれ、関西広域連合の東北被災3県へのカウンターパート方式による支援の実施成果にみられるような遠方との連携の要素が強いが、自治体間連携の一定の重要性を再認識することとなった。第二点としては、橋下徹大阪府知事（当時）が提唱した「大阪都構想」に伴う大都市制度における問題提起である。この動きは2011年末には住民投票制度の活用など、都市制度の弾力的な見直しを促し、「自治体間連携」の必要性に少なからず影響したといえよう。第三点目としては、人口50万程度の自治体の研究会発足とその提言の動きがあったことが挙げられる。これは、姫路市が総務省出身の副市長を中心として、宇都宮市、新潟市、東大阪市、松山市、熊本市、鹿児島市、浜松市の全国7都市へ呼びかけた。その結果これら8都市は、2013年3月に50万から100万の都市を中心とした「中枢拠点都市研究会」を発足させた。その後2013年5月には、総務省に対し、人口減少・少子高齢社会において、地方圏域の活性化する「中枢拠点都市」の位置づけと、必要な財政措置についての提言を行った（飯島2014）。

そしてその影響を受けたのが、2011年7月に発足した第30次地方制度調査会であった。

第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、2014年5月に地方自治法は改正された。その大きな柱は、「連携中枢都市」を中心に複数の自治体が「連携協約」を締結する新たな自治体間連携の仕組みと、ほかの自治体の長に自らの自治体の名をもって管理執行される「事務の代替執行」制度であった。これは、自治体における行政水準の維持を図るために、これまで市町村が採用していた「フルセット自治（行政）」を放棄し、市町村間や市町村・都道府県間における新たな広域連携を推進することを意味する。つまり、総務省は「市町村合併から自治体間連携へ」と舵を切ったといえよう。

さらには、連携中枢都市圏制度が設けられた2014年の地方自治法改正で、日本の地方自治は、三つの行政サービスを中心とした類型に変更されたといえることができると指摘する。

それは第一に、東京・大阪・名古屋の大都市圏の基礎自治体である。これは、これまでの従前の基礎自治体の役割に変更はないが、水平的・相互補完的・双務的な連携と独自の行政サービス展開を期待されている基礎自治体群であるといえる。第二に、政令指定都市・中核市を中心とした人口20万人以上の中心市をもつ「連携中枢都市圏」と人口5万人以上の中心市を持つ「定住自立圏」である。これは、具体的にいえば、新幹線のターミナル駅中心として周辺の自治体を支える中心都市や、地域の中心としてこれまで中心的な役割が行われてきた都市が、2014年の地方自治法改正によった連携協約に基づき、自治体間の水平補完の充実を期待される仕組みであるといえる。そして第三に、小規模自治体とよばれ、該当する自治体のほとんどが非合併の基礎自治体で、「条件不利地域」と呼ばれる地域では、都道府県がこれらの自治体の（自治・）行政サービスを支えるということである。これは、垂直補完の拡大を期待するという面でもある。日本の中山間地域を抱える都道府県では、2016年現在、市町村合併があまり行われなかった県を中心に取り組みが行われているといつてよいであろう。

日本の地方自治に関して、本稿が指摘する上記の分類から三つともそれぞれに議論を検討する必要がある。ただ、大都市圏の基礎自治体は、大阪都構想の動きなど、現状からの変更をもたらす可能性があるといえる。

そして、「連携中枢都市圏」「定住自立圏」のように「圏域」という新たな取り組みを行う部分は、始まったばかりであり、これからどのような形で展開するかは興味深い。そして残された条件不利地域の地方自治については、自治のあり方そのものをどのようにするのか、制度設計を含めた抜本的な議論が必要である。一方で、人口減少時代の確実な進行を踏まえ、総務省は、その対応を早急に行っているようである。それは、総務省の「自治体戦略2040年構想研究会（以下2040研究会と略す）」の発足で見取れる。2040研究会は、圏域マネジメントの提唱と二層制の柔軟化を提案した。そして、2018年7月5日に第32次地方制度調査会発足させ、その流れは加速度的に増しているといえる。

ここで金井（2018）は、二層制の柔軟化という流れは、国・都道府県・市町村という三層制から国と圏域、国と圏域外府県の二層制へと主張している点で興味深い。その中で、金井（2018: 24）は、条件不利地域を「極小化した市町村」として扱っている。「極小化した市町村」は、

役場維持の労働力確保が困難となり、水道などのインフラ維持管理コストも急増し、小中学校も数人になる。また人口減少が先行してきた県では、（市）町村の補完が顕著になると指摘している。それは、県職員を条件不利地域の自治体へ派遣し、課題解決に取り組むように、県と市町村が一体となって地域を守ろうとすることが起こるとみている。つまり条件不利地域における都道府県の補完は、待ったなしの状況にあるといえる。

ここで、本稿が議論する垂直補完の「補完」について、整理し本稿の立場について明らかにする。補完については、市川（2017）、金井（2017）、水谷（2018）が様々な「補完」に関する議論を展開している。市川（2017）は、都道府県による市町村の補完は、一般的な制度として体系的に整備されていて、事務の代替執行など個別的な垂直補完は限定的なものになるので、制度化されていない補完的機能も含みこんだ都道府県による「市町村の支援機能の可能性」を示唆している。また、金井（2017）は、少子高齢化・人口減少と経済右肩下がりの時代において「他機関・他主体間の連携・協働による対処」が一つの方策として展開されるとして、その一種に「都道府県と市町村の協働」もあるという。そして水谷（2018）は、制度化されていない手法による都道府県の補完機能である「協働的な手法」と都道府県による「市町村の支援機能」との両方が含まれる。そして水谷は、都道府県による「補完」ではなく「連携」を用語として採用している。

このように「補完」には様々な解釈が出来るといえるが、本研究では、金井のような協働というまで、現状の都道府県と基礎自治体の関係は対等では、制度的整備や財源・人的資源などを見ても整っていないといえる。そこで市川・水谷の説明を参照しながら、いわゆる都道府県による「補完」は、幅広い意味での連携（補完）と表記することとする。

3. 都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）のどこを見るのか

本節では、本研究が注目する都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）のどこに焦点を当てていくのかについて議論を展開していくこととする。

3.1. 都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）の主な分類

都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）については、森（2015）や水谷（2018）が、都道府県レベルの垂直連携（補完）に注目した議論を展開している。これらの議論は、地方自治の原則を貫くための議論に終始してきたといえる。その背景には、合併など広域自治体化を懸念し、これに警鐘を鳴らすということが地方自治として必要であるという見方が強いためである。

一方で、本稿では都道府県による垂直連携（補完）の具体的な例としては、大きく分けて（1）～（3）の三つに分類することが出来、それを以下で整理・紹介することとする。

（1）二層制を前提とした都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）

鳥取県における災害復旧とインフラ管理という小規模自治体の行財政資源だけでは対応困難

な課題に県が連携して取り組もうとするものである（森 2015：70）。森の紹介する鳥取県の取り組みは、技術職員を伴うため小規模自治体ではほとんどできない場合の補完といえる。また、森が事例として説明する大分県の取り組みは、ジオツーリズムに関する知識をもった専門職員を県が派遣し、専門的な知識に関する支援と潜在的な関する不足に対応である⁵。さらに水谷（2018）は、静岡県伊豆地方における県の出先機関と市町村との連携や森（2015）・水谷（2018）が長野県で見ているように、既存の広域行政・定住自立圏など市町村間の水平補完（連携）をカバーする県の出先機関と市町村の連携を紹介している。

つまり、既存の二層制において、何を都道府県レベルが基礎自治体の足らざる所として行っているといえるのが、この形であるといえる。

(2) 首長レベルに力点を置く都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）

首長レベルに力点を置く都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）の例が、2009年から本格的に始まった奈良モデル⁶である。これは、奈良県知事が県内市町村長を集めて会合（サミット）を開き、社会保障やインフラ整備、まちづくりなど多様なテーマを設定し、その中で首長に連携・協働を促す仕組みである。そこでは県と市町村又は市町村同士の連携を目指す。この特徴は、県知事が市長村長の自律性を認め、県が間接的には方向性を占めるが、各市町村長が連携の方向性を決めている点である。さらにいえば、この奈良モデルは、条件不利地域を多く抱えた奈良県が市町村支援のために大規模な財政支援を骨格に据えず、各市町村長の工夫に求めている点も、独自の垂直連携（補完）の支援といえる。

(3) 集落に力点を置く都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）

都道府県が基礎自治体への垂直連携（補完）を行うのは他と同様であるが、集落という場所を限定し、さらに人材として府県職員を派遣し、資金支援を含む形が、このモデルの特徴である。具体的な取り組みもすでに行われるており、高知県が集落を支援する「高知モデル」や京都府が集落を支援する「里の仕事人」⁷等が存在する。

3.2. 事例として何を見るか

ここでは、本稿が検討すべき事例について、上記の分類の整理に即しながら説明していくこととする。

都道府県レベルによる垂直連携（補完）の形として（1）～（3）を前節で紹介したが、大きく分けると2つの点があるのではないだろうか。支援先とその中身で分けて考えてみれば、（1）と（2）は、二層制を前提とした都道府県レベルによる基礎自治体への垂直連携（補完）である。一方で（3）は、都道府県レベルによる集落連携（補完）が集落まで手を伸ばし行われている点で興味深い。そしてその主体が、都道府県レベルによる集落支援であることを強調すれば、二層制の柔軟化の一つの仕組みの主な形であるといえる。従ってここからは、（3）のしくみについて事例としてみていくこととする。その中でも、全国的な展開を見据え取り組まれている⁸のが、高知県が支援する「高知モデル」であるといえる。そこでここからは、「高知モデル」のしくみについて紹介していくこととする。

高知県が、中山間地域における垂直連携（補完）のモデル（以下では「高知モデル」と略す。）として取り組みを始めたのは、2007年に就任した尾崎正直知事（2007年～2019年在任）の取り組み方針が大きいといえる。尾崎知事は、中山間地域を多く抱える高知県にとって、就任当初から県全体、特にそれら地域の人口減少に対する危機感を強く持っていた。そのため2011年には、大規模な中山間地域の集落調査を行った。その結果から見えてきたことは、中山間地域の住民が、愛着のある集落の存続に意識的に危機感を持っている実態であった⁹。そのため尾崎知事は、集落支援と産業支援をメインとした中山間地域への対策を行っていた。ここでの取り組み、つまり「高知モデル」の柱は、三つの制度で構成される。第一に、県庁の人材活用の点である。この制度は、橋本大二郎知事（1991年～2007年）下の2003年創設され既存にあった「地域支援企画員」という仕組みの活用であった。「地域支援企画員」は、高知県庁の職員が基礎自治体への職員派遣を派遣し、実際地域に入って、住民と同じ目線で考え、住民と一緒に、地域振興に向けた取り組みを行う地域支援¹⁰の方法である。したがって、「地域支援企画員」は、県による地域支援の細部立案と地域住民に顔の見える支援を形成しているといえる。第二に、産業活性化を目指した「産業振興計画」を、県内各地域で策定することである。中山間地域の疲弊と6次産業化の脆弱¹¹な高知県では、地域住民に見える形で実体経済の成果を出すために、県が先頭に立って地域住民・企業や基礎自治体と産業政策を展開することとなった。そのため、高知県は、この計画を策定し、県による財政的支援を行ってきた。そして第三の柱が、集落支援の部分である集落活動センターの創設である。「集落活動センター」は、限界集落を多く抱える高知県が、廃校などの施設を拠点として、地域住民や県内外の住民を巻き込み、地域活動を行う取り組みである。2019年末現在では、高知県内約50箇所が開設（高知県目標は130箇所）されている。

本稿は、高知県の集落活動センターに注目し、2013年の開設から年月を経過したところである高知県土佐郡土佐町石原地区を事例として紹介することとする。

4. 事例分析 高知県土佐郡土佐町石原地区における集落活動センター¹²

本節では、高知県土佐郡土佐町で行われている高知県の垂直連携（補完）の形である、石原地区における集落活動センターいしはらの里のこれまでの経緯を紹介する。

4.1. 高知県土佐郡土佐町について

高知県土佐郡土佐町は、四国及び四国山地の中央部に位置する自治体である。町外に有名な建造物としては、山間部の地形を生かした四国の水がめでと呼ばれる早明浦ダムがある。土佐町は、人口3899人で、高齢化率は、44.1%と高い中山間地域の自治体である¹³。この小規模自治体である土佐町が、存続している要因としては、平成の市町村合併の影響が大きい。土佐町は平成の大合併が叫ばれた2002年当初、高知県嶺北4町村¹⁴とともに、南部に隣接する高知市との合併を模索していた。しかし、高知市に断れ、最終的に嶺北3町村の本山町、土佐町、

大川村で合併を目指した。そして、2003年7月の土佐町における住民投票で、合併に否定的な結果となった。そのため、土佐町は合併を断念し、小規模自治体としての歩みを進めてきた。

他の小規模自治体も多かれ少なかれこのような帰結を抱えているが、1990年前後のバブル期において土佐町は、自治体が出資するいくつかの団体を設け、町の活性化を進めてきた。しかし、バブル崩壊後の2000年代に入ると、これらの事業をたたみ、結果的に財政再建化を進めている。その影響は、町の政治でもいくつか影響を垣間見て取ることが出来る。その一つが、町政発足後2000年代まで、土佐町長の多くは、町議会議員を前職に持つ者が占めていたが、財政再建が本格化した2003年からは、町役場職員を前職に持つものが続く。もう一つの特徴としては、土佐町住民の役場に対する視線が厳しい¹⁵ことである。例えば、小規模自治体の町村長選挙では無投票が長く続く傾向があるといわれているが、2003年から2015年までの4回の町長選挙において、様々な対立候補が町役場出身者の候補に挑み、競争選挙となってきた。この事は一つの例であるが、非合併の自治体でも、住民の役場行政に対する見方は厳しいといえる。そのこともあり、役場出身で2015年の町長選挙で勝利した和田守也町長(2015年～現在)は、町長就任直後の2015年6月、役場職員¹⁶に地域担当制職員制度¹⁷を設け、町役場から地域へ出ることを役場職員に勧めている。

4.2. 石原地区の現状と集落活動センター「いしはらの里」

本項では、土佐町で集落活動センターを設け活動している石原地区について紹介しながら、高知県の垂直連携（補完）の現状を紹介する。

4.2.1. 石原地区の現状

高知県土佐郡土佐町の石原地区は、土佐町西部に位置し、2009年に閉校となった石原小学校を中心に山間に囲まれた地域である。石原地区は、世帯人口171世帯345人で、高齢化率50.4%である¹⁸。石原地区の特徴としては、伝統的な地域組織である地区会、婦人会などが健在であり、さらに校下会という組織を形成していることである。雨森(2017:58)によると、校下会というのは、小学校区(校下)でもある石原地区を構成する4つの集落の住民による地縁組織で、1953年に結成され、石原小学校を地域で支える役割を果たしてきた。その石原地区4集落は、校下会の下で長く運動会、敬老会、納涼祭を共同で実施してきた。この組織の特徴としては、校下会や納涼祭実行委員会などの組織が、数年に一度役員が交代し運営されている点もある。このように伝統的地域組織と地縁組織が、地区民にとって重層的に設けられているため、これらの組織が充実した状況にあるといえる。

しかし近年、これらの伝統的な地域組織と地縁組織は、様々な課題に直面しているといえる。それは、地域の人口や高齢化率に現れているが、人口減少に伴うこれら組織の担い手不足と組織参加メンバーの高齢化という問題である。そのため、活発なこれらの活動が、年を経るにつれ少なくなっていく傾向となってきた。

4.2.2. 集落活動センター「いしはらの里」発足の経緯と経過

このような中山間に位置する石原地区で、地区住民が危機感を持ち、集落活動センターに取り組むようになったのは、2つの出来事が大きく影響しているといえる。まず一つの出来事が、石原地区にあった土佐れいほく農協協同組合の生活用品・ガソリンを扱う店舗が、2012年4月から縮小し、2013年10月で休止になったことであった。同地区にとって、農協経営の生活店舗が、唯一物を買うことが可能な店舗であり、それが無くなるということは、死活問題であった。そのため、それを地域住民で維持する仕組みが必要となっていた。もう一点は、2011年頃から高知県の進めた集落活動センター事業を各自治体に働きかけたことであった。この働きかけに対して土佐町の和田守也副町長（現・町長）が、石原地区の校下会が毎年11月3日に行われていた運動会に列席し、地区の雰囲気を感じ、さらには過去の開催状況を知る中で、石原地区に第一号の集落活動センターを作るべきだという考えに至った¹⁹。そこで、石原地区の校下会長であった筒井良一郎会長に和田副町長は設置の打診を行ったことであった。

そこから筒井会長らは、2011年11月15日から30回ほどのワークショップを開催し、石原地区住民と集落活動センターの設置機運を高めていった。そして2012年5月には、「いしはらの里協議会」を作ることとなった。協議会がまず取り組んだのは、2013年10月でなくなる生活店舗を維持することであった。そこで、同年11月に地域住民が出資者となり「合同会社いしはらの里」を作ることとなった。さらに、2014年7月に高知県内で2番目の集落活動センターである「いしはらの里」を立ち上げた。「いしはらの里」は、旧石原小学校の校舎を拠点とし、町からその旧校舎施設の指定管理者として「いしはらの里協議会」が担う形となった。その校舎は、3年間で三千万円（県と当該市町村である土佐町が1/2ずつ）を時限的に支援で改修され、宿泊施設と会議室を備えた施設とし、石原コミュニティーセンターという名前で誕生した。

ここで注目するのは、この一連の集落活動センターになった組織メンバーである。その一つは、一連の集落活動センター立ち上げのワークショップを担った高知県が土佐町に派遣した地域支援企画員と土佐町の行政職員であった。これらの行政職員メンバーは、毎回のワークショップで、石原地区住民みざを交えて話し合い、会議のまとめや方向性の役割を果たした。もう一つは、伝統的地域組織のリーダーであった筒井良一郎（80代）を中心とし、集落支援員²⁰である山下秀雄（60代後半）が支え、石原地区出身の町議会議員等が支える（これを以下では「創業者グループ」と略す。）仕組みである。「創業者グループ」は、既存の伝統的地域組織・地縁組織の代表者らである。しかし彼らは、これまでの組織ではなく、「集落活動センター」を中心とした合同会社などの組織を兼ね備えることに邁進した。

石原の集落活動センターは、高知県下で2番目の取り組みとして発足し、集落活動センターのトップランナーとして進んできた。一方で新たな問題も発生してきたといえる。それは、合同会社方式ゆえに会社社員の固定化が発生したことである。会社登記の関係で会社社員の固定化を創業者グループは選んだのであるが、結果として、地区の集落活動センターへの参加者を減少させることとなった²¹。加えて人口減少に伴う、慢性的な旧農協店舗の赤字となってしまっ

た。さらには、集落活動センターの将来計画を単年度で進め、様々な点で課題が生じた²²。2018年頃には、開設当初とは異なった問題が発生した。

4.2.3. 新たな会議体としての「いしはら未来会議」(2018年～)

2018年9月になると、創業者グループの運営当初では想像できなかった問題が噴出したため、高知県や土佐町が中心となり、旧小学校の新たな宿泊施設整備に補助金(県が中心)を入れることを目的とした「いしはら未来会議」を創設した。この会議は、実質、石原地区の将来の方向性を議論することも目的となっていた。参加者の顔ぶれは、地域住民(創業者グループや子育て終了世代のグループである「いしはら家」²³)、土佐町地域担当制職員、高知県の地域支援企画員、この集落活動センターを利用する大学関係者など、地域住民から行政関係者、関係人口までであった。ここでは、地域の将来や集落活動センターの課題や振り返りの議論を展開している。会議運営は、土佐町地域担当制職員、高知県の地域支援企画員が、司会進行や企画などを設計し、参加者に合意を得る形で進められている。

この会議のしくみは、毎月1回のペースで、夕食後集落活動センターに集まり、地域の課題を議論するなどの点でユニークな取り組みである。一方で、石原地区地域住民が会議に参加する数が少ないフリーライダー問題の発生や「いしはら未来会議」での決定事項が、これまでの既存の組織²⁴ 地域住民の合意を得る方法など課題も見られる。そして2019年末には、和田守也土佐町長より石原地区の筒井会長に対して「石原村」構想なるものが提案され、新たな局面を迎えている²⁵。

5. 結びに代えて

そこで、本稿の目的は、都道府県による垂直連携(補完)が必要とされている中山間地域の基礎自治体では、どのような展開を生じているのかを事例分析を基に、明らかにすることであった。

本稿の指摘としては、以下の三点を指摘したといえる。第一に、都道府県による基礎自治体への垂直連携(補完)のモデルは、複数(本稿では三つ)のパターンがあることが明らかとなった。特に地域や対象や関わるアクター、そして都道府県の支援の度合いで分類すれば、いくつかのパターンが見られそうである。第二に、本稿で紹介した高知モデルは、基礎自治体の補完ではなく、基礎自治体がきめ細やかな支援を行う可能性の少ない集落支援に垂直連携(補完)を用いているといえる。これはこれまでの垂直連携(補完)の議論ではあまり注目されてこなかった点といえる。そして三つ目に、高知モデルの一つである石原地区の集落活動センターでは、県の職員、基礎自治体の職員の協力のもと、伝統的地域組織など地域住民と連携した取り組みが行われている点である。県・基礎自治体の職員と地域住民がひざを交えて取り組むことが、地域住民の集落に対する取り組みの支援の大きな柱であるといえそうである。

ただ、本稿の課題としては、いくつか残る。まず一つは、都道府県による垂直連携(補完)は、

高知モデルにおいて、集落で議論をしているように見えるが、結局、県・町の職員と一部の伝統的組織の代表で議論され、自治とは程遠い状況とみえる点である。二〇〇〇年代、西尾試案でいわれていたことが現実化しているということではないだろうか。もう一つは、この高知モデルは、永久的なモデルにはまだ至っていない点である。当然、限界集落での取り組みであるため、人口減少に伴う集落消滅は避けられない。そのような地域では、何を残し何を消していくのか、その取捨選択を踏まえた分析がある。ただ、これだけは言える。それは、垂直連携（補完）が今後石原地区のような限界集落でどのようになっていくのかは、目が離せないということである。

<謝辞>

筆者は、2015年より高知県土佐郡土佐町及び集落活動センターのある石原地区の行政職員や地域住民から惜しみない調査の支援を頂いてきた。ここに深く感謝する。なお、文章表現の誤りは当然筆者に帰するものである。

注

- ¹ この2000年代中頃において、国が基礎自治体における市町村合併を求める方策も検討されたが、合併に対する基礎自治体の住民などのアクターによる予想以上の抵抗もあった。そのため、市町村合併の方向は、合併特例法の延長に力点を置いたとみることができる。
- ² ここでは行政サービスの面も含むものと筆者は解する。
- ³ 昼夜間人口が1以上で、特別区（東京23区）及び政令指定都市通勤者が約10%未満の地域で構成される。中心市には、一般財源の強化、財政措置の拡充が図られ、具体的に言えば、特別交付税による財政措置は、開始時において中心市：4000万円程度、近隣市町村1000万円程度であった。2014年より増額が図られた。
- ⁴ この考え方は、「経済財政改革の基本方針2008」にも盛り込まれた。
- ⁵ ただ、森（2015:71）はこの仕組みは、全国的展開をしていくかは不透明であると述べている。その理由として、第一に、都道府県や市町村がどのような意識をもって自治体間連携に取り組むかは確定したものではないこと。第二に地方創生は、地方中枢拠点都市を基本に据えた人口減少対策を進めており、その観点から見れば、都道府県による垂直補完の対象となる小規模自治体は縮小を念頭に置かれた存在であること。
- ⁶ 奈良モデルに関しては、金井（2017）、井上（2018）、水谷（2018）が詳細に紹介している。
- ⁷ 「里の仕事人」については、水谷（2013）で議論されている。
- ⁸ 以下で取り上げる、高知県の集落活動センター事業は、それを発展させる形で国の地方創生に関する事業の中で「小さな拠点事業」として展開されている。国が支援している「小さな拠点」2020年までに小さな拠点を1000箇所展開予定である。
- ⁹ 高知県（2012）を参照。
- ¹⁰ この制度を創設した橋本大二郎知事は、当初2002年の高知国体開催時に県内各地域で国体を支えるボランティアや組織等の団体が数多く形成され、国体終了後もそうした団体を何とか継続させたいという高知県の意向からバックアップするような仕組みを考えたといわれる（梅村2015:66）。ただこの制度創設の背景として考えられるのは、高知県の基礎自治体がいわゆる平成の大合併で合併を進めず多くの非合併小規模自治体が残った。そのため、非合併小規模自治体への件による支援という名目で創設したと

みられる。なお、高知県は平成の市町村合併が行われなかった道県（北海道・福島・長野・奈良・高知）の1つでもある。

- ¹¹ この点について関（2014）は、高知県は四国のほか3件に比べ、農産物生産で優位に立ちながら、その農産物に付加価値を付けることが弱いと指摘し、その点も高知県による「産業振興計画」策定に影響していると指摘している。
- ¹² 土佐町石原地区の集落活動センターについては、既に水谷（2013）、雨森（2017）、山下（2018）など紹介されているため、本論でも参照し構成する。
- ¹³ 2019年1月1日の住民基本台帳より。
- ¹⁴ 嶺北4町村としては、土佐郡土佐町、大川村と長岡郡大豊町、本山町である。
- ¹⁵ 合併自治体における顔の見えない役場職員と住民は思っている。
- ¹⁶ 役場職員のみではなく、幼稚園や保育園及び社会福祉協議会の職員も含む。
- ¹⁷ 1969年に千葉県習志野市で始まった制度である。現在では、多くの自治体で導入されている。
- ¹⁸ 山下（2018）より参照。数値は2017年4月1日現在。
- ¹⁹ 雨森（2017）を参照。
- ²⁰ 国の補助制度事業である。
- ²¹ この点に関しては、様々な見方がある。
- ²² この点もいくつか指摘でき、2019年の「いしはら未来会議」より議論が進められている。
- ²³ 地域で自発的に発生した組織である。主に子育て終了世代が多く参加している。
- ²⁴ 既存の組織には、自治会・婦人会など様々な団体がある。
- ²⁵ 高知新聞 2019年12月19日付参照。

参考文献

- 雨森孝悦（2017）「集落が生き残り続けるためのしくみづくり—土佐町の生産と福祉を結ぶ集落活動センター」日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター編『地域共生の開発福祉 制度アプローチを超えて』、ミネルヴァ書房。
- 飯島義雄（2014）「『地方中枢拠点都市』に向けて—兵庫県姫路市の取り組み—」『地方議会人』2014年8月号。
- 市川喜崇（2017）「都道府県と市区町村との協働およびその“効果”」『都市問題』108巻8号、48—57ページ。
- 井上明彦（2018）「県と市町村が連携する「奈良モデル」」『日経グローカル』No342号、24—27ページ。
- 梅村仁（2015）「高知県における地域支援企画員制度と中山間地域問題への対応」『湘南フォーラム』No19、55—68ページ。
- 金井利之（2017）「都道府県と市町村との協働およびその“効果”」『都市問題』108巻8号、66—74ページ。
- 金井利之（2018）「府県と市町村の消滅—国・都道府県・市町村の三層制から国と圏域・圏域外府県の二層制へ」『ガバナンス』2018年9月号、23—25ページ。
- 加茂利男（2006）「地方自治制度のゆくえ」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』啓文堂。
- 高知県（2012）『平成23年度高知県集落調査概要版』。
- 関満博編（2014）『6次産業化と中山間地域 日本の未来を先取る高知地域産業の挑戦』、新評社。
- 水谷利亮（2013）「高齢者支援システムと行政システム—高知県と京都府における新たな集落対策の事例から—」田中きよむ・水谷利亮・玉里恵美子・霜田博史『限界集落の生活と地域づくり』晃洋書房。
- 水谷利亮（2018）「重層的な自治体間連携と都道府県機能の再検討」水谷利亮・平岡和久『都道府県出先機

関の実証研究 自治体間連携と都道府県機能の分析』法律文化社。

森裕之（2015）「都道府県による垂直補完の課題」『都市問題』第106巻第2号、67 - 74 ページ。

山首尚子・上田大（2017）「地域をつなげる重層的な拠点の形成 - 土佐町社会福祉協議会による集落支援 -」
日本福祉大学アジア福祉社会開発研究センター編『地域共生の開発福祉 制度アプローチを超えて』、
ミネルヴァ書房。

山下秀雄（2018）「校下民運動会、ワークショップから集落活動センターへ 「働く・稼ぐ」「支える」「実現する」「集い」の4本柱 高知県土佐町／集落活動センターいしはらの里」農文協（農山漁村文化協会）編『村の困りごと解決隊 実践に学ぶ地域運営組織』、農山漁村文化協会、90 - 99 ページ。

