

活力ある地域社会の維持と承継

— 過疎集落における取組と今後 —

第三特別調査室 ささぐち ゆうじ
笹口 裕二

1. はじめに

共生社会・地域活性化に関する調査会（直嶋正行会長）は、平成22年11月12日に設置され、3年間の調査テーマを「地域活力の向上と共生社会の実現」と決定し、参考人からの意見聴取、政府に対する質疑、委員間の意見交換等の調査を行ってきた。1年目は、「元気で活力ある地域の構築」を調査事項として調査を行い、平成23年6月に中間報告を議長に提出した。2年目は、「活力ある共生・共助の地域社会・まちづくり—被災地の復興に向けて—」を調査事項として中間報告をとりまとめ、平成24年5月に中間報告を議長に提出した。3年目の調査が今後進められていくこととなる。

本稿では、我が国における少子高齢社会の課題が先鋭的に現れる過疎地域¹の集落における活力の維持・向上に向けた取組を取り上げ、活力ある地域社会の維持と承継に関する今後に向けた課題を示したい。

2. 過疎地域対策の取組経緯

（1）過疎対策立法

過疎問題は、日本経済の高度成長の過程で大都市への人口移動を原因として発生した。昭和30年代以降、農山漁村から若年層を中心に人口が急激に大都市に流出し、大都市では人口集中によって過密問題を生じる一方、農山漁村では急激に人口が減少し、地域社会の生活条件確保が困難となった。これに対処するため、過疎地域対策緊急措置法が昭和45年に議員立法により制定された。同法は、過疎対策事業債の発行による道路や産業基盤の整備などによって人口減少を防止し、農山漁村と都市の格差是正を図ろうとするものであった。昭和50年代に入り、人口減少率は落ち着いたものの、人口が減少したことによって地域社会の機能低下による生活水準や生産機能の低下が課題となった。このため、地域を振興して雇用の増大を図り、格差を是正することとし、昭和55年、地場産業振興施設や観光レクリエーション施設を起債事業に追加し、過疎地域振興特別措置法が制定された。平成2年には、過疎地域活性化特別措置法が制定され、地域の振興から個性をいかした地域の活性化へと考え方が変更されたが、格差是正は引き続き目的として維持された。同法では、施策もソフトを含めた総合的な取組が重視され、交通通信体系整備の経費ウエイトが

¹本文中「過疎地域」という用語は、過疎対策立法や政府の行った調査に関する記述においては、次頁の過疎地域自立促進特別措置法の規定による過疎地域（同法制定以前については、各過疎対策立法の規定による過疎地域）の意味で用いているが、その他の箇所の記述においては、過疎対策立法の規定による過疎地域には該当しない類似の地域を含めて、人口が減少し、基礎的生活条件の確保に支障を来す可能性のある地域という意味で用いている。

下がり、保健・福祉や生活環境の整備のシェアが増加した。その後、「21世紀の国土のグランドデザイン」（平成10年策定全国総合開発計画）では、過度の集中を招いた成長重視の国土利用という考え方から、多軸型の国土構造²の下、個性的な地域の自立と連携を目指す考え方へと転換が行われた。その中で、農山漁村は、第一次産業機能に加え、豊かな自然環境を享受できる多自然居住地域として位置付けられた。過疎地域対策においては、なお格差是正を目的として維持しつつも、個性をいかした過疎地域の自立を促進するとともに、過疎地域に全国的な視点で新しい価値・意義を付与し、美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的として、平成12年、過疎地域自立促進特別措置法が制定された。同法は、失効期限を迎えた平成22年、コミュニティバスの運行事業などのソフト事業を起債事業に追加するとともに失効期限が6年間延長され、さらに平成24年6月27日、東日本大震災の発生による同法に基づく事業進捗の遅れの懸念も踏まえ、失効期限が平成33年3月末まで延長された。

（2）取組の位置付け

過疎対策立法の経緯をみると、都市との格差是正は一貫して底流にあるものの、過疎対策の目的が時代に応じて変化し、近年は、過疎地域の持つ機能、価値を積極的に評価し、これを維持・承継していくことが全国的な課題として位置付けられている。また、日本全体の人口が増加していく時代においては、東京以外の地方は、人口が集中して生産性が高く最も繁栄している東京を目標として目指してきたが、人口減少時代においては、発想を変えて、過疎地域が人口減少先進地域として日本の将来に対する知見や先進事例を生み出していくことになるとの指摘も現れている³。

3. 過疎集落

（1）過疎地域における集落

国土政策において、近年、過疎地域は人口が減少して活力の低下した支援対象地域という捉え方だけでなく、国土の保全や自然環境の保全、文化の伝承等の多面的機能が積極的に評価されている。これらの機能は集落単位の活動に支えられることが多い。我が国においては、歴史的に地縁的な集落が形成されており、従来から、住民の生活、生産活動はこの集落を基礎的な単位として営まれ、国土の保全等の多面的機能も集落単位の活動を通じて形成、確保されてきた。過疎地域の地域社会とその機能の変容を捉えるためには、地域社会を構成する最も基礎的な日常生活圏である集落に着目し、その状況を把握することが重要である。過疎地域全体の対策についてはここでひとまずおき、以下、集落に焦点を当てて論じることとしたい。

² 「21世紀の国土のグランドデザイン」において、東京という一極、太平洋ベルト地帯という一軸に集中した国土構造から転換し、気候・風土、自然環境、歴史・文化、アジア・太平洋地域との関係等に重きを置いて、国土の縦断方向に長く連なる複数の国土軸が相互に連携する多軸型の国土構造を目指すこととされた。

³ 山崎亮『コミュニティデザインの時代』（中央公論新社 平成24年9月）39頁

（２）過疎集落の現況

過疎集落の状況については、国土交通省は、平成 18 年度に国土形成計画の策定に向けた検討を行う中で、人口減少と高齢化が進展する過疎地域の集落の再生を課題として捉え、平成 10 年度及び 11 年度に実施した同様の調査と対比しながら、過疎集落の実情の調査⁴（以下「18 年度調査」という。）を実施し、平成 20 年度には日常生活に関する調査⁵（以下「20 年度調査」という。）を実施した。また、総務省は、過疎地域自立促進特別措置法の改正等を踏まえ、現況と課題を把握するため、平成 22 年度に同種の調査⁶（以下「22 年度調査」という。）を実施した。さらに、平成 23 年度に集落機能の維持・活性化に関する調査⁷（以下「23 年度調査」という。）を実施している。20 年度調査は抽出した世帯に対するアンケート方式で実施され、それ以外はいずれも、過疎地域の存在する市町村と都道府県に対するアンケート方式で実施されたものである。これらの調査によると、過疎集落の現況は以下のとおりである。

22 年度調査によれば、調査対象 64,954 集落のうち、65 歳以上の高齢者が集落住民全体の過半を占める集落が約 16%（10,091 集落）であり、そのうち 575 集落では集落住民全員が 65 歳以上であった。集落機能については、約 15%（9,727 集落）が低下又は維持困難となっている。集落における具体的な問題の発生状況についてみると、7 割を超える市町村で働き口の減少や耕作放棄地の増大が指摘され、獣害・病虫害の発生も 6 割を超える。特に深刻な問題として、これらの問題に加えて公共交通の利便性低下、商店等の閉鎖、医療提供体制の弱体化など地域における生活サービス低下の問題が挙げられている。集落機能の具体的な内容についてみると、23 年度調査によれば、農作業、用排水の管理、伝統行事等の様々な集落活動のうち、祭りや伝統行事など地域文化の保存・承継活動が過半数の市町村において集落単独で維持が困難な活動として挙げられており、集落固有の地域文化が消滅していくことへの危機感が強い。

また、住民の視点から集落における暮らしについてみると、20 年度調査によれば、住民が生活する上で一番困っていること・不安なことは、医療や食料品・日用品の買物といった基礎的な生活サービスに関わることが多くなっている。世帯主が高齢になるほど世帯の中に車の運転者がいない割合が高くなり、一人暮らし世帯をみると女性の場合は運転をしない割合が 8 割を超えており、これらの世帯における移動手段の確保が課題となっている。

（３）限界集落

過疎集落の厳しい状況を示すために「限界集落」という表現が用いられることがある。大野晃長野大学教授⁸が過疎集落の置かれた深刻な状況を示すために用いた表現で、65 歳以上の高齢者が人口に占める割合が 5 割を超え、集落の共同機能が低下して共同生活の維

⁴ 国土交通省「国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査」（平成 19 年 3 月）

⁵ 国土交通省「人口減少・高齢化の進んだ集落等を対象とした『日常生活に関するアンケート調査』」（平成 20 年 12 月）

⁶ 総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」（平成 23 年 3 月）

⁷ 総務省「過疎地域における集落対策及びソフト事業の実施状況に関する調査」（平成 24 年 3 月）

⁸ 昭和 63 年に「限界集落」に関する調査研究を初めてまとめた当時は高知大学教授

持が困難になった集落と定義される⁹。大野教授は、集落を4つに分類し、「存続集落」から、55歳以上が半数を超える「準限界集落」になり、それから10年経つと「限界集落」となり、やがて「消滅集落」に至るという図式を示している。18年度調査によれば、調査対象62,273集落のうち2,643集落が今後消滅する可能性があると予測され、そのうち423集落については10年以内に消滅する可能性があると予測された。こうした調査結果もあり、「限界集落」という言葉がマスコミで多く取り上げられることにより、平成19年頃に過疎集落問題に注目が集まったとされる¹⁰。

一方で、「限界集落」という表現や、「存続集落」から「限界集落」を経て「消滅集落」になるという図式に対する批判もある。平成11年度の調査の時点で419集落が10年以内に消滅と予測されていたが18年度調査において実際に消滅とされたのは61集落であった。その中には公共事業による集団移転なども含まれており、それらを除いた自然消滅の集落は34にとどまった。22年度調査においても、同様の傾向がみられる。18年度調査で10年以内に消滅の可能性があるとしていた423集落のうち22年度調査において消滅集落とされたものは35であった。これらの調査結果によると多くの集落が必然として「限界集落」の図式をたどっているとは言い難い。消滅したとされる集落を調べても、災害など他の原因によるもので、高齢化のみを原因とする集落消滅は観察されておらず、「限界集落」の図式で高齢化率のみを過度に問題視すべきではないとの指摘である¹¹。過疎集落は、集落に残った高齢者だけで支えられているわけではなく、転出した子どもなど集落外の家族とも関係性が維持されており、広域的な家族の住み分けによってこれまで支えられてきたと分析されている。

しかしながら、「限界集落」論に対する批判も過疎集落が安泰だと言っているわけではない。集落を支えてきた昭和一桁世代が80歳代を迎えようとしており、支え手を失うリスクに直面していると指摘している。また、消滅してしまった集落の状況を見ると、18年度調査、22年度調査のいずれにおいても、6割を超える集落において、建物、農地、山林等の跡地の適切な管理が行われない状況となっており、何も手を打たないでいると問題が拡大するおそれがある。過疎集落が国土の保全や自然環境の保全、文化の伝統といった機能を果たしていることを考えれば、その機能を維持・承継していくことの大切さの認識を国民全体で共有した上で、政策的手段を講じていくことが重要と考えられる。

4. 集落対策

(1) 府省の施策

過疎地域の機能・役割の重要性と厳しい現実の状況を受けて、国は、過疎対策立法やそれに基づいて格差是正のために市町村道・農道、集会施設等の基盤整備などの措置を講じてきた。平成22年には集落維持・活性化等のソフト事業が起債事業に追加された。総務省

⁹ 大野晃『限界集落と地域再生』（北海道新聞社 平成20年11月）22頁

¹⁰ 小田切徳美『『水源の里』の再生課題—都市と農山村の共生による国づくりを—』『地域づくり第282号』（財団法人地域活性化センター 平成24年12月）4頁

¹¹ 山下祐介「講演録『限界集落』は何を問いかけているのか』『明日への選択』（日本政策研究センター 平成24年6月）38頁

は、地方公共団体が行う産業振興、集落維持・活性化等の幅広いソフト事業を交付金により支援している。こうした過疎対策立法の枠組みに沿った取組のほか、各府省で以下のような取組が行われている。

ア 地域資源の活用

地域の活性化を図るためには、地域の特性をいかすことが最も効率的である。地域の特性をいかすとは、それぞれの地域に存在する地域資源を有効に利用することである。その地域にない資源を他の地域から移入し全くのゼロから出発することとの比較で考えれば、その有利性は自明である。地域資源には、自然環境や地理的条件などの自然的資源、歴史の中で形成・蓄積されてきた社会的資源や文化的資源など様々なものが存在する。集落住民にとってはその存在が当然すぎてかえって価値が見えにくく、地域外の者から評価されてその価値に気付くということもある。

農林水産省は、平成22年にいわゆる「6次産業化法」¹²を成立させ、同法に基づく6次産業化事業を融資や補助金により支援している。地域資源を活用した新たな産業の創出等を促進し、雇用と所得の確保によって若年者が集落到に定住できる環境の整備を促進しようとする取組である。

イ 地域資金の確保

地域資源の活用やコミュニティビジネスに必要な資金は、外部からの投資として確保するほか、地域内において資金の小さな循環を生み出すことも重要な視点である。外部者には困難なきめ細かな事業評価を地域に詳しい地域金融機関等に期待するほか、企業の社会的責任や個人の地域貢献意欲をいかすことにより、必要資金の確保を図る。

その一つの形がコミュニティファンドである。地域活性化の事業活動目的を提示して地域の「志ある投資」を集める一方、「目利き」の機能を通じて、資金を必要とする事業活動を掘り起こし、資金提供に当たって事業活動を洗練させることが期待される。総務省は、特別交付税措置により、地方公共団体がファンドを形成する事業を支援している。

ウ 人材強化と外部人材の活用

集落を活性化する活動の成否を左右する大きな要因として、取組主体となる人材の確保が挙げられる。人材の役割もリーダー、コーディネーターなど様々である。リーダーは、課題に適切に対応して活動を牽引する役割であり、地元の人材から確保することが基本である。コーディネーターは、利害の対立する主体間の調整が役割である。集落の活性化を推進していくためには、これらの役割以外にも含め取組を担う人材が、行政や中間支援団体の提供する情報やセミナー等を活用して必要な知識や技術を身につけることが必要である。他集落の同じ立場の者や関係者との外部ネットワークを通じた情報交換等も効果的である。基本的な知識や技術は必要であるが、一方、リーダーやコーディネ

¹² 地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律

ネーターとなる人材は、卓越した能力を持つ個人の出現を待たなくとも意欲のある普通の人々が役割を果たせることが望ましい。豊富な経験を持って取組を企画、推進することのできるプロデューサーや専門的知識を提供するアドバイザーなど外部人材を活用してリーダーやコーディネーターをサポートすることが効果的である。

総務省は、外部人材の活用による集落の活性化等を推進するため、①集落支援員、②地域おこし協力隊、③外部専門家招へい事業、④起業者定住促進モデル事業といった外部人材の活用による取組を推進している。

① 集落支援員：地域の実情に詳しく集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有する人材が地方公共団体からの委嘱を受け、市町村職員と連携して集落への「目配り」として集落の巡回、状況把握等を行うもの。特別交付税措置により地方公共団体を支援するもの。

② 地域おこし協力隊：地方公共団体が都市住民を受け入れて委嘱し（住民票の移転が必要）、地域おこし活動の支援や農林漁業の支援、住民の生活支援など地域協力活動に従事し、併せてその定住・定着を図るもの。特別交付税措置により地方公共団体を支援する。集落支援員が知見や調整能力を期待される役割であるのに対し、地域おこし協力隊は活動への従事が役割であり若い世代が想定されるという違いがある。なお、集落支援員と地域おこし協力隊の兼任は可能である。

③ 外部専門家招へい事業：地方公共団体の「地域人材ネット」¹³登録者招へいによる地域の魅力向上の取組を特別交付税措置により支援するもの。

④ 起業者定住促進モデル事業：市町村の外部専門家の活用に必要な経費を総務省が支援し、そこで得られたノウハウの全国普及を図るもの。

農林水産省においては、都市住民、企業、NPOのボランティア活動と農山漁村のニーズをマッチングする農山漁村ふるさと応援推進事業のほか、地方公共団体の基金造成への支援や集落等への交付金交付により都市と農村集落の交流を促進している。

エ 生活サービス確保

医療、食料品・日用品の販売、金融等の地域の基礎的な生活サービスを確保するために、車を運転できない高齢者にもアクセス手段が確保された「小さな拠点」を整備することが有効である。「小さな拠点」は、徒歩で異動できる範囲内に多様な地域生活サービスを集約して立地することが望ましい。また、人々の交流の機会を提供する場として機能することも期待される。

国土交通省は、道の駅に隣接して診療所や介護施設等の日常生活サービス機能を集約した「小さな拠点」を形成している事例について情報提供を行い、道の駅の拠点性をいかした「小さな拠点」の整備を推進している。また、廃校舎等の既存公共施設を再編し、ワンストップサービス等を実現する施設整備を支援する集落活性化推進事業を実施している。

¹³ 総務省が地域づくりに知識・経験を有する市町村職員や民間専門家を登録したデータベース

オ 共助の取組の支援

集落機能に関する活動は公的な性格を有するが、基礎自治体の行政区域全体の利害に関わる本来的な行政分野とも異なり、住民個人の私的な分野との中間的な領域の性格を持っている。従来これを担ってきた集落や自治会といったコミュニティ機能が低下したため、代わりに行政によって担われることも多くなった。それに対し、近年、住民、企業、行政等の中に地域の課題を自発的な共助の取組で解決しようという動きが生まれてきた。官でも民でもない「新しい公共」という考え方である。これは全くの新しい考え方ではなく、我が国に古くからある人々の支え合いとつながりを現代にふさわしい形で再生することにほかならない。「新しい公共」は地域のニーズを的確に捉え、きめ細かく対応することにより、新しい形でサービスの向上や地域の活性化に貢献する。また、地域への「志」や個人の技術・経験を発揮する場を提供し、新たな収入源や雇用といった経済的な効果を生み出し、生きがい、地域社会との連帯感といった精神的な充足をもたらす。「新しい公共」は、こうしたよい循環をもたらすことによって「支え合いと活気がある社会」を作り出すことが期待されている。

内閣府は、「新しい公共」の担い手への寄附や参画を促進するため、特定非営利活動法人への寄附税制を拡充し、平成23年分の所得から適用されている。また、平成22年度補正で「新しい公共支援事業」を措置した。これは、都道府県に交付金を交付し、都道府県が設置する基金を通じて、NPO等の活動基盤整備や寄附募集を支援するとともに、NPO、地方公共団体等が協働して取り組むモデル事業の実施を支援するものである。国土交通省は、NPOへ助言指導を行う中間支援組織の支援など「新しい公共」の担い手が自立的・持続的にコミュニティ活動を行うことができる活動環境の整備を推進している。

(2) 市町村の施策

第3章で先述の22年度調査によれば、市町村における施策については、バス等の交通対策や地域づくり活動補助、医療対策などの住民生活対策が最も多く、61%の市町村において実施されている。次いで給水施設整備、ケーブルテレビ網の整備、集会施設整備などの生活基盤の整備が多く、48%の市町村において実施されている。23年度調査によれば、過疎対策事業債の対象にソフト事業が追加された平成22年度の状況をみると、過疎市町村が実施したソフト事業のうち過疎対策事業債を活用したものは約3分の1であった。その分野別の状況をみると、新規就農者支援、地域ブランド化推進、鳥獣被害対策等の産業振興の分野が最も多く、次いで高齢者への配食サービス、緊急通報システム整備等の保健・福祉の分野、3番目がコミュニティバスの運行、自主放送番組等の交通通信体系整備の分野、4番目が医師の確保、巡回診療等の医療確保の分野となっている。

(3) 都道府県の施策

22年度調査によれば、都道府県における施策についてみると、集落に対する直接支援を

行っているのは 29 都道府県であり、産業基盤の維持(40%¹⁴)、生活基盤の維持 (24%) が多くなっている。市町村を通じて支援を行っているのは 30 都道府県であり、住民生活 (62%)、生活基盤の維持 (56%)、産業基盤の維持 (47%) が多くなっている。NPO や住民団体等を通じた支援を行っているのは 18 都道府県であり、産業基盤の維持 (47%)、住民生活 (24%) が多くなっている。

5. 集落活性化の取組事例

過疎集落の現況と対策を概観してきたが、以下、具体的な取組事例を紹介する。

(1) 地域資源の活用 (宮崎県日之影町戸川地区)

宮崎県日之影町戸川地区は、全 7 戸の集落で、江戸時代から大正時代にかけて集落内の宅地、棚田、石蔵などに美しい石垣が造られ、「石垣の村」と呼ばれる。集落では、平成 3 年に「石垣の村管理組合」が結成され、地域資源である石垣やトロッコ道跡の保存・伝承活動を行ってきた。活動の一環として、平成 12 年から「石垣の村棚田祭り」を開催して、地域の伝統芸能を披露し、トロッコ道跡をウォーキングする森林セラピーを受け入れている。自主自立を目指しながら、地域のイメージアップや活力の向上に取り組み、固有の地域資源を守り育てる諸活動を展開し、集客による地域活性化の効果を上げた。こうした活動の過程で、「棚田百選」や「遊歩百選」に選ばれ、文化庁の文化的景観地区にも選ばれている。また、日之影町がセラピー基地として企業と保養協定を締結し、企業からのボランティアが石垣の除草に大きな役割を果たしている。さらに、集落外の写真愛好家と共同で集落の風景や暮らしを撮影した展覧会を開催している。こうして全 7 戸の集落でありながら、自主的な管理体制を構築して地域資源である石垣、棚田等を保全しつつ、集落外とも連携交流を行って、活力の維持・向上を図っている。

(2) 資金の確保と共助の取組 (兵庫県丹波篠山市丸山地区)

兵庫県丹波篠山市丸山地区は、茅葺き家屋の残る 5 世帯 19 人の集落で民家 12 軒のうち 7 軒が空き家となっていた。平成 19 年の長屋門の改修工事をきっかけに集落全世帯の調査が実施された。平成 20 年には、国土交通省や兵庫県のモデル事業として採択され、外部の専門家等も含めてワークショップが開催され、空き家を改修して滞在型体験施設として活用するため新しい共助の仕組みと集落マネジメントを行う体制の構築が提案された。翌 21 年には国土交通省の別のモデル事業を活用して空き家となった古民家を農家民泊施設に改修するとともに、市民農園の事業認可を取り、これらに合わせてフランス料理店も出店することとなった。このプロジェクトでは、集落住民が設立した NPO 法人集落丸山と中間支援組織である一般社団法人ノオトが連携して集落マネジメントに取り組む。その特徴は以下のとおりである。

- ・ 集落外に居住する空き家等の所有者は、空き家、空き地、農地等を集落の共有資産として 10 年間 NPO 法人集落丸山に無償貸与する。

¹⁴ 過疎市町村の存在する 45 都道府県を調査対象とし、そのうち各施策を講じていると回答したものの割合 (3 つまでの複数回答)。以下同じ。

- ・ 集落住民は、事業資金の一部と役務を提供し、集落マネジメントのためにNPO法人集落丸山を設立し、農家民泊施設の運営、各種体験イベントを実施する。
- ・ 一般社団法人ノオトは、古民家再生等の専門家の派遣、市民ファンドの設立、銀行からの資金調達等により集落の取組を支援する。
- ・ NPO法人集落丸山と一般社団法人ノオトは、LLP（有限責任事業組合）丸山プロジェクトを結成して役割分担、費用負担、収益配分等の事業スキームを定め、事業資金を確保した。

丸山地区の取組は、空き家、空き地、空き農地等の価値を再評価し、集落の文化や暮らしとともに「地域資源」として再生し、承継していこうとする取組である。また、空き家の所有者や外部の専門家、支援団体の協力を得て、公的資金の援助も活用しながら民間資金も調達し、事業実施体制を構築する「新しい公共」の考え方を実践するものである。

（３）集落支援員（福島県喜多方市）

福島県喜多方市では、人口減少と高齢化率の高い10集落に、平成20年11月、5人の集落支援員を設置した¹⁵。高齢化はそれほど進んでおらず、10年先を見据えて活動を起こせる活性化の気運のある6集落を平成23年度から加え、集落支援員を2人増員して、16集落に7人の設置となった。委嘱されたのは、地域の実情に詳しい人材として行政・農業関係業務・市議会議員の経験者である。集落支援員は市の職員と連携して集落巡回や集落点検を行うほか、集落の共同作業や話し合いに参加し、集落の維持・活性化を支援する活動に従事している。喜多方市の取組の特徴として、市の職員が同行するだけでなく、参考事例や県の支援等の情報提供や議論への参加によって集落支援員をサポートするほか、集落元気塾を開催して次に続く人材育成に取り組み、世話役支援員を選任してお互いや行政との連絡調整等を行わせるなど集落支援員制度の充実に努めている点が挙げられる。また、福島県で行う大学生を活用した集落活性化の調査事業を利用し、外部から若者の目線で集落と向き合える大学生とベテランの集落支援員が連携して集落活性化に取り組んでいる。

集落支援員の活動は短期間で成果が出るものではない。喜多方市でも、外部者の立場で高齢者の多い集落に入っていくことには苦労が多く、集落住民も外部者に困った姿を見せないという姿勢を取り、当初は行政への要望の取次ぎのような役割が多かったが、集落支援員と集落住民との対話が重ねられて徐々に信頼関係が生まれ、また、外部からの働きかけが刺激となって、集落活性化の今後の取組に対する意欲や気運の高まりが見られるとの評価が報告されている¹⁶。喜多方市の事例は、集落支援員制度の導入が集落住民の意欲を引き出す刺激となること、地道な取組と運営の工夫が求められることを示している。

（４）小さな拠点（秋田県由利本荘市）

秋田県由利本荘市は、国道108号沿いの道の駅「清水の里・鳥海郷」に農産物直売所、

¹⁵ 平成18年の合併前の5つの旧市町村の各区域に1名を委嘱し、各区域で2つのモデル集落を選定。

¹⁶ 佐藤義弘「水源の里再生に向け過疎集落支援員—行政と連携し、農山村の課題に取り組み—」『地域づくり第282号』（財団法人地域活性化センター 平成24年12月）12頁

農産物加工場を整備し、これに併せて道の駅エリアに診療所、ケアセンターを整備した。これによって、近接して立地していた金融機関と医療機関、老人福祉施設が集約され、道の駅の中には、アクセス手段として利用可能な市営バス停もあり、地域住民の利便性が向上することとなった。

6. 今後に向けて

(1) 取組の視点

過疎集落の機能維持・活性化に向けて、これまで公的支援と実際を取組が行われ、多くの成功事例も生まれてきた。しかしながら、成功事例の安易な模倣がかえって地方を衰退させるとの指摘もある¹⁷。これは、報告者がよく見せようと成功事例報告に欠点を隠してしまうバイアスがかかること、参考とする側においても事例のうわべだけを見て成功に至った本質的な要因を学ばないことが原因とされる。人口構造、地理的条件、歴史的・文化的背景などは集落によってそれぞれであり、それが集落の個性を形作っている。このため、集落の活性化のために必要な方策は集落ごとに異なるのであり、あらゆる集落において有効な活性化のための万能即効薬はないと考えるべきである。政策を評価する場合にも、人口、就業者数などのマクロ的数値で「過疎地域」全体の動向を把握することも重要であるが、そうした数値では表されない個々の集落における活力という視点が大切にされるべきであるとする。

とはいえ、安易な模倣は問題であるとしても、集落の活性化の取組において共通する最低限の要素はあると考える。取組を担う主体と利用・投入される地域資源である。取組の主体は、他人任せではありえない。集落住民が現状に危機感を覚え、当事者意識を抱くことから取組が始まる。取組には、まず集落内で主体となる人材の確保・育成が行われなければならない。その際、集落外に広域的に住み分ける家族との関係に目を配ることが必要である。過疎集落問題は、こうした家族の世代間承継の側面も有しているためである。次いで、外部からの視点や諸分野の専門知識を提供してくれる外部人材を活用することで、取組に必要な体制をより強力なものとするができる。取組を進めるに当たっては、取組の主体間で活性化の目標を共有することが重要である。この目標の共有過程において集落住民は自分たちの本来の姿と向き合わざるを得ず、集落の地域アイデンティティとして認識されることになる。地域アイデンティティに立脚しない取組は表層的なものに終わってしまう可能性が高いと考える。

地域資源は、内容は集落ごとに異なるが必ず存在するものである。これを活用することが集落の活性化に一番の近道である。価値がないと考える資源であっても、地域アイデンティティを形成する要素であり、無視することはできない。自分たちでは価値がないと思いついていても、外部からその価値を指摘され、その価値に初めて気付いたという事例も少なくない。逆に集落にない資源については、それがあればと望んでみても集落にないも

¹⁷ 久繁哲之介『地域再生の罨』（筑摩書房 平成22年7月）43頁

のは利用しようがない。あるものを発見し、評価し、懸命に磨いていく以外に道はない。

（２）公的主体の役割

基礎自治体である市町村は、第一義的な施策の実施主体である。行政区域内の集落の現状把握を行い、住民や集落の意向に沿って必要な支援を行っていくことが期待される。住民との協働も重要であり、最初から集落に受け入れられることは困難としても、粘り強く住民と信頼関係を構築していくことが求められる。行政の集落への働きかけが契機となって、集落に危機感と当事者意識が生まれる効果も期待される。また、市町村自身も、集落の細かな実情把握、専門知識や多角的な視点の活用のための補強という観点から、外部人材の活用、NPO等との連携を積極的に行うべきである。

広域地方行政の担い手である都道府県は、市町村の行政域を超えて対応すべき課題への取組が求められる。例えば、高次の医療・福祉、高等教育、地域ブランドの確立などである。集落対策としては、市町村の支援体制の整備、情報提供やモデル事業の実施が求められる。

国は、過疎集落の実態を把握し、取組の指針をとりまとめ、地方公共団体や中間支援団体の支援を行うとともに、国民全体の課題として集落問題に取り組むことへの国民理解が深まるよう努力すべきである。また、情報収集力と調整機能をいかして取組事例の情報提供と外部支援に関するコーディネートの役割を果たすことが期待される。成功事例の安易な模倣の危険性に対する指摘があるが、関係者が目標をしっかりと共有し、自己分析をきちんと行った上で本質をよく学ぶのであれば、先行する事例は参考情報として有用なものと考えられる。

集落の活性化は、それぞれの個性に応じたオーダーメイド色が強いものとならざるを得ないことから、国、地方公共団体の施策に共通して求められる事項として、人材に力を発揮させる工夫と支援制度の柔軟性を確保することが挙げられる。集落やコミュニティの活性化は、それを担う人材のプロジェクト推進力が成否を大きく左右するため、国、地方公共団体は単に支援メニューを用意するだけでなく、それを使いこなして取組主体が力を発揮できるよう知識・ノウハウが併せて提供されるように配慮すべきである。行政が直接提供する必要はなく、中間支援組織やアドバイザーを活用した対応でも可能であろう。また、公的支援制度は、国、地方公共団体、事業実施主体と実施現場に近づくほど運用が硬直的となる傾向がある。集落の活性化のための施策においては、取組の特性に応じて実施現場に近いほど柔軟な運用ができる制度的な工夫が必要と考える。

（３）国民的課題

過疎集落は、国土の保全や自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的な機能を果たしてきており、効率性や成長性によって特徴付けられる都市とは異なる存在価値として近年評価されてきた。これらの機能はこれまで粘り強く支えられてきたが、今後の対応によっては喪失してしまう危険性がある。過疎集落の機能を維持し、将来に承継していくことは、一つひとつの集落における課題であると同時に、国民全体としても課題

として捉え、取組が求められる問題である。また、過疎集落は、戦後から高度成長期を経て低成長期に入るまでの人口増加の時代においては、東京を頂点とする都市社会を最後尾からキャッチアップしていく存在であったが、我が国の人口が減少し、高齢化が進展する時代となった今日、全国の地域コミュニティの最先端に立つこととなったと考えてよいかもしれない。そこに現れる地域コミュニティの姿や活性化の取組に関する方法論は、そのまま全国の地域コミュニティの先例となることはないにしても、他の地域コミュニティが活力ある地域社会の維持・承継に取り組むに当たり、多くの有益な示唆を与えることになるものとする。

【参考文献】

- 高見富二男「過疎対策の現状と課題」『立法と調査』（平成 22 年 1 月）
- 宮口侗迪「過疎対策の歩みと今後のあり方」『農業農村工学会全国大会講演要旨集 2009』（平成 21 年 7 月）
- 山下祐介『限界集落の真実』（筑摩書房 平成 24 年 1 月）
- 奥野信宏・栗田卓也『都市に生きる新しい公共』（岩波書店 平成 24 年 7 月）
- 徳野貞雄『農村の^{ムラ}の幸せ、都会の^{マチ}の幸せ』（日本放送出版協会 平成 19 年 2 月）