

序 調査の概要

本調査は、平成22年度に全国の過疎地域市町村が実施したソフト事業の全容を把握・分析し、過疎対策としてのソフト事業の一層の充実に向けた課題を整理するとともに、集落機能の維持・活性化に係る全国の取組事例を広く収集した上で先進的・特徴的な取組事例について詳細内容を把握し、今後の集落対策の充実に向けたポイントを整理したものである。

第1部 平成22年度の過疎対策事業及びソフト事業の実施状況

1-1. 平成22年度に実施された過疎対策ソフト事業の全容

総務省が平成23年度に関係都道府県を通じて過疎地域市町村から収集した平成22年度における過疎地域自立促進計画の事業実績のデータをもとに、平成22年度に過疎対策事業として実施されたソフト事業の全容を把握するとともに、ソフト事業に対する過疎対策事業債（以下、「過疎債」という。）の活用状況や過疎債が活用されたソフト事業の傾向等について集計・分析を行った。分析結果のポイントを要約すると以下のとおりである。

○実施されたソフト事業のうち過疎債が活用されたのは3分の1

- ▶ 平成22年度には全国で約1万件のソフト事業が実施されたが、そのすべてに過疎債が活用されたわけではない。過疎債を活用して実施されたソフト事業は3,540事業であり、全ソフト事業の3分の2は過疎債を活用せずに実施されていた。また、4割近くの市町村ではソフト事業に過疎債を活用していない。
- ▶ ソフト事業に全く過疎債を活用しなかった市町村からは、公債費を抑制する観点からソフト事業への過疎債の活用自体を見送ったという理由が最も多く聞かれた。
- ▶ また、ソフト事業に過疎債を活用する場合は予め自立促進計画に位置づけられていることが条件となるため、計画策定時には過疎債ソフト分の発行限度額は考慮せず、将来的に過疎債の活用が見込まれる事業は全て羅列した市町村も少なくない。そうした市町村においては、そもそも計画時点で限度額をオーバーしており、全てには充当できない状態となっていたとみられ、限度額の範囲内で優先順位を決めて活用したか、又は、限度額を超えるソフト事業については、一般財源等で実施したものと考えられる。

○ソフト事業の財源の約半分は一般財源でまかなわれており、過疎債の活用は3割弱

- ▶ ソフト事業の平均的な事業規模は約1,221万円であるが、100～500万円規模の事業が全体の4割近くを占めており、100万円未満の事業も2割強みられる。医師の確保のための基金造成や公共交通の維持、地域情報化の推進に係るソフト事業など、比較的事业規模の大きなソフト事業がある一方で、従前から一般財源で実施されてきた少額のソフト事業も多く、全体でみると事業費の約2分の1は一般財源でまかなわれていることが明らかとなった。
- ▶ 過疎債を活用して実施されたソフト事業に限ってみれば、事業費の約7割を過疎債が占めているが、平成22年度に実施されたソフト事業全体でみると、過疎債は総事業費の3割弱となっている。もともと従来から一般財源で実施されていた事業や少額の事業には過疎債を充当しなかったという声も多く聞かれており、特に平成22年度は緊急経済対策等により交付税が増額になったことも、過疎債を活用せずに一般財源で対応できた理由の一つとなっていた。
- ▶ ハード事業と異なり形あるものとして事業成果が残らないソフト事業には、世代間の負担の公平の観点から過疎債を活用しなかったことも理由の一つと考えられる。

○過疎債活用率は約 58%であり、都道府県間でばらつきがみられる

- ▶ ソフト事業への過疎債の活用状況は、都道府県間で差がみられ、8 県では全市町村が過疎債を活用したソフト事業を実施している一方で、過疎債を活用したソフト事業を全く行わなかった県も 3 都県みられた。
- ▶ また、過疎債ソフト分の発行限度額に対する実際の活用額の割合（過疎債活用率）をみると、全体では 58% であり、限度額の約6割の活用率であった。この過疎債活用率についても都道府県でばらつきがみられ、活用率 80%以上の県は西日本に比較的多い。
- ▶ 内訳としては、既存事業が 80%、新規事業は全体の 15%であり、都道府県別にみると、新規事業の割合が比較的高い県は実施した事業数自体があまり多くなく、逆に比較的多くの事業を実施した県の方が内容の変わらない既存事業の割合が高い傾向がみられた。このことは、実施事業数が少なかった県ほど、法の趣旨に沿った新たなソフト事業を吟味して企画・実施しようとした姿勢をうかがわせるものといえる。

○ソフト事業への過疎債の活用については全く活用しないか 100%活用するかに概ね分かれた

- ▶ 過疎債を活用したソフト事業への取組について市町村ごとに詳しくみると、過疎債を全く活用しなかったか9割以上活用したかで対応が概ね二分されており、特に発行限度額が小さい市町村ほど活用率は低い傾向がみられた。
- ▶ その一方で、実施された過疎債ソフト事業の新規性を詳しくみると、財政力指数が低い市町村や、経常収支比率・実質公債費比率・将来負担比率が高い市町村の方がより新規事業に積極的に取り組んでおり、脆弱な財政力の中で必要なソフト事業を吟味し実施している様子もうかがえる。
- ▶ また、過疎地域の中ではある程度財政規模が大きく、過疎債ソフト分の発行限度額が 1.5 億円以上になるような市町村の場合、過疎債の活用率が高く、さらに過疎債ソフト分を基金の造成にも活用していることが明らかとなった。

○住民のアイデアの事業化や少額でも重要な地域文化の保存・継承に過疎債が有効に活用されている

- ▶ 平成 22 年度に過疎債を活用して実施されたソフト事業は 3,540 事業あるが、その7割は既存事業を実施したというものであった。内容をみても、団体や個人に対する資金貸付・補助が過半数を占めており、ソフト事業に過疎債が活用できるようになった初年度から、地域を維持する新たな仕組みを作るような戦略的なソフト事業が展開できたところは少なかったことがうかがえる。
- ▶ しかし一方で、過疎債を活用して実施されたソフト事業には住民発意の事業がより多くみられることから、ソフト事業に過疎債を活用できるようになったことをきっかけとして、行政がより地域住民のニーズに耳を傾け、地域住民の積極的な取組や働きかけ、アイデアを事業化するような動きが出始めたといえる。
- ▶ また、事業分野をみると、特に『地域文化の振興』に関するソフト事業は、事業数や1事業あたりの規模は相対的に小さいものの、全額過疎債を活用して実施された事業が2割強となっている。過疎地域市町村の多くは地域文化の保存・継承が地域コミュニティを維持する上で重要な課題であると認識している（詳細は第2部を参照）ことから、今まで取り組めなかった当該分野の対策の充実を図る上で過疎債が有効に活用されていることがうかがえる。

1-2. 過疎債ソフト事業の企画・検討及び実施に係る実例

特徴的な集落活性化事例のヒアリング調査を行った8市町村(詳細は後述第2部参照)に対して、各市町村が自立促進計画の策定過程において過疎債ソフト事業をどのように企画・検討したか、また平成22年度の過疎対策事業の実施にあたり、ソフト事業への過疎債の活用に関してどのような検討がなされたか等に関するヒアリングを行い、実例として把握した。

各市町村における過疎債ソフト事業の企画・検討及び実施状況をまとめると、以下のとおりである。

○いずれも計画策定段階では過疎対策に資すると考えられるソフト事業について幅広く収集していた

- ▶ ヒアリング市町村の多くでは、自立促進計画の策定にあたり、関係各課に対して過疎債の活用如何に関わらず過疎対策に資すると考えられる事業を幅広く照会し、収集していた。また、関係各課への事業照会を行わなかった市町村においても、既存計画から過疎対策として位置づけられるソフト事業の洗い出しを行っていた。
- ▶ なお、過疎債活用率が高い市町村は、この事業照会の段階で過疎債を活用して実施するソフト事業の選定方針を明示するなど、ソフト事業への過疎債の活用方針を明確に打ち出していた。

○計画への記載にあたっては、過疎対策担当課が世代間の負担の公平等の観点から事業を精査したケースが多かった

- ▶ 上記のような方法で幅広く収集したソフト事業の多くは、これまで一般財源等で実施されてきた既存事業であり、これを計画にどう位置づけるかの対応は市町村によって分かれたが、多くの市町村では、過疎対策担当課が世代間の負担の公平等の観点から事業を精査し計画に位置づけていた。
- ▶ なかには、具体的な過疎債の活用予定の有無や各年度の過疎債ソフト分の発行限度額にはとらわれず、将来過疎債を活用して実施する必要性が生じた場合に備えて、収集されたソフト事業の大部分を計画に位置づけた市町村もあった。

○実際の活用の際には、起債抑制の観点から活用を控えたところとほぼ100%活用したところに分かれた

- ▶ 各市町村の平成22年度の過疎債活用率をみると、0%かほぼ100%かに二分されている。
- ▶ 過疎債を活用しなかった市町村からは、過疎債は、元利償還金の7割が普通交付税の基準財政需要額に算入されるとはいえ、借金であることには変わりはないため、起債抑制の観点から活用を控えたという声が多く聞かれたが、今後は他団体の対応も見極めながら活用を検討したいという市町村もあった。
- ▶ 一方、ほぼ100%活用した市町村は、過疎債がソフト事業にも活用できるようになったことを重視しており、具体的な事業に充てた残りは基金として積み立てているところが多かった。

1-3. 過疎債ソフト事業の評価と課題

1-3-1. 平成22年度実績を踏まえた過疎債ソフト事業に対する評価

- ・平成22年度は、ソフト事業に過疎債を活用することができることとなった初年度であったが、活用実績の分析や過疎地都市町村からのヒアリングから、財政の厳しい過疎地都市町村において、過疎債がソフト事業を実施するにあたり有効な財源として活用されていること、住民発意の事業を実現するきっかけにもつながっていることなどが明らかになった
- ・このことから、本格的な活用の開始はこれからであるものの、制度創設による成果・効果は、見え始めていると考えることができる
- ・一方で、平成22年度のソフト事業に対する過疎債の活用状況は全国で6割弱であるが、各都道府県、各市町村別の活用状況にはばらつきがみられ、法の延長初年度であった平成22年度特有の事情はあるものの、過疎債ソフト事業の活用に係る様々な課題等もヒアリング等を通じて把握された
- ・以下、そうした過疎債ソフト事業の活用に係る課題及び今後の対応方針等について整理する

1-3-2. ソフト事業に過疎債を活用することの意義

(1)6年間という時限立法の中で過疎債を活用してソフト事業を行う意義の周知

- ・平成22年度に実施された約1万件のソフト事業のうち過疎債が活用されたのは3分の1であり、全体の過疎債活用率(過疎債ソフト分発行限度額に対する過疎債充当額総額の割合)は約6割
- ・約8割の過疎地都市町村が自立促進計画上のソフト事業を実施したが、そのうちの4割近くは計画上のソフト事業に過疎債を活用しなかった
- ・平成22年度の活用率が約6割にとどまった背景には、起債に対する財政規律を重視したことが大きいですが、ソフト事業に過疎債を活用することの意味や意義が十分理解されていなかったことも一因として考えられる
- ・ヒアリング調査でも、ハード事業と異なり事業成果が担保しにくい点、現在の居住者へのサービス充実の負担を後の世代に強いることになる点などが、ソフト事業への過疎債の活用を見送った理由として挙げられた
- ・しかし、今後全国的に人口が減少していくことが確実となったいま、人口減少・高齢化社会の先駆的地域である過疎地域が、より少ない人口で地域や生活を支える新たな仕組みを創るための取組の先鞭をつけることが重要であり、それが6年間という限られた期間の中で過疎債をソフト事業に活用していくことのひとつの大きな意義でもある
- ・そうした認識を過疎地都市町村と共有していくためにも、国においては引き続き機会を捉えて積極的な説明に努めることが重要であり、また、過疎地都市町村においてもそうした背景・意義を踏まえつつ、地域住民や議会等と十分な議論を尽くすことが求められている
- ・なお、当然のことであるが、過疎地都市町村がそのように議論を尽くした上でソフト事業に過疎債を活用しないという結論を出すことについては、何ら否定されるべきことではない

(2)過疎債を活用したソフト事業に対する市町村長の理解とリーダーシップの発揮

- ・ソフト事業への過疎債の活用に対しては、市町村間で対応が概ね二分され、ヒアリング調査でも過疎債ソフト分をまったく活用しなかったところとほぼ100%活用したところに分かれた
- ・このような対応の違いの背景には市町村長の姿勢・考えが大きく影響しており、市町村長が財政規律重視の姿勢を強く打ち出しているところは過疎債活用率は低く、逆に厳しい財政状況の中でも将来に向けた投資としてソフト事業を充実するという方針を明確に示しているところは、過疎債活用率も高かった
- ・ソフト事業に限らず過疎対策の推進において市町村長のリーダーシップは重要であるが、特に過疎債ソフト事業に対しては事業の妥当性や事業効果等に関する説明責任がより厳しく求められることを勘案すると、

市町村長の役割は非常に重要である

- ・例えば、地域文化の消滅への危機感は多くの市町村で高まりつつあるが、厳しい財政運営の中で後手に回されがちな事業分野でもあり、市町村長の関心の高さや意欲の差が対策の充実度に顕著に表れている
- ・地域文化の維持・保存等に限定されるものではないが、こうした分野にソフト事業を展開する姿勢をトップダウンで示すことも重要と考えられる

(3) 過疎対策や過疎債ソフト事業に対する行政職員の積極的な議論・検討の促進

- ・初年度の過疎債ソフト事業の実施状況に地域差がみられた背景には、日頃からどれくらい過疎対策や必要なソフト事業について行政職員が検討を重ねてきたかの違いも多少なりとも影響したのではないかと
- ・十分な議論・検討の結果、過疎債を活用せず一般財源の中で多くのソフト事業を実施している市町村もあり、またみなし過疎や一部過疎など、合併した過疎地域市町村の中には、合併により圏域が拡大したことにより、広大な市町村全域で、あるいは一部の地域に限定してソフト事業を展開することが難しく、事業化を断念したケースもあったとみられるため、過疎債活用率の高低と現場での検討の熟度は決して比例するものではない
- ・一方で、財政力指数が低い市町村ほど、過疎債活用率自体は低いものの、ソフト事業に占める新規事業の割合は高く、厳しい財政環境にあつて必要なソフト事業を吟味・厳選して取り組んでいる姿勢がうかがえる
- ・日頃から地域に丁寧な目を配り、地域住民がどのような支援を求めているか、そのためにはどのような事業の枠組みが妥当か等について議論を積み重ね、ソフト事業の「案」を練っていた市町村にとっては、たとえ少額であっても、今まで取り組めなかった事業を実行に移すよききっかけとなったといえる
- ・また、これまで過疎対策としてのソフト事業の必要性について意識しなかった市町村も、自立促進計画の策定過程では多少なりとも検討しているため、過疎債ソフト事業について考えるきっかけとなったといえる
- ・こうした議論・検討を計画策定時のみのものとせず、今後も継続的に行っていくことが重要であり、必要なソフト事業について様々な部局の職員が前向きに意見を出し合ったり検討を積み重ねていくことが、ソフト事業を充実・改善していく上で必要かつ有効と考えられる

(4) 過疎債ソフト事業の活用に係る正しい認識と説明能力の向上

- ・ソフト事業に過疎債を充当できるようにすることは、自立促進法の改正に向けた議論の中で多くの市町村・都道府県から強く要望された事項であったが、法施行後に活用状況にばらつきがあった理由には、活用の判断基準について各市町村(あるいは各都道府県)の間で大きく差があった可能性も指摘される
- ・過疎債の活用が適当ではないものとして示されているものは、①市町村の行政運営に通常必要とされる内部管理経費、②生活保護等法令に基づき負担が義務づけられている経費、③地方債の元利償還に要する経費であり、それ以外は都道府県と市町村が協議し、同意等が得られれば幅広く活用が認められている
- ・しかし、過疎債を活用したソフト事業の具体的なイメージを持たず、明瞭な活用の判断基準を求める市町村にとっては、この自由度の高さがかえってネックとなり、初年度は活用を控え、他団体の動きの様子見するという動きにつながってしまったものとみられる
- ・一方で、前項のように、市町村長が過疎債ソフト事業は将来に向けた投資であるとの見解を明確に示し、人づくりや新たなシステムづくりに係るソフト事業を集中的に実施した市町村や、時限的でかつ事業効果が長期にわたって見込めるものに対して優先的に過疎債を活用していくという方針を打ち出してソフト事業を精査していった市町村もある
- ・したがって、ソフト事業への過疎債の活用にあたっては、都道府県や市町村が上記のように自由度が高い制度となっていることを十分理解しつつ、地域や事業の実情等に応じて柔軟に対応していくことが重要である
- ・市町村においても、過疎債を活用してソフト事業を行うことの意味や意義を住民や議会に自信を持って説明できる力を高めていくことが重要と考えられる

1-3-3. ソフト事業への過疎債の活用方策について

(1) 過疎債ソフト事業の具体例や実践事例に係る情報提供の必要性

- ・多くの市町村からは、短い計画策定期間の中で活用も含めた十分な検討は難しかったという声が聞かれ、計画策定時には、総合計画等の既存の行政計画で位置づけられているソフト事業を抽出したり、関係各課に照会するなどしてソフト事業を幅広く洗い出しており、実際に過疎債を活用するかどうかは別にして収集されたソフト事業を全て自立促進計画に記載した、という方法を取った市町村も少なくない
- ・計画に記載したソフト事業の中で具体的にどの事業に過疎債を活用していくかを精査する際に、どのような事業が過疎債ソフト事業として相応しいかという判断が難しく、具体例や活用事例を示してもらいたかったという声が聞かれた
- ・一方で、各地で取り組まれているソフト事業の中には、過疎対策として実施することに意味があるものやあまり事業額が大きくなく比較的取り組みやすい事業も少なくないとみられる
- ・国においても、平成22年度以降各地で取り組まれた過疎債ソフト事業の具体例や実践事例、事業の評価手法などを幅広く収集・整理・蓄積し、より一層積極的に情報提供していくことが必要であろう
- ・過疎地域市町村においても、そうした具体的な取組事例を参考にしながら、改めてソフト事業への過疎債の活用について検討を行うことが求められる

(2) 「新たな仕組み」を支え動かす「人づくり」の促進

- ・6年間という時限立法の期間の中で、過疎債を活用しながら様々な取組を試行し、地域を支える「新しい仕組み」を創り上げていくためには、行政内部、あるいは地域の中においてそれを動かす「人材」の育成・確保が同時になされる必要がある
- ・このため、例えば地域での話し合いや専門家を招いた勉強会を継続的に実施したり、定期的にセミナーを開催するなどにより、この6年間で行政職員や集落住民などの「学び」と「成長」を促し、「新しい仕組み」を持続可能なシステムとして機能させる人材を育成していくことも、より効果的なソフト事業を展開していく上で重要な取組のひとつといえる

(3) 過疎債を活用した基金の造成に対する理解の促進

- ・平成22年度に過疎債ソフト事業を実施した492市町村のうち、過疎債を活用した基金造成を行ったのは3割弱(131団体)であった
- ・ヒアリング調査でも、6年間の法期限が切れた後もソフト事業を継続的に実施できるよう基金を造成した市町村と、起債発行額が大きくなることを懸念して、起債をなるべく抑制するという考え方から基金造成を見送った市町村とに概ね二分された
- ・基金造成にあたっては、医療や教育など分野を特定せず、幅広く過疎地域の自立促進に資するソフト事業全般に使えるような基金としている市町村もあり、また、過疎債ソフト分を活用した基金の取崩しの期限について特に規定はないため、平成28年度以降に取崩すことを計画している市町村もある
- ・このように目的の定め方や取崩しの期限についての解釈が市町村(都道府県)により様々であったことを踏まえ、国としても、過疎債を活用した基金造成に関して、都道府県等を通じて正しい理解を促していく必要がある
- ・また過疎地域市町村においても、過疎債を活用して基金を造成し、過疎対策としてのソフト事業の充実に活かしていくことも方策のひとつとして捉え、計画期間中においても、周囲の状況の変化等も考慮しながら、折りに触れて基金造成の是非について検討を行うことも重要と考えられる

1-3-4. 広域自治体としての都道府県の役割について

- ・ 過疎債を活用したソフト事業の実施状況や過疎債活用率は都道府県ごとにばらつきが大きかった
- ・ ただし、過疎債活用率があまり高くない都道府県の中には、実施した過疎債ソフト事業は件数も額も小さいが新規事業の割合が高いというところも多かったことから、新たな仕組みをつくるような新しいソフト事業に過疎債を活用することが望ましいと考えた都道府県は、市町村に対しても過疎債を活用するソフト事業を十分吟味するよう働きかけたのではないかと推察される
- ・ 自立促進計画の策定にあたっての都道府県との協議は同意を要するものではないため、基本的には各市町村がその責任において過疎対策事業を企画・立案することができるが、ヒアリング調査などから実態をみると、実際には都道府県との協議の中で見直しが求められるケースもあり、本調査でも過疎債を活用しなかった理由として「都道府県から不可とされた」と回答した市町村も一部みられた
- ・ 都道府県が内包する過疎地域の状況は様々に異なり、また行財政運営の効率化や財政健全化に対する考え方もそれぞれ異なるため、一律的な対応は難しいが、多くの市町村が法改正にあたり過疎債のソフト事業への活用を望んでいたことを踏まえると、都道府県においても、広域自治体としての優れた情報収集能力や調整能力を発揮しながら、市町村の主体性や取組意欲を尊重し、支援していく協力体制が求められる

第2部 過疎地域における集落対策の現状と集落活性化の取組事例

2-1. 過疎地域における集落機能の維持・活性化に関するアンケート調査

過疎地域の集落の実態や集落機能の維持・活性化に向けて功を奏している特徴的な取組事例を把握するため、全国の過疎地域市町村に対してアンケート調査を実施した。

本アンケート調査結果のポイントとしては、以下の3点にまとめられる。

○集落単独での維持が最も困難になっているのは「地域文化の保存・継承活動」であり、地域社会を維持していく上で、集落固有の祭りや伝統行事が消滅していくことへの危機感は強い

- 単独集落での維持が困難な活動として最も多くから挙げられたのは『地域文化の保存・継承活動』であり、各集落の歴史的な蓄積である祭りや伝統行事などの地域文化こそ地域社会の維持に欠くことのできない重要な要素であるという認識が、行政にも集落住民自身にも広く浸透していることが示唆される
- こうした集落同士の連携に対する行政の支援として活動費を助成・補助するケースが多くみられるが、既に各地で祭りや行事の維持が困難になりつつある中で、様々な工夫により保存・継承を図っている集落に対しては、より一層重点的な支援を行うことが求められる
- さらに、こうした財政面での支援にとどまらず、今後は、地域社会のつながりの基盤となる地域固有の文化をアーカイブし、我が国全体の文化的資産としてその価値を広く情報発信していくことも、集落機能の維持・活性化を図る上で行政が果たすべき役割として一層重要と考えられる

○集落外のような主体の参画により集落活動が維持されている背景には、地域担当職員の働きかけや集落支援員などの人的支援施策など、これまでの集落対策の一定の効果がみられる

- 地域担当職員の助言・仲介や集落支援員・地域おこし協力隊の配置、活動団体を対象とした補助事業・モデル事業の実施などがきっかけとなり、集落外からの支援・協力が得られるようになった例も少なくない
- 高校・大学などの教育機関や研究機関が集落活動に参加している例も比較的多く、行政の仲介や支援事業の一定の効果が示唆される
- どのような集落活動に対してどのような支援が必要かを見極めながら、外部機関とのマッチングや適材の発掘・配置等を行っていくことが重要と考えられる

○地縁的組織である集落に対しテーマ的組織である住民団体やNPO等が支援している例が多くみられ、ボランティアやNPO等の参画促進による活動の担い手確保の必要性も多くの市町村が指摘している

- 地域担当職員などの行政職員の助言・仲介や、集落支援員・地域おこし協力隊といった人的支援施策により維持されている集落活動においても、地域住民自らが自主的・自立的に取り組んでいくことが肝要であり、その上で、活動を継続的に維持していくためには、住民団体やNPO等の担い手の確保がポイントとなる
- 複数集落をまたぐテーマ的な組織である住民団体やNPO等が集落活動の担い手となっている例も多く、集落住民の個人的なつながりや人的ネットワークで連携が図られている
- 集落活動の中でも特にテーマ性のある活動や広域的に展開することが有効な活動については、行政による人的支援や外部機関と集落とのマッチングを充実させていくことが有効
- 祭りや森林保全活動などテーマ性のある活動を切り口にして、外部に対して広く集落活動の担い手を募集し、テーマ的組織の参画を促すことも重要と考えられる

2-2. 特徴的な集落対策に係る現地ヒアリング調査

2-1. で収集した集落機能の維持・活性化に係る各地の事例について、複数集落の連携を図ったり外部からの支援を得ながら集落機能を強化するといった「機能的再編」による集落活性化に着目し、特徴的な事例を抽出した上で、8市町村の16の取組事例について現地ヒアリング調査を実施した。

各事例の概要とポイントは、以下のとおりである。

市町村	類型	取組概要
北海道 浦河町 [全域過疎]	b: 複数集落が特定分野で連携するテーマ型組織を設立 2: 外部からの支援なし	◆3集落にまたがる広域での「姉富東ふるさと守り隊」の活動事例 農水省事業(農地・水・環境保全向上対策事業)のモデル地区選定を契機に、3集落と土地改良区、水利組合、非農家等により「姉富東ふるさと守り隊」を発足。集落同士が協働・切磋琢磨しながら農地や水路の一体的な保全、景観形成、伝統農法の継承等の活動を展開している。
長野県 長野市 [一部過疎]	c: 他の集落とは連携せず単独集落としての機能を強化 2: 外部からの支援なし	◆中区一二地区(鬼無里)における「ロハス茸菜里」の活動事例 中区一二地区の住民が、道路整備で伐採した木をほだ木として活用し、きのこオーナー制を導入して都市との交流を図る任意団体「ロハス茸菜里(きなき)」を発足、自治会活動とは別に地区内で連携して支障木の伐採による景観整備やオーナー制の活動を実施している。
	a: 複数集落を束ねる新たな地域マネジメント型組織を設立 2: 外部からの支援なし	◆大岡地区住民自治協議会における集落連携による共同作業の実施事例 長野市版都市内分権の流れを受け、旧大岡村全体(10行政区57集落)を束ねる大岡地区住民自治協議会を設立。単独集落では継続できなくなっていた生活道路の草刈について、同協議会の総務部区長会が中心となって集落間連携を図り、他集落からの応援を得て実施している。
愛知県 東栄町 [全域過疎]	c: 他の集落とは連携せず単独集落としての機能を強化 1: 外部からの支援あり	◆「古戸ひじり会」による都市住民との交流を通じた集落活性化事例 振草地区の古戸集落では、行政職員が地域支援職員として参加し、集落の地域づくり団体と一般応募者や大学生との協働により遊休農地の再生や集落の散策マップ作成などの活動を展開。行政職員中心の運営体制から徐々に集落スタッフの自発的な動きへと移行している。
	c: 他の集落とは連携せず単独集落としての機能を強化 1: 外部からの支援あり	◆布川地区におけるNPOとの協働による伝統芸能の保存・継承活動事例 町が県とともに町内全域で進めてきた「花祭り」を活かした都市との交流事業をきっかけに、中設楽集落の布川地区と名古屋市内のNPOや中学校との交流が活発化。布川地区の住民が中学校を訪れ舞の指導をしたり、中学校生徒が布川地区花祭りで舞うなどの交流の展開もみられる。
愛知県 豊根村 [全域過疎]	c: 他の集落とは連携せず単独集落としての機能を強化 1: 外部からの支援あり	◆富山区における「NPOとみやま交流センター」による山村留学の取組事例 富山区で山村留学を実施しているNPOとみやま交流センターが、本来の活動のほかに、地域の草刈や各種集落活動に積極的に参加し、地域活動の維持を図っている。また自主的に小学生や保育園児の放課後の見守り活動を展開し、これを契機として集落活動が活性化している。
	b: 複数集落が特定分野で連携するテーマ型組織を設立 2: 外部からの支援なし	◆三沢区における交流施設の管理運営を通じた地域活性化の取組事例 三沢区では6集落が様々なテーマごとに連携して地域全体での活性化を目指すため、地域内の様々な組織体を一本化し『三沢活性化協議会』を設立。その後、三沢区が公共施設の指定管理者となったことを契機に『三沢区施設管理部会』に移行、生協等とも連携しながら多彩な交流活動を展開している。

市町村	類型	取組概要
京都府 宮津市 [全域過疎]	a: 複数集落を束ねる新たな地域マネジメント型組織を設立 2: 外部からの支援なし	◆吉津地区における「吉津げんき会」の活動事例 市が市民と行政の協働を推進するツールとして旧村単位での新たな自治組織の設置を呼びかけ、12 地区で地域会議が組織された。なかでも吉津地区では地域での一斉清掃や植樹、道路補修、地域文化の継承(夏祭りの開催)などの幅広い集落活動を5集落が共同で実施している。
	a: 複数集落を束ねる新たな地域マネジメント型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆日ヶ谷地区における「日ヶ谷地域会議」の活動事例 5集落からなる日ヶ谷地区の地域会議では、地域課題があまりにも広範囲にわたるため、平成 23 年度からは特に景観保全と地域の産業興しに特化した活動に絞り込み、府や市の各種補助事業や府職員(里の仕事人)の支援を得ながら活動を展開している。
	a: 複数集落を束ねる新たな地域マネジメント型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆世屋地区における「ふる里会議世屋」と様々なテーマ別組織の活動事例 世屋地区の地域会議(ふる里会議世屋)では、地区外に広くネットワークを形成している様々な団体を中心となり、地区内外から幅広い参加を得ながら地域づくり活動が展開されている。
島根県 邑南町 [全域過疎]	b: 複数集落が特定分野で連携するテーマ型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆市木地区における「安夢未(あゆみ)プロジェクト」の活動事例 市木地区では町の呼びかけに応じて「夢づくりプラン」を策定。さらに県事業のモデル地区選定を契機に、複数集落や地域団体、有志等からなる活動組織を立ち上げ、町や県による人的・財政的・技術的支援を受けながら地域活性化のための様々な「攻め」の取組を実施している。
	b: 複数集落が特定分野で連携するテーマ型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆日和公民館区全体での集落連携による獣害対策の取組事例 日和地区でも「夢づくりプラン」の策定や県事業のモデル地区選定を契機に、地域活性化のための推進体制を組織。特に獣害対策については広域的な取組が効果的であることから、同組織が地区全体の活動として牽引し、複数集落の連携を図っている。
岡山県 真庭市 [全域過疎]	a: 複数集落を束ねる新たな地域マネジメント型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆二川地域における「二川ふれあい地域づくり委員会」の活動事例 二川地域(4 地区 22 集落)では県モデル事業の選定を受け、推進組織「二川ふれあい地域づくり委員会」を設立、地域活性化プランの策定や県から派遣された専門家の指導による防災マップの作成等に取り組んだ。モデル事業の成果を踏まえ、女性や若者の参加を促して組織を再編している。
	a: 複数集落を束ねる新たな地域マネジメント型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆富原地域における「とみはら元気集落推進委員会」の活動事例 富原地区(8 区 42 集落)でも県モデル事業の推進主体として「とみはら元気集落推進委員会」を設立し、地域内の様々な組織との連携・役割分担を図り、他地域の先進的な取組事例に学びながら、地域全体で活性化に向けた積極的な活動の展開・充実を図っている。
宮崎県 都城市 [一部過疎]	b: 複数集落が特定分野で連携するテーマ型組織を設立 1: 外部からの支援あり	◆3集落の有志による「木場城活性化委員会」の公園管理と祭りの復活事例 3集落の有志で「木場城活性化委員会」を作り、荒廃の進んでいた木場城公園を再整備。美しい景観を取り戻した公園で、かつて3集落が合同で実施していたが十数年前に消滅してしまった木場城まつりを復活させた。
	b: 複数集落が特定分野で連携するテーマ型組織を設立 2: 外部からの支援なし	◆笛水地区における「活性化委員会」の設置と祭りの共同開催事例 4集落からなる笛水地区では、笛水地区公民館の組織のひとつとして「笛水地区活性化委員会」を設立し、地域住民の出資や寄附で手作りの農産物直売所を建設・運営したり、複数集落合同で祭りを開催するなど、幅広い活動を地区の集落同士が連携して展開している。

2-3. 今後の集落対策の充実に向けた方向性

2-3-1. 集落機能の再編に向けた組織づくりのあり方

(1) 広域的な自治組織の設置とそれを形骸化させない環境づくり

市町村合併により広域化した圏域にいかにかきめ細かく目を配り、行政と住民との新たな協働の仕組みを作っていくかは、多くの合併市町村に共通する課題であり、その解決を目指す意味でも、複数集落を束ねる広域的な自治組織を全域的に設置し、自発的かつ積極的な地域運営を促してきた市町村も多い。

アンケート調査でも、行政主導による集落の機能的再編の事例はほぼすべてが市町村全域を対象として実施されたものであり、集落個々の機能維持が困難になるなか、複数集落による相互補完を促すことで地域コミュニティの自治力を保とうとする行政の方針がうかがえる。

しかしその際、従来の区長会や連合自治会などの組織には手を触れず、各組織間の役割分担や権限関係が十分整理されないまま、各代表が寄り集まる場として新たに組織を設置してしまうケースが多いため、圏域の異なる組織が幾重にもできただけでかえって機動性が落ち、組織が形骸化してしまうことも少なくない。

このため、集落による自治機能の再編を図る場合は、単に既存の組織を束ねた組織を作るのではなく、従来の自治機能の見直しを含め、新たな組織との整合性や補完性等に配慮しながら、地域マネジメント機能を発揮させることが重要である。

特に、行政主導によりこうした新たな広域的組織の設置を促す際には、新たな組織が集落活動そのものを担う主体としてではなく、マネジメント機能に特化した「会議体」となるよう誘導することも場合によっては効果的であろう。

すなわち、活動自体はあくまでも既存の団体や地域組織が担うものとし、広域的組織では、総合的な視点から地域課題を発掘するとともに、地域を構成する様々な組織や団体が地域課題の解決に向けてそれぞれの得意分野で力を発揮できるよう連携・調整を図る場とすることにより、広域的なマネジメント組織としての性格を強調することも重要と考えられる。

また、複数集落を束ねる広域的自治組織を設置する場合、マイナスの部分を広域的に補い合うという観点のみではなく、厳しい状況の中でも複数集落が連携することによって新たな活動に挑戦するという観点から、「攻め」の機能に特化した広域的な地域運営の仕組みを作ることも有効と考えられる。

(2) 転入者等も参画しやすいテーマ型の地域活動による集落機能の再編

田舎志向やふるさと回帰の流れを受けて、都市との交流の促進によりUJIターンの促進を図ろうとする市町村は少なくない。近年では「おためし居住」と言われるような短期体験滞在プログラムを提供する市町村も増えている。このようなUJIターン者や「おためし居住」者の定住化を図る際、様々な集落活動への参加がハードルとなって転入・定住が進まないケースも少なくない。

また、人の出入りが活発になれば、集落での役割も固定化しにくくなるため、集落構成員の流動にいかにか柔軟に対応するかが、自治機能を維持していく上での課題となっている。

このため、従来集落が一手に担っていた様々な自治機能を、テーマに応じて自治会や地域団体等が役割分担して実施することにより、体験移住者がより参加しやすい形へ再編していくことも有効である。

さらに、時宜に応じて集落外の移住者等にも参画を促し、担い手の輪を広げることによって、多様な主体が活動に参加できる体制を再構築しながら地域コミュニティとしての自治機能を発揮していく工夫も必要と考えられる。

また、行政は外部人材が地域に入り込むまでの仕組みや環境整備に専念し、そこから先の具体的な活動や運営は地区や集落に委ねることも、集落の自治機能の再編を図る上で有効な仕組みのひとつと考えられる。各地区に蓄積された社会資本ストックを活用し、どのようなテーマであれば外部の力を借りながら地域活動を展開できるかを地域自らが考え、実践することは、無理のない範囲で実効性の高い集落活動を生み出すことにつながるものと考えられる。

(3)地域の共有資産という観点からの集落間の連携の促進

我が国では、多くの農山村集落において、地域の主たる生業であった農林業等の生産活動を支えるため集落機能が形成・維持されてきた。そのため、集落にある施設の中でも農道や農業用排水路の維持管理は集落内の農家を中心となって行われることが多く、農業者の減少に伴って生産基盤施設の管理水準も急速に低下するという事態が生じやすい。

このような問題に対処するためには、集落における資源管理機能を農業の生産活動の一環として捉えるのではなく、生産活動と結びついた美しい農村景観や生活環境としての農村空間は地域全体で守るべき共有の「資産」「資本」と捉えることが重要であり、農家・非農家がともにそのような共通認識を持てるよう様々な学びや議論の場を作るとともに、地域全体でその維持管理を図っていく仕組みづくりが求められる。

また、人口減少・高齢化等により個々の集落の機能が低下する中で、集落の枠を超えて取り組むべき課題は多岐にわたるが、農林業生産基盤の保全・活用のみならず、文化振興や子どもの健全育成などといった利害の少ない地域課題に焦点を当てて連携を促していくことも、集落間の連携を進めていく上で有効な方策と考えられる。

2-3-2. 多様な主体の参画・連携に向けた人的支援のあり方

(1)地域の人材を活用した地域自治組織への支援

多様な主体が関わる地域コミュニティにおいて、主体間の調整を図り、地域活動を総合的に進めていくためには、地域に精通し、ある程度地域づくりのノウハウや知識のある人材を地域の中で確保していく必要がある。この人材のひとつの有力な候補として考えられるのが、リタイアした行政職員である。

集落支援員などの人的支援を行う際、地域住民の一員としてだけでなく、行政の仕組みに精通し、行政とのパイプ役となり得る人材として退職した行政職員を活用していくことは、地域のコーディネート役として、地域自治組織の主体的な活動を支援する上でも有効と考えられる。

また、地域主体の活動を持続的なものとする上で事務局体制の確立は重要な要素であるが、大きな収益事業を持たない地域コミュニティが独自の財源で専任の人材を配置することは難しい。このため、行政が人的支援に係る経費を負担(補助)しながら、地域が主体的に活動を展開する上で必要となる事務局機能をサポートしていくことも、多様な主体間の連携や行政との協働の円滑化を図る上で重要と考えられる。

(2)都道府県による広域的な連携体制の構築とノウハウの伝授

都市との交流など集落外からの人の移動を活発にし、多様な主体の参画により集落活動の維持・活性化を図ろうとしても、そもそも若年層が流出してしまい高齢化が進んだ山間部の集落などでは、外部からの人材を受け入れるために必要な調整を図る人材そのものが不足していることが多い。

前項(1)で示したように、集落支援員にはこうした多様な主体間の調整機能の発揮も期待される場所である。しかし、地域内の人材を活用して配置されることの多い集落支援員は、既存の様々な地縁組織などの団体間の意思疎通を図り、地域の総意をまとめるという点では大きな力を発揮するが、都市部などの外部の機関との連携に関してはやや不得手であるというケースが少なくない。

この点で、都道府県による集落・地域への直接的な人的支援は、市町村が行う人的支援とはまた異なる意義をもつものとして有効である。すなわち、より広範な知識や経験、人的ネットワークを有する都道府県が人材を派遣し、始動期の集落活動を直接的に支援することにより、外部からの視点で集落内外の様々な関係主体間のコーディネートを図り、広域的な連携体制を構築することも可能と考えられる。

ただし、このような都道府県による人的支援は永続的なものではなく、あくまでもモデル的、時限的な支援として実施されることが想定されるため、限られた支援期間の中で地域にノウハウを伝えていくとともに、次のコーディネート役となる人材を地域の中で育てていくことも重要である。

(3)外部人材を引き込み地域に定着させるための仕組みづくり

アンケート調査からは、集落外からの参加・協力を得て集落活動が維持されている事例が多数収集されたが、行政職員による外部団体の紹介・仲介や地域おこし協力隊などの人的支援施策の展開が集落活動に外部人材を引き込むきっかけとなっている例が多くみられた。また、行政の仲介・支援によって高校や大学などの教育機関や研究機関が集落に入り込み、地域活動の担い手となっている例も多い。

一方で、多くの過疎地域市町村では、雇用機会が少ないことがUJIターンの促進を阻害する大きな要因となっており、例えば地域おこし協力隊として都市部等の若年層を行政が雇用して集落に派遣し、様々な集落活動の維持を図るにしても、概ね3年以内とされる派遣期間が終了した後の雇用の受け皿がなければ、せっかく地域に溶け込んだ外部人材が再び流出してしまうことになる。

このため、市町村がそれまでは直営で行ってきた様々な事業をアウトソーシングしたり、集落機能を担う外部人材が継続して活動できる事業の仕組みを作り、都市部等からの若年層の移住を促すことにより、様々な地域活動の維持や集落機能の強化を図っていくことも有効と考えられる。

なお、その際には、当該事業が行政の支援に頼ることなく自主運営が成り立つような仕組みとして、常に運営の改善・強化を図るとともに、関係団体との調整や情報提供等の行政の側面的な支援を併せて行いながら、外部人材の地域への定着を促すことも重要な課題と考えられる。

また、外部人材を受け入れる小さな雇用の場合は、地域住民や地域の事業者(商店・事業所・旅館等)、各種団体などの関係者の日ごろの交流の中から発掘されることもあることから、こうした地域内での話し合いや情報交換を活発にするための支援も有効であると考えられる。

(4)都道府県等による広域的な活動の担い手の確保

人口減少や高齢化が進む中で、大学などの様々な集落外の団体と連携しながら地域づくりの担い手を確保し、集落活動を支える人材の幅や広がり厚くするケースも増えている。前項(3)で示したように、市町村としても様々な団体とのつながりや地域おこし協力隊などの人的支援制度を活用して担い手の確保に努めており、またアンケート調査でも、集落住民が持っている個人的なつながりや人的ネットワークを活かして多様な主体の地域活動への参画を得ている例が少なくないことも明らかとなった。

しかし、集落や市町村が持てるネットワークだけでは限界があり、活動に必要な人数が集まらなかったり、経常的・継続的に一定の人数を確保することが困難であることも多く、そのためにせっかくの取組が一過性のもものになってしまうことも懸念される。また、特に冬期の高齢世帯等の雪下ろしや山林の管理、あるいは高齢者福祉の充実などは今後一層ニーズが高まる分野であり、多くの担い手が必要となるとみられるが、小規模な市町村が単独に必要な人員を適宜確保していくのは困難な部分も多い。

このため、前項(2)のような都道府県職員による直接的な支援だけでなく、都道府県や広域的なNPO等の中間支援組織が窓口となって活動の担い手となる人材を広く募集し、市町村や集落とのマッチングを行い適宜派遣するといった仕組みも、今後ますます重要となるであろう。

(5)外部の専門家の助言・指導や評価を通じた活動内容の充実

地域による主体的で自主的な活動を支援するための手法のひとつとして重要な役割を果たすと考えられるのが専門家の紹介や派遣である。

集落点検活動や防災マップ作りなど、活動のテーマに応じて、外部の専門的な助言・指導を適宜取り入れるとともに、地域の中での検討を深めるためのアドバイザーやコーディネーターを派遣するなどの人的支援を図ることによって、地域住民だけで取り組むよりも活動内容や取組体制により一層深みや厚みが生まれ、充実した地域活動の展開に寄与するものと考えられる。

また、特に集落点検の際には、住民自身が住み慣れた地域を新たな観点から見直す中で、外部の第三者から地域に賦存する資源を地域の「資産」として評価されることにより、地域への誇りや愛着を深めるきっかけとなることも少なくない。

こうした外部からの評価は、地域にある「もの」ばかりでなく、地域の「活動そのもの」にも向けられることが重要である。例えば、集落活動の全国的な実態に精通した有識者から、それまで集落では当たり前のように続けられてきた取組や集落同士が連携して取り組んでいる活動を特徴的・先進的なものとして評価されることによって、住民自身が活動の意味や意義を知り(学び)、活動を続けてきたことへの自負・自信を強くしたり、さらなる取組への意欲を高めることにつながるケースも少なくない。

このため、様々な外部の専門家等を活用して第三者からの視点を集落に取り込むことにより、住民自身が地域の「資産」や他に誇れる「活動(取組)」を見出すとともに、それらを守り、維持していくために取り組んできた集落活動の意義や価値を改めて理解し、受け止める機会を創出していくことも重要といえる。

2-3-3. 集落の発意をくみ取り協働を促すための財政的支援のあり方

(1)集落の主体性や意欲を尊重・重視した支援の仕組みづくり

人口減少・高齢化が進み、地域の担い手が減少する中で、住民一人ひとりに「自分たちの地域は自分たちでつくる」という意識のもとで積極的に地域づくりへの参画を図るためには、地域の自主性・主体性を尊重し、その意欲を積極的に評価して支援することが求められている。

その際の財政的な支援の方法としては、用途を地域の自由裁量に委ね、ある程度まとまった助成金等を交付する方式と、少額でも多彩なタイプの支援メニューを用意し、多角的に地域づくり活動を支援する方式がある。

複数の補助金をまとめて一括交付金として広域的な自治組織に交付する方式では、交付金の受け皿である自治組織において圏域全体を見渡した上で、重点課題に事業費を厚く配分することができる。

一方、そのような用途が自由な一括交付金でなく、テーマに応じた少額の補助事業の場合も、複数集落による活動を支援の前提とし、かつ広域的な自治組織を申請主体とすることにより、地域課題の解決に向けて広域的に連携して取り組む意欲の高い地域のやる気をより喚起させることが可能となる。

いずれの方式にせよ、補助金額の大小ではなく、各地域が最も重視する課題を自ら抽出し、その解決に向けた取組を重点的かつ実務的に支援していくという仕組みを構築していくことが重要と考えられる。

また、地域の主体的な活動に対する財政的支援を単に“ばらまき”に終わらせないためには、ある程度中・長期的な期間で活動の見通しの検討及び持続可能な行動計画の立案を促すとともに、単年度ではなく継続的な観点から活動を支援していくことも重要であろう。

アンケート調査で収集された事例でも、新たな地域自治組織の立ち上げやその活動に係る経費だけでなく、新たな組織による地区計画の策定に対しても補助している例が多くみられており、こうした計画策定への財政的支援は、新たな地域自治組織に住民主体での地域づくりを担う組織としての役割・性格をより明確に持たせるためにも重要かつ有効といえる。

(2) 都道府県のモデル事業による活動の始動期への集中的な支援

従来からまとまりが強く一体感のある集落でも、活動に参画する人が限られていたり、活動自体がマンネリ化するなどの問題を抱えていることも少なくない。

このような場合に、都道府県がモデル事業に指定するなどして、その活動を資金面も含めて集中的に支援することにより、住民自身の気づきや学びを促すとともに、様々な関係機関とのネットワークの構築や技術的支援、情報提供等を行い、活動の展開が軌道に乗るまでの始動期を支援していくことも効果的である。

なお、都道府県が集落活性化のパイロット事業として全県的にモデルの普及を図ることを前提として特定集落の取組に対し直接的・重点的に投資することは、当該集落のさらなる活動へのインセンティブや意欲を高め、活動層の拡がりや活動内容の充実を図る上でも効果的であるが、同時に市町村が当該集落の活動を市町村内の他の集落に普及させていくことを積極的に支援するような取組や工夫もあわせて必要であろう。

(3) 集落固有の文化を糸口にしたコミュニティの再興と交流・移住への仕組みづくり

社会基盤整備や生活交通の維持等と比べると、文化振興施策は厳しい財政運営を理由に後回しにされがちであるが、集落で連綿と受け継がれてきた地域固有の祭りや伝統芸能は、地域に人が居なければ消滅してしまい、一度失われたら再開するのは極めて困難であるため、その保全・継承対策は急務となっている。

アンケート調査でも、地域文化の保存・継承は単独集落では維持が困難な活動の最上位に挙げられ、また、集落同士の自発的な話し合いを契機に複数集落が連携してその保存・継承に取り組んでいる例も多いことから、地域固有の文化は住民にとってはコミュニティの基底にある共通の財産であり、地域社会を維持する上で欠くことのできない重要な要素であるとの認識を、行政も集落住民自身も強く持っていることが示唆される。

このため、地域で継承されてきた行事や伝統文化を再評価し、新しい枠組みで再興することによって、地域の一体感・連帯感を再生させ、衰退していた集落の様々な機能を活性化させることも大いに期待できる。

また、都市住民にとっては、集落の伝統文化は当該地域の生活や暮らしをより深く理解するための地域固有の資産であるといえる。このため、集落での生活そのものを「地域文化」と捉え、暮らしの『知恵』や『わざ』をプログラム化して提供し、都市部からの交流や移住を促す仕組みづくりを財政的に支援することも有効と考えられる。