

**過疎地域等における今後の集落対策の
あり方に関する中間とりまとめ（案）****1 過疎集落等の現状と課題**

過疎地域等における集落は、既に、小規模化が進み、高齢者割合が高い集落も増加していることから、集落機能が低下し維持困難な集落が多くなっている。実際、高齢化の進んだ集落については、地元市町村がいずれ消滅の可能性があるとしている集落が相当程度存在する。

また、具体的な課題として、空き家の増加、商店等の閉鎖、公共交通の利便性低下などの住民生活における問題のほか、働き口の減少や耕作放棄地の増大など産業基盤に係る問題がとくに多く挙げられている。

一方、少子高齢化が急速に進み、日本全体の人口が平成 16 年（2004 年）をピークに急激な減少局面に突入しているなか、平成 47 年（2035 年）、平成 52 年（2040 年）に向けて、過疎地域の人口は、引き続き全国に比較して減少率が大きいことが予想されている。また、国土審議会政策部会長期展望委員会の推計でも、2050 年までに、現在、人が居住している地域の約 2 割が無居住化すると予測されている。

人口減少と高齢化は、まず地方において顕著になり、地域コミュニティや生活基盤の崩壊・消滅の危機という形として現れている。この日本全体の人口減少に対して、これまでの守りの対策に加えて、積極的な対応、攻めの対策をとるべく、地方の取組がすでに動きだしている。

具体的には、定住自立圏構想に加え、地方中枢拠点都市圏が推進されている。これは、人口減少・少子高齢社会にあっても経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするためには、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市や、その圏域を戦略的に形成していくことが必要であること、その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスを持続可能な形で提供していくことが必要であるとの指摘を受け、提唱されたものである。

一方、厳しい状況にある過疎地域において、最も住民に近く、人々の暮らしの原点ともいえるべき集落が地域のコミュニティ、伝統文化を支えてきており、過疎地域の集落が有している意義を改めて評価し、定住自立圏構想や地方中枢都市圏で提唱されている圏域内の政策とあわせて考える必要がある。人々は集落を単位として、農林水産業等の生産を補完し合い、日常生活における相互扶助のもとで、水田や山林など地域資源の維持保全を図ってきた。とくに、地域資源の維持保全に係る集落機能は、日本の国土を安定的に保全し管理していくために重要な役割を果たしている。

すなわち、過疎地域の集落は、農林水産物の供給を通じて都市を含めた日本全体にとっての食料生産の重要な担い手であると同時に、農地・森林などの維

持によって都市を含めた地域全体の環境を保全する重要な役割を担っている。また、都市的な生活では見失われがちな「人と人がつながる共同体を重視した暮らし方」「自然と折り合い、自然とともに暮らす生活と技術」を伝承してきている。このように、「地域環境」「食料供給」「生活文化」の視点に立って過疎地域の集落の機能と価値を改めて評価し、その集落での暮らしを持続させることが、都市にとっても大きな意味をもっていると認識する必要がある。

したがって、日本全体が人口減少する社会にあっても、過疎地域におけるこのような集落機能を引き続き維持するだけでなく、中長期的に持続可能なものに活性化していくことが重要な課題である。

実際、条件不利地域である過疎地域の集落において、厳しい状況にもかかわらず一部の中山間地域にIターン・Uターンの増加の現象が見られつつある今こそ、住民の暮らしの糧である生産の営みを確保（地域産業の振興）し、住民の暮らしを支える生活の営みを確保（日常生活支援機能の確保）すべく、施策を推し進めなければならない。

今回、このような問題意識のもと、どのような集落対策を進めるべきか検討する。

2 これまでの過疎地域等における集落対策の検証

(1) これまでの集落対策の取組概要

① 国の施策

○ 過疎地域自立促進特別措置法に基づく集落対策

過疎対策立法においては、昭和45年の緊急措置法制定当初から過疎地域自立促進のための対策の目標の一つとして、「基幹集落の整備及び適正規模集落の育成を図ることにより、地域社会の再編成を促進すること。」が規定されている。

過疎対策立法に基づき、関係補助金や過疎対策事業債により、これまで、集落間の道路や集落排水施設、集落を整備するための農地、宅地、住宅、公民館や集会施設などのインフラ整備が進み、地域格差の是正が図られてきている。

これに加え、平成22年の過疎法改正において、これまでのハード事業に加え、地域の実情に応じた主体的かつ創意工夫に富んだソフト対策がますます重要になっているとの認識から、ソフト事業の支援を拡充することとした。具体的には、地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るためのソフト事業として過疎地域自立促進特別事業（いわゆる過疎債ソフト事業）が過疎債の対象として新たに追加されており、集落の活性化に活用される事例も多く見られる。

○ 過疎地域等自立活性化推進交付金による支援

過疎地域等の自立活性化を推進することを目的とし、次に示す4つの事業の経費の全部又は一部について予算の範囲内で交付する交付金により、過疎地域等の集落対策を支援している。過疎地域等自立活性化推進交付金（以下「交付金」）が創設された平成22年度以降、これまで毎年度予算額を超える申請がある。

（過疎地域集落再編整備事業）

過疎地域市町村に対し、定住促進団地整備事業や定住促進空き家活用事業、集落等移転事業、季節居住団地整備事業を支援している。

平成22年度から25年度までの実績としては、合計51件（5.0億円）を支援してきており、具体的には、定住促進団地整備事業（23件）、定住空き家対策活用事業（28件）である。

（過疎地域遊休施設再整備事業）

過疎地域市町村等に対し、廃校舎などの遊休施設を有効活用し、地域間交流施設や地域振興施設を整備する事業を支援している。

平成22年度から25年度までの実績としては、合計22件（3.4億円）を支援してきている。（なお、平成22年度のみ地域間交流施設整備事業として6件（1.7億円）を支援している。）

（過疎地域等自立活性化推進事業）

過疎地域市町村等に対し、過疎地域における産業振興や生活の安心・安全確保対策、集落の維持・活性化対策、移住・交流・若者の定住促進対策、地域文化伝承対策、環境貢献施策の推進といった喫緊の諸課題に対する取組を支援している。

平成22年度から25年度までの実績としては、合計106件（10.6億円）を支援してきており、具体的には、産業振興（37件）、移住・交流・若年者定住（18件）、集落の維持・活性化（16件）などである。

（過疎集落等自立再生対策事業）

平成24年度補正から集落対策をターゲットにした交付金を創設した。

過疎地域等条件不利地域において、住民の一体性が確保されている生活圏において、医療・福祉対策、日常生活における交通の確保、地域産業・生業の振興、地域の伝統文化の継承・振興等などの総合的な取組を支援している。

○ 集落支援員制度・地域おこし協力隊制度による支援

集落対策を支援する国の施策として、総務省では平成20年度より集落支援員制度を、平成21年度より地域おこし協力隊制度を設けている。集落支援員は原則として地元の人材に、地域おこし協力隊員は地域外の都市部の人材に活躍してもらう特徴があるが、どちらも地方自治体からの委嘱を受けて活動し、その経費を特別交付税で措置するものとなっている。

（集落支援員制度）

過疎地域等の集落は、人口減少と高齢化の進展に伴い、集落機能が低下し維持困難な集落が多くなっているため、地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してノウハウ・知見を有した人材が、集落の巡回・状況等の把握、きめ細かな集落点検、集落のあり方の話し合い、集落の維持活性化に向けた取組に、市町村と協働して取り組む「集落支援員制度」について、平成 20 年度の過疎問題懇談会において提言がなされ、制度化された。

国の具体的な支援として、総務省が地方自治体への特別交付税措置による財源手当や情報提供等により支援している。

特別交付税措置は、専任の集落支援員の場合は 1 人当たり 350 万円、自治会長など他の業務との兼任の集落支援員の場合は 1 人当たり 40 万円を上限に、集落支援員の設置や集落点検の実施、集落における話し合いの実施に要する経費を対象としている。

平成 20 年度に制度を創設した際は、専任 199 名、兼任約 2,000 名、77 自治体（11 府県 66 市町村）だったが、平成 25 年度では、専任 741 名、兼任 3,764 名、196 自治体（7 府県 189 市町村）に増加している。

以下、平成 25 年度の専任の集落支援員の状況を見てみると、約半数が平成 25 年度から委嘱されており、年度を区切って委嘱されている集落支援員が多いと考えられる。

都道府県の集落支援員は、全体の 6%程度で、市町村の集落支援員を補完する役割が多い。

市町村の集落支援員の特徴は、ほとんどが同一自治体出身であり、また、60 代以上の男性が多い。一週間当たりの平均労働日数は約 7 割が 3 日以上で、年間報酬額は約 6 割が 100 万円以上であった。

このことから、地域の実情に詳しく、仕事を定年退職して時間的に余裕ができた方が、比較的多くの日数を新たなライフワークとして月額 10～20 万円の報酬で活動している支援員が多いと考えられる。

（地域おこし協力隊制度）

地域おこし協力隊は、都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移し、地方自治体からの委嘱を受け、最長 3 年間、地域に居住して地域おこし活動や農林水産業の応援、住民の生活支援を実施しており、支援員と同様に集落の維持活性化に向け、市町村と協働して取り組んでいる地域おこし協力隊員もいる。

国の具体的な支援として、総務省が地方自治体への特別交付税措置による財源手当や情報提供等により支援している。

特別交付税措置は、隊員 1 人当たり報酬等の上限が 200 万円、活動費の上限が 200 万円、合計 400 万円を上限とし、また、隊員を募集する地方自治体当たり 200 万円を上限として交付している。

平成 21 年度に制度を創設した際は、89 名、31 自治体（1 県 30 市町村）だ

ったが、平成 25 年度では、978 名、318 自治体（4 府県 314 市町村）へと大幅に増加している。

協力隊の男女比が 6:4 と女性隊員も比較的によく、20 歳代と 30 歳代が全体の約 8 割と若者の割合が高く、任期終了後も約 6 割が当該自治体やその周辺に定住しており、ワカモノ・ヨソモノの視点で集落の維持活性化に向けた取組を支援すると同時に、自らが定住することで集落の人口減少対策にもなっている。

一方で、市町村が集落対策として活用している制度についての市町村アンケートでは、地域おこし協力隊が約 3 割であるのに対し、集落支援員は約 2 割にとどまっている。これは、平成 25 年度地域おこし協力隊員数が 978 名、同年度専任集落支援員数が 741 名で、専任の集落支援員数の方が少なくなっている点も原因と考えられるが、地域おこし協力隊員が地域外からの人材であること、ほとんどが若者で ICT を利用した情報発信などのノウハウを持っていることなどが、市町村長や集落担当者にとって魅力的に映っているためと考えられる。

② 市町村の取組

平成 26 年に過疎地域の市町村を対象に実施した、市町村における過疎地域の集落対策の取組に関する実態調査をもとに分析した。

○ 現在の集落対策の状況

平成 20 年～25 年の間で、過疎地域の全集落約 6 万 5 千のうち、集落点検を実施しているのは約 1 割、また、集落活性化プランを作成しているのも約 1 割にとどまっており、平成 20 年に提言が出されて以降、全国的にはまだ対策が進んでいるとはいえない。

○ 市町村の集落対策に関する問題意識

市町村の集落対策に対するビジョンは、約 2 割の市町村がビジョンを有しているが残りはビジョンを特に持っておらず、市町村の問題意識は未だに低いといえる。地域的には、中国・四国圏がビジョンを有している割合が高いが、北海道・東北圏、近畿圏が低い傾向にある。

○ 市町村の集落対策に関する体制

市町村の集落対策を専門に行っている部署は、課（室）、係、担当職員合わせて約 2 割の市町村が部署を有しているが残りは有しておらず、市町村の集落対策の体制が不十分な市町村が多い。

○ 市町村による集落の現状把握

市町村による集落の現状把握の状況は、約 2 割の市町村が独自に集落の実態把握調査を行っており、特に中国・四国圏では約 3 割と高い割合で独自に調査を行っているが、他の地域は 2 割に満たない低い割合であり、全国の地方圏によって偏りがみられた。

○ 集落対策における人材の確保

市町村アンケートで複数回答を求めたところ、地域住民を除いて集落対策の中心を担っている主な人材として、約 9 割の市町村が市町村職員、約 6 割の市町村が自治会長を挙げていた。また、約 3 割の市町村が集落支援員・地域おこし協力隊等の外部人材を挙げていた。一方、市町村における集落対策に取り組むにあたっての主なハードルとしては、財源不足が約 8 割、人員不足が約 7 割、人材不足が約 4 割となっている。

市町村職員の体制を容易には強化できない状況の中、集落対策の中心を担う人材をどのように確保するかが課題であり、人員確保や人材育成について更なる対策が必要である。

③ 都道府県の取組

平成 26 年に過疎地域の都道府県を対象に実施した、都道府県における過疎地域の集落対策の取組に関する実態調査をもとに分析した。

○ 都道府県の集落対策に関する問題意識

約 6 割の都道府県が、市町村の共通の課題について広域的に必要な支援に取り組んでいる立場（補完的立場）をとっている一方、約 2 割の都道府県が、市町村と共同で集落対策に取り組む立場（積極的立場）をとっており、特に近畿圏、北海道・東北圏、中国・四国圏においてその傾向が強い。

しかしながら、約 1 割の都道府県は、集落対策は市町村が主体的に実施するものとして特に集落対策を意識した施策を行っていないとしており、これらの都道府県は過疎地域の割合が低いところが多かった。

○ 都道府県の集落対策に関する体制

集落対策に対する都道府県の体制は、約 4 割の都道府県が集落対策の専門部署等を設置しており、残りの約 6 割の都道府県が設置していない。

また、集落対策に積極的立場をとっている都道府県の約 6 割、補完的立場をとっている都道府県の約 3 割が係以上の専門部署等を設置している一方、専門部署等を置いていない都道府県の中には過疎地域の割合が高いところも含まれていた。

○ 都道府県による集落の現状把握

都道府県による集落の現状把握の状況は、約 4 割の都道府県が独自に集落の実態把握調査をしており、特に中国・四国圏では約 8 割と高い割合で独自に調査を行っているが、他の地域は 5 割以下であり、偏りがみられた。また、独自に集落の実態把握調査をしていない都道府県の中には過疎地域の割合が高いところも含まれていた。

○ 都道府県の集落対策における人的支援策

約 5 割の都道府県で「集落支援の担い手の研修等の人材育成」を実施しており、約 2 割の都道府県で「都道府県職員を集落又は市町村へ派遣」という

ことで職員を直接活用するところも見受けられた。一方で、全く人的支援を行っていないところが全体の約3割となっている。

今後拡充する意向の高い人的支援策としては、「都道府県職員を集落又は市町村へ派遣」をすでに実施している都道府県の約5割が挙げており、職員を直接活用する手法が注目されている。

(2) 集落ネットワーク圏への取組

① 国の取組

(過疎地域等自立活性化推進交付金)

総務省では平成24年度補正予算において、緊急経済対策の一環として、複数の集落で構成され、住民の一体性が確保されている地域で、医療・福祉対策、日常生活における交通の確保、地域産業振興、地域の伝統文化の継承・振興などの集落の維持・活性化への取組を共同で行う地域（以下「集落ネットワーク圏」という。）の単位を「生活圏」という名称で、集落活性化の単位として位置づけ、その取組を支援し始めた。その後、引き続き、過疎集落等自立再生対策事業として支援を行っている。

具体的に対象とするのは住民団体、NPO法人等が実施主体となり実施する、ソフト事業中心の総合的な集落対策事業であり、現在は1000万円を上限としている。また、この事業の特徴としては、住民主導の取組を支援するものであることから、中心となる住民組織により住民計画を策定してもらうことに特徴がある。加えて、集落対策として、地域の創意工夫によるソフト事業を中心としつつも、そのソフト事業を実施するために必要なハード整備についても対象としている。また、過疎地域以外の離島、半島といった条件不利地域における集落対策も対象としている。

これまでの実績としては、合計335事業(30.3億円)を支援してきており、具体的には、新たな特産品開発などの産業振興(154件)、農業体験等の体験交流の開催などの都市と地域の交流・移住促進対策(132件)、買物・交通支援対策などの生活の安全・安心確保対策(31件)、伝統文化の保存・伝承などの地域文化伝承対策(18件)である。

過疎集落等の活性化をもっぱらターゲットとした支援策であると同時に、集落ネットワーク圏に着目した支援策との性格も有している。地方のニーズが高いことから、予算措置の拡充に努めてきているところである。

また、前述の過疎地域遊休施設再整備事業により、廃校舎等の遊休施設を有効活用した地域の住民が集まり交流できる拠点施設等の整備経費を支援していることから、集落ネットワーク圏における地域の生活支援機能を支える総合サービス拠点の整備を図ることが可能となっている。

さらに、前述の過疎地域集落再編整備事業により、定住促進団地の造成や定住促進空き家活用事業、集落移転を希望する集落への移転経費(移転先の

団地造成や生活関連施設の整備に係る経費、住居移転者への移転円滑化経費を含む。)を支援する仕組みがあることから、必要に応じて、基幹集落等への定住を促進することが可能となっている。

なお、国土交通省や農林水産省においても、集落ネットワーク圏と同様の複数の集落を念頭においた、地域生活支援機能を支える総合サービス拠点の整備を促進するための交付金等による支援が行われている。

また、総務省においては、直接的に集落ネットワーク圏をターゲットとしている施策ではないが、各地域の産学金官が連携し、地域資源と資金を活用して雇用を生み出す「地域イノベーションサイクル」により、地域内の経済を循環させ産業振興を支援している取組もあり、過疎地域においても多くの活用例が出てきている。

② 市町村の取組

平成 26 年に過疎地域の市町村を対象に実施した、市町村における過疎地域の集落対策の取組に関する実態調査等をもとに分析した。

○ 集落ネットワーク圏の現状について

全国で約 2 割の過疎関係市町村において、何らかの形で集落ネットワーク圏を設定しており、その集落ネットワーク圏の総数は 1282 圏域に上る。

設定された集落ネットワーク圏において中心的な組織（以下地域コミュニティ組織という。）を有するものは 1123 圏域で、集落ネットワーク圏の総数の約 9 割となっている。以下、地域コミュニティ組織を有する集落ネットワーク圏について分析を行う。

過疎地域においては、約 2 割の過疎関係市町村が集落ネットワーク圏に取り組んでいる。また、過疎地域全体における集落数ベースで約 2 割、人口ベースでも約 2 割に集落ネットワーク圏が設定されている。また、集落ネットワーク圏に取り組んでいる過疎関係市町村だけ取り出すと、その過疎地域においては、集落数ベースで約 6 割、人口ベースで約 5 割に集落ネットワーク圏が設定されている。

集落ネットワーク圏に取り組んでいる市町村の取組状況も様々で、集落数ベースでも、人口ベースでも市町村全体で集落ネットワーク圏を設定している市町村も存在する。

とくに、中国・四国圏や近畿圏で設定されている市町村の割合が高く、山口県、兵庫県、岡山県、島根県では、5 割以上の過疎関係市町村が集落ネットワーク圏の取組を行っている。

集落ネットワーク圏の状況は規模やおかれている環境は様々であるが、平均的な姿としては、14 の集落を有し、人口は約 1,700 人、約 600 世帯を抱える圏域となっている。高齢者（65 歳以上）比率は 39%、年少者（14 歳以下）比率は 10%であり、高齢者比率は全国の 23.0%、過疎地域全体の 32.8%を

上回り、年少者比率は全国の 13.2%、過疎地域全体の 11.4%を下回っている。

その圏域設定の範囲としては旧小学校区が約 3 割、小学校区が約 3 割となっている。小学校区等との重複を除いた昭和の合併前の旧市町村が約 1 割、大字が約 1 割、その他はそれ以外の平成の合併前の旧市町村、字などとなっている。

地域コミュニティ組織を設置した時期は、30 年以上運営されている組織が約 1 割となっているが、その多くが 2004 年以降の設置となっており、2004 年～2008 年に設置された運営期間が 5 年から 10 年のものが約 4 割、2009 年以降に設置されたものが約 3 割となっている。

地域コミュニティ組織の組織員の構成では、「ほぼ全世帯」と「ほぼ全住民」を合わせると約 7 割となっており、多くがほとんどの住民・世帯の参画が見られる構成となっている。そのほか、「地域の組織・団体」による構成が約 2 割、地域の有志によるものが約 1 割であった。

また、組織の性格としては、「自治会」「任意団体等」がどちらも約 5 割であった。

また、地域コミュニティ組織のうち、活性化プランを策定済みのものは約 6 割となっているほか、下部組織を有しているものが約 7 割にのぼり、相当数の集落ネットワーク圏において、一定程度の活動基盤が確保されていることが推定される。

また、組織運営に当たって会費制度を設けているところが約 5 割、活動により自己収益を得ている組織は 3 割弱となっていることから、財政的な基盤を確保する取組が行われている団体も多い。

さらに、地域コミュニティ組織が活性化プランを有していて、かつ、下部組織を有しているだけでなく、会費制度をとっているか又は活動により自己収益を得ているものが、約 3 割あることから、相当程度の活動水準にある集落ネットワーク圏が一定程度存在することが確認できる。

○ 集落ネットワーク圏の具体的事例

今回の調査により把握した集落ネットワーク圏のうち、代表的なものとして、地域の足の確保に取り組む例、組織を改編・統合した例、地域のガソリンスタンド・売店の確保に取り組む例を紹介する。

(山形県川西町吉島地区)

中核となる地区公民館の公設民営化をきっかけに、社会教育振興会や自治会長連絡協議会、防犯協会、地区社会福祉協議会、衛生組織連合会といった地域の関係団体を NPO 法人「きらりよしじまネットワーク」として一元化した。各種団体の会計の一元化による資産の有効活用や合意形成の一元化、決定の迅速化、地域づくり担い手育成システムの構築を進め、地域住民が主体性を持った地域づくりができる環境を整備した。

小学校区の範囲で 22 自治会（住民約 2,700 人）からなる集落ネットワーク圏であるが、もともと公民館を中心に様々な活動がされており、活動計画を策定している。また、地区交流センター（旧地区公民館）の指定管理者として町から管理を任されており、部会制の下部組織のもと、委託金などの財源を部会毎の様々な活動に活用している。

（兵庫県佐用町江川地区）

旧小学校区の範囲で 11 集落（住民約 1,100 人）からなる集落ネットワーク圏で、平成 18 年に江川地域づくり協議会を設立、江川地域づくり計画を策定しており、部会制の下部組織を持ち、部会ごとに様々な活動を行っている。

平成 21 年 10 月末で地域内の定期バス路線が休止され、江川地区住民の通院、通学や買物などの日常生活に支障をきたすことから、江川地域づくり協議会の地域交通部会では、佐用町から 10 人乗りワゴン車の無償貸与を受け、自ら予約制デマンドバスを運営することで、地域の足を守ることができた。

さらに、総務省の交付金を活用して栗を使った特産品開発に取り組み、ブランド化を進める産業振興の取組も始めている。

（和歌山県田辺市秋津野地区）

昭和の合併前の旧市町村範囲で、11 集落（住民約 3,300 人）からなる集落ネットワーク圏で、町内会をはじめ、愛郷会、公民館、JA 各部会、商工会などが地域づくりの統一機関「秋津野塾」を立ち上げ、素早く幅広い合意形成を行える環境を整備した。

地域の主力産業であるみかん農業を活性化させるため、住民出資による直売所や加工場を整備して、農家自らジュース加工販売を開始したことで、規格外品のみかんの手取りが 10 倍以上になり、また、農業体験ができる都市・農村交流宿泊施設を誕生させ、年間 6 万人以上の来場者が訪れるなど、上秋津地域とその周辺に大きな経済効果をもたらしている。

（高知県四万十市大宮地区）

小学校区の範囲で 3 集落（住民約 300 人）からなる集落ネットワーク圏で、平成 18 年に地区住民の約 8 割が出資し株式会社大宮産業を設立、JA 出張所廃止によるガソリンスタンド、売店閉鎖の危機にあった中で、JA の引き上げと同時に店舗と給油所を引き継ぎ、運営することで、日常生活の必需品を購入する場所を守った。

この流れの延長で、地域住民や活動団体の株式会社等からなる大宮地域振興協議会を平成 25 年に設立し、事業計画を策定、部会制による下部組織を設置して、店舗等の維持・充実や移動販売・宅配サービスの充実、田舎暮らし体験交流や地域資源である大宮米のブランド化をする他、学校給食として提供することによる販路拡大などに取り組んでいる。

③ 都道府県の取組

○ 都道府県における集落ネットワーク圏の取組

自らの都道府県の地域内で集落ネットワーク圏による集落の維持・活性化の取組事例があると回答したのは27県（約6割）であり、そのうち市町村の取組が「基礎集落単位から集落ネットワーク圏単位に重点が移っている」と回答したのが約4割となっている。

また、都道府県の主な取組として、過半数の都道府県から70程度の集落への支援措置がある旨の回答があり、特に中国・四国圏においては、支援措置の数も多い。

支援措置の目的は、産業振興、防災・地域文化保全、生活基盤整備、自然環境保全など、幅広い目的で支援がなされている。

一方、都道府県アンケートで自らの地域で「集落生活圏の事例はない、または把握していない」と回答した都道府県が20団体あったところであるが、そのうち9団体の都道府県においては市町村アンケートによると、地域コミュニティ組織を有する集落ネットワーク圏が設定されている実態があり、都道府県と市町村と間での意識の差がみられた。

○ 都道府県が実施している集落ネットワーク圏の形成・活動を推進する取組事例

今回調査した都道府県の支援策のうち、人的にも財政的にも積極的に取り組んでいる事例を紹介する。

（秋田県）

住民が主体的に地域を見直し、地域の将来像に向けた活動に積極的に取り組む自治会、町内会を「元気ムラ」と称し、県内の元気ムラやその応援団企業等が交流を深める「あきた元気ムラ大交流会」を開催し、自治会等が交流・連携できる場を拡大している。

また、広域連携推進員を非常勤の県職員として2名配置しており、県内250集落の地域住民との話し合いや「自主防災」や「収入源づくり」などのテーマ・課題に応じた集落間・企業等との交流のコーディネートなど、集落間の連携を支援している。

元気ムラGB（じっちゃん・ばっちゃん）・パワーアップ事業として、住民全員参加型のムラビジネスによる地域資源の商品化を支援するとともに、県内の自治会等が直接首都圏の小売店と山菜等の地域資源の取引をするために必要となる広域的な集落ネットワークの構築及び販売促進活動を支援している。

（高知県）

地域住民が主体となって、廃校や集会所等を拠点とし、地域外の人材等を活用しながら近隣集落との連携を図り、様々な地域活動やニーズに応じた様々な活動に地域ぐるみで取り組む「集落活動センター」に対し、その取組に必要な経費やセンター立ち上げに係る経費・運営に従事する者の人件費な

どを補助金により支援している。

また、地域の抱える課題の解決や住民の「思い」や「願い」を実現していくため、地域に根差し、住民とともに行動する県職員（地域支援企画員）を県内市町村に 65 名体制（地域産業振興監 7 名を含む）で配置し、地域の産業振興、集落活動センターの取組など地域の活性化に向けた支援をしている。

3 今後の過疎地域等における集落対策のあり方

(1) 集落ネットワーク圏の必要性

先に述べたとおり、過疎地域においては、集落が地域コミュニティそのものであり、住民生活の基本的な地域単位として、生産補完機能、生活扶助機能に加え、資源管理機能を担ってきた。過疎地域が有している公益的機能、すなわち、食料や水の供給、エネルギーの提供、国土保全の役割の多くを支えてきたのも、資源管理機能をはじめとする、過疎地域の集落機能であると言える。

過疎集落においては、これまで、昭和 45 年以來の過疎対策立法等に基づく対策により、集落間を結ぶ道路や農道、橋梁や上下水道等の基本インフラの整備は進み、また、小学校、公民館や集会所といった集落に必要な施設の整備も着実に進んできた。

しかしながら、過疎地域の集落においては、すでに小規模集落が増加し、著しい高齢化もあり、単体では集落機能の維持が困難な集落が増加しているところ、さらに今後、著しい人口減少による集落機能の低下、さらには小規模集落では集落自体が消滅するおそれが懸念される。

さらには、過疎集落において、働き口の減少、耕作放棄地の増大や獣害・病虫害の発生等産業基盤の確保が最も大きな課題となっている。また、加えて、路線バスの廃止などによる公共交通の利便性低下、商店・スーパー等の閉鎖や医療提供体制の弱体化等集落における日常生活支援機能の低下が深刻な問題となっている。

このような課題に効果的に取り組み、過疎集落における暮らしを持続可能なものとするためには、単体集落では様々な課題解決に困難があることから、より広い範囲で、基幹集落を中心に複数集落をひとつのまとまりにして、集落を活性化する取組（集落ネットワーク圏施策）を進める必要がある。

この集落ネットワーク圏施策は、単体集落の集落機能の存在を前提に、多様な個々の集落をネットワーク化することにより、集落ネットワーク圏全体の日常生活支援機能を確保するだけでなく、真に持続可能な暮らしを実現するため、地域資源を活用した生産の営みを推し進めるツールとして位置づける必要がある。

具体的には、住民の一体性がある新旧小学校区、昭和・平成の合併の旧市町村等のエリアにおいて、中心となる基幹的集落に日常生活に不可欠な機能を集

約化するとともに、周辺集落と基幹集落との間でアクセス手段の確保等ネットワーク化を強化することで、人々が引き続き集落に安心して暮らせる環境を確保する。

さらには、将来にわたって持続的に定住を促進するために最も大きな課題である生産の営みの確保のため、集落ネットワーク圏を核に地域産業を振興し、働き口の増大に向けた取組も進める必要がある。

なお、過疎地域以外の条件不利地域の集落においても過疎集落と同様の課題があるため、集落ネットワーク施策により集落の活性化を図ることが適当である。

集落ネットワーク圏の先行的な取組を見てみると、JA 出張所廃止によりガソリンスタンドや売店が閉鎖の危機にあったなかで、小学校区単位で多くの住民の共同出資による株式会社を立ち上げ、JA から引き継いだ物販に加え、地域への宅配や感謝祭など地域コミュニティを大切に活動のほか、地元の減農薬栽培の米のブランド化にも取り組んでいる。この流れの延長に、地域住民や活動団体の株式会社等で構成される地域振興協議会をつくり、集落活動センターを核に集落の生活支援サービスや集落機能の維持を図るだけでなく、地域外との交流や地産外商に取り組んでいる事例がある。

また、地域内の定期バス路線の休止により地区住民の通院、通学や買物などの日常生活に支障が出ることから、旧小学校区の範囲で地域づくり協議会において、町から10人乗りワゴン車の無償貸与を受け、自ら予約制デマンドバスを運行し、地域住民の足を確保しており、さらに、地域製品のブランド化を進めるため特産品の商品開発に取り組んでいる事例もある。

さらに、昭和の合併前の旧市町村範囲で、地域内の町内会、公民館、JA各部会、商工会などからなる地域づくりの統一機関を立ち上げ、地域の主力産業である果樹農業を活性化させるため、住民出資による直売所や加工場、農業体験ができる都市・農村交流宿泊施設を誕生させ、農家など地域内住民の所得を増やし、地域経済の活性化を推進している事例もある。

(2) 集落ネットワーク圏の形成に向けて

複数の集落による集落の維持・活性化の試みについては、これまでの調査でも把握されているが、今回の実態調査により、約2割の過疎関係市町村において、何らかの形ですでに取り組まれている実態が明らかになった。

このような集落ネットワーク圏施策は、市町村が主体的に取り組んでいる例や平成の合併がきっかけとなっている例が多いが、一方で、都道府県が自らの施策としてこのような施策に取り組み、支援を行っているところも見られる。また、一部には総務省の交付金がかきつけになった市町村もある。

一方で、いまだこのような取組に着手していない市町村も多く見られ、集落ネットワーク圏施策が十分浸透しているとは言えない。

今後、集落ネットワーク圏施策を進めるためには、まずは市町村が中心となって、未だ進んでいない集落点検等に取り組み、地域の将来展望を見据えた上で、住民の一体性のある地域をもとに今後の活性化の単位とする集落ネットワーク圏を設定する必要がある。その際、市町村は住民の日常生活上当該圏域の要となっている集落（基幹集落）への機能集約と周辺集落とのネットワーク化の基本方針を含む当該圏域の活性化の基本方針を示していくことで取組を推進していく必要がある。

ただし、集落対策は、地域住民自らの問題であり、市町村と地域住民が地域の問題意識と将来展望を共有し、協働で取り組んで行く必要がある。そのためには、市町村が地域住民や関係者との丁寧な話し合いを積み重ねることが不可欠である。

そのため、市町村は、具体的な集落ネットワーク圏の範囲や集落間の役割分担とネットワーク化の考え方など、地域住民等の理解を得て、合意形成していくことが肝要である。については、地域のおかれている状況や今後の展望を示す客観的な資料を提供しつつ、地域住民等の考えをよく聞きながら、合意形成に向け、様々な啓発と意見交換を進めることのできるファシリテイト能力の高い人材の関わりが必要となる。

集落支援員については、従来から、このような集落の住民と市町村との間をつなぐ役割を担っていたところが多いが、集落ネットワーク圏施策を進めるに当たっては、これまでの集落支援員の役割だけでは必ずしも十分ではないと考えられる。

今後、このような集落ネットワーク圏の形成、活動に向けては、集落支援員に加え、市町村職員等とともに集落との調整、合意形成支援を行う人材を新たに確保・育成していくことが必要になる。

(3) 集落ネットワーク圏による活性化

これまでの集落ネットワーク圏に係る取組事例を見てみると、集落ネットワーク圏施策を継続的に展開するため、「地域づくり協議会」、「自治振興協議会」、「地域振興協議会」、「地域自治組織」など呼称は様々であるが、多くの地域住民・世帯や地域の関係団体によって構成される地域コミュニティ組織が集落ネットワーク圏を支える組織として設置されている。

また、この地域コミュニティ組織については、会費制度や活動による自己収益の確保、行政からの事業受託など、財政的にも持続可能な組織体制を確保することが必要であり、また、法人化することも有効である。

また、集落ネットワーク圏として具体的な活性化を進めるためには、集落ネットワーク圏の地域コミュニティ組織が活性化プランを策定することが求められる。

地域コミュニティ組織が集落ネットワーク圏の活性化プランを策定するに当

たっては、基幹集落に集約する機能と個々の集落が果たす役割、必要となるネットワーク化のための事業などを念頭に、「生産の営み」（地域産業の振興）と「生活の営み」（日常生活支援機能の確保）の観点から位置づけることが求められる。

具体的に集落ネットワーク圏施策を地域コミュニティ組織が進めるに当たって、活性化プランを策定・実施し、中長期的な視野に立った幅広い展開を行うためには、集落ネットワーク圏内外の専門家からの適切な助言・協力や様々な主体（NPO、大学等）との連携が極めて有効であり、それぞれが英知を結集し、総合的な取組を図ることが必要である。

さらに、このような取組を継続的に展開するためにも、集落ネットワーク圏を支える組織体制の確立と人的な支援が不可欠である。とくに、地域の中で市町村とともに地域住民や関係団体の話し合いの場を提供し、建設的な議論の喚起や、調整・合意形成支援のできる人材が必要となる。

（４）集落ネットワーク圏形成・活動の推進に当たって

集落ネットワーク圏の形成・活動を推進するためには、市町村が地域住民とともに、その取組を主導・支援していくことが必要である。

まず、市町村が住民と意見交換しつつ、集落ネットワーク圏の具体的な範囲、活性化の方針などを含む集落ネットワーク圏計画を作成することがスタートになるう。

ついで、集落ネットワーク圏を支える中心的組織である地域コミュニティ組織の組織体制の確立や当該地域コミュニティ組織が行う集落ネットワーク圏の活性化プランの作成等についても、市町村が様々な側面から支援することが求められる。

地域コミュニティ組織は多様な形態が考えられるが、例えば、地域の交通手段の確保や共同売店の運営、特産品の販売など多角的な事業展開が求められることもあることから、何らかの形で法人化を行い人的、財政的な基盤を確保することが望ましい。

また、集落ネットワーク圏の総合的な活性化プランを策定し、その構成員である地域住民や各種関係組織が、「生産の営み」（地域産業の振興）と「生活の営み」（日常生活支援機能の確保）の両面にわたって、地域内外の主体と連携をしながら、事業を展開することが期待される。

これらの事業は、地域へのUターン・Iターンを含めた若者の定住促進を現実のものとするために不可欠であり、これらの事業展開の際にも、市町村が様々な支援を行う必要がある。

都道府県が市町村や地域住民等とともに共同で取り組み、またこれらを支援するために、都道府県には、特に、これまで以上に、市町村や地域に対して、専門家を含めた必要な人材の確保や提供、育成を行うことがその役割として強

く求められている。

国としては、まず、集落ネットワーク圏の必要性の理解を深め、その形成を推進するため、地方自治体に対し、集落ネットワーク圏施策の推進方針を示すことが必要であり、併せて、市町村等が行う集落ネットワーク圏の形成を進めるために必要な支援策を検討する必要がある。

さらに、集落ネットワーク圏において作成された活性化プランに基づく活性化の取組について、国としてもモデル的に支援をすることが必要である。

また実際に、自治体や住民団体等の理解を深め、集落ネットワーク圏の取組を促すために、国がこれまでの具体的事例をその活動内容や段階などにより類型化して示すことが有効だと思われることから、引き続き、全国各地での取組を把握分析し、情報提供することが求められる。

なお、集落ネットワーク圏施策の推進の大きなカギになるのは人材確保の問題であり、国としても必要な人材確保・育成のフレームを検討することが求められる。

(5) さいごに

人口減少社会への積極的対策としての地方中枢拠点都市圏、定住自立圏は、それぞれ一定規模以上の中核的な都市を中心に、高度の都市機能を集積し、周辺の過疎地域を含む圏域全体の享受できる生活関連機能サービスの向上を図り、また圏域全体の経済成長をけん引していこうとする取組である。

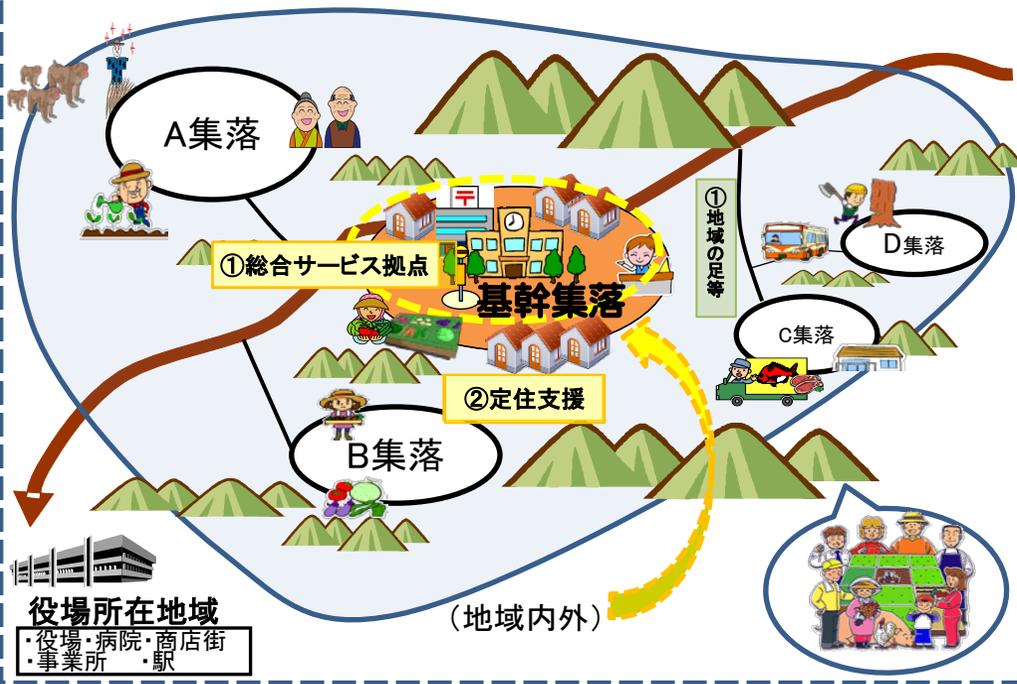
一方、集落ネットワーク圏は、過疎地域の集落にあって、将来にわたり、日常的な生活機能サービスを一定水準以上で確保し、身近に働く場を創出することで、人々が安心して暮らすことのできる環境を整え、持続的な集落の活性化を実現しようとするものである。

このことは、過疎集落の住民のみならず、都市住民へやすらぎの場を提供し続けるだけでなく、文化的に多様で個性的な地域社会をつくり、都市ではのぞめない豊かな自然のなかでの多様なライフスタイルを実現できる居住・生活空間をととのえ、Uターン・Iターンを望む人々を含めた都市住民に将来にわたり居住空間を維持・確保しておくことになる。

このような過疎地域における集落ネットワーク圏の取組と、地方中枢拠点都市圏など中核的な都市を中心とした広域連携の取組を、両者あわせて進めていくことで、全体として相乗効果をもたらし、地方が真にレジリエント（しなやか）な地域として活性化していくことが期待される。

集落ネットワーク圏における取組イメージ

- 集落の持続的な活性化のため、基幹集落を中心として、複数の集落で構成される**集落ネットワーク圏**において「集約」と「ネットワーク化」を図りながら、**日常生活支援機能を確保するとともに、地域産業を振興**
- 地域住民が中心となって、継続的な展開のために、**組織体制を確立しつつ、総合的な活性化プランを策定し、「生活の営み」と「生産の営み」を確保するための取組を実施**
- U・ターンなどを含む地域内外の人材を活用



※集落ネットワーク圏の範囲は、新旧小学校区、旧町村等を想定

「生活の営み」

集約

①地域の総合サービス拠点

- 総合的な住民サービス拠点の整備とサービス提供(廃校等を活用)
- 高齢者福祉や健康づくりなどのサービス
- 共同売店やガソリンスタンドなど

②定住支援

- 集落ネットワーク圏内外からの定住促進のための団地整備
- 空き家を活用したUターンの定住環境整備
- 希望による基幹集落への集落移転の支援

ネットワーク化

ICTの活用等によりネットワークの強化を図る

①地域の足の確保等

- 基幹集落と基礎集落間のデマンドバス等コミュニティ交通
- 基礎集落への移動販売サービス

②見守りサービス等

- 高齢者等の見守りサービス
- 地域の情報共有システム

連携・推進体制の確保

- 市町村が中心となった集落ネットワーク圏形成に向けた取組
- そのためには、市町村が中心となった住民の交流・話し合いの場づくりや地域内外と連携した取組の実施
- 集落ネットワーク圏の取組を支える組織体制の確立と活性化プラン作成の支援
- 地域住民等の合意形成に向け、様々な啓発と意見交換を進めることのできる人材の確保・育成

「生産の営み」

新たな経済の構築

○6次産業化・交流事業など**地域資源を用いた新たな産業**おこし

○「**地域イノベーションサイクル**」の推進により、**雇用吸収力の大きい地域密着型産業**を育成

- 新たな特産品開発・生産施設整備
- 特産品のブランド化・販路拡大
- 農業体験等交流事業
- 農業支援による農産品の生産拡大