

過疎問題懇談会 意見骨子（案）

1. 過疎地域における集落の概況

- 過疎地域の集落は、一層の人口減少・高齢化、小規模化が進んでいる。
- 地形的には、山間地、本庁から遠距離、地形的末端などの集落で、これらの状況が顕著であり、地方ブロック別では、過疎化が先行して進行してきた西日本がより顕著である。また、集落あたりの平均人口や平均世帯数が最も大きい北海道において、集落の平均人口・世帯減少率が最も高いことにも留意。
- その一方で、過疎地域の集落の4割に、転入者が確認されている。しかも、地形的末端にある集落の3割にも転入者がいるなど、一見生活条件が厳しいと思われる集落にも、一定程度転入者がみられる。また、無居住化していた集落に、若い移住者が入った事例も確認されている。
- 集落の消滅が心配される中、実際には多くの集落は消滅していない。しかしながら、集落は強くて弱いもの。特に、小規模化・高齢化している集落などについて、集落の暮らしの実態がどうなっているか、注視する必要がある。
- 総務省地域振興室の調査によれば、生活に支障が生じている地域がある又は今後生じそうな地域がある、と回答した市町村が6割を超えている。こうした地域では、費用対効果や採算性の問題から、民間が参入しづらく、行政サービスも縮小される傾向にあることから、住民の生活の安全・安心が危ぶまれている。
- とりわけ、集落調査によれば、小規模な集落、高齢化が進んでいる集落、中山間地の集落、地形的に末端な集落、市町村役場から離れている集落において、集落機能の低下が見られる。
- こうした単独の集落では暮らしの維持が困難となっている集落において、集落における生活を支えるためには、集落ネットワーク圏の形成が有効。
- 集落ネットワーク圏の形成、暮らしを支える事業の展開のためには、行政だけではなく、地域の様々な主体が参画して、役割分担を行っていくことが必要であるが、地域においてはそのような活動の担い手となる人材が不足している。
- そのため、今後の集落対策においては、そのような人材を発見し、活躍できる仕組みをつくり、活動を後押ししていくことが大切である。特に、地域において実務上中心的役割を担う中核的な人材が必要。

2. 集落ネットワーク圏及び集落支援員制度の振り返り

- 過疎問題懇談会の平成20年及び平成26年の提言を受け、全国で集落支援員の配置や集落ネットワーク圏の形成が全国で展開されてきた。とりわけ、集落機能の維持状況が厳しい地域において、集落ネットワーク圏の形成や集落支援員等の活用が図られている傾向がうかがえる。集落ネットワーク圏を形成した市町村からは、その効果として、地域活性化に向けた住民の意識や意欲の向上につながったという意見が多い。
- 一方で、集落ネットワーク圏の形成やサポート人材を配置しても、集落の将来を考える上で大切な集落への転入者の有無などの情報について市町村が十分に把握していないケースも多い。
- こうしたことから、これまでの施策を振り返り、地域によって真に有効な取組となるよう、集落対策のあり方を今一度見直す必要がある。平成20年の提言を行ってから8年が経過し、集落対策は展開期から発展期に入ったと言える。
- 時代に対応した集落対策のあり方については、まず集落の住民が集落の課題を自らの課題ととらえ、市町村がこれに十分な目配りをした上で施策を実施していくことが重要である。集落の課題をとらえるに当たっては、地域で核となる人材が大切である。一方、市町村では「集落支援員となる人材の発掘・育成・確保」に大きな課題を感じている。
- また、集落支援員の活動は、制度創設時に目的とした「集落点検」や「話し合い」の促進、各戸訪問などの見守りが中心に展開されているが、集落支援員を配置しても、具体的な活動方針が定まらない、目指す成果が不明瞭、といった集落支援員からの声も多くあり、行政との連携に課題を持つ地域もある。
- 集落における生活機能が低下している中、集落支援員が配置されている地域では「集落点検」等が行われているが、点検で得られた課題に取り組んでいる集落は少なく、点検等を除く集落支援員の日常的な活動としては、行事のイベントの企画・実施支援が主である。
- 集落支援員については、本懇談会提言以降、集落の点検と話し合いを軸として、集落の維持・活性化に貢献してきたが、その運用の実態や集落が直面する厳しい状況に鑑み、役割の深化をすべき時期に来ている。

3. これからの集落対策における大切な視点

(1) 集落支援員の役割の深化等について

- 集落は多様であり、その特性に応じた維持・活性化策が必要であることから、集落に住む住民によって支えられることが重要ではあるが、それを集落支援員個人の努力にのみたのむものではない。市町村は、当該集落において集落支援員の果たすべき役割を明確化し、将来を見据えて実効的な配置となるよう工夫するとともに、配置後も集落支援員と連携を密にするなどして、集落の状況についてしっかりと把握を行うべきである。
- 今後、集落支援員に期待される役割としては、集落を見て回り、集落の状況や課題を把握する活動（「集落点検」）や、集落のあり方に係る住民同士又は住民と行政の間の「話し合い」の促進に加え、他の集落との連携等による日常的な活動への発展を模索し、地域運営組織の事務局機能を担う人材（中核的人材）となるなど、集落の暮らしを支える事業・サービスの担い手となることや、過疎地域の集落の4割に転入者があることを踏まえ、移住者を地域に受け入れる仲介役になることなどが考えられる。
- また、単独の集落では暮らしの維持が困難となっている集落において、集落ネットワーク圏の形成を促進しているところではあるが、地勢上の課題等により他の集落との連携が難しい集落について、集落支援員の活用から取り組むことが効果的ではないか。

(2) ソフト事業への期待

- 過疎集落において、住民同士が生活・生産を支える機能の低下、空き家の増加、耕作放棄地の増加など、住民の安全・安心に関わる問題が深刻化する中、集落対策を展開するに際しては、従来の社会資本整備に加えて、地域活動や暮らしを支える活動への支援の重要性は大きい。
- これらの現状と課題を踏まえ、平成22年度には、過疎対策事業債の対象として、過疎地域自立促進特別事業（いわゆる「過疎債ソフト分」）を追加するなど、ソフト事業に対する支援措置が拡充された。
- 制度創設以降、過疎債ソフト分の活用率も向上し、平成28年度には、地方債計画額以上の要望があった。このような状況を踏まえ、いよいよ過疎債ソフト分においても、量的拡大期から質的充実期に入ったと言えよう。
- 過疎対策事業債が将来世代の負担により償還される財源であることを踏まえれば、対象者へ一律に支給する個人給付といった「フロー型」のソフト事業ではなく、地域振興に取り組む人材育成や条件不利地域における暮

らしを支える事業の展開、地域の暮らしの誇りとなる伝統文化の維持等、将来、地域に財産として残る「ストック型」のソフト事業に活用されることが望ましい。

(3) 市町村への期待

- 集落における転入者の有無が「わからない」との市町村回答が5割あった。
- 市町村合併によって市町村域は広域化しているが、市町村の将来を展望し、集落対策を講じる上で、地域住民の現状や地域の実情を把握することは、市町村の役割として極めて重要であることを認識し、地区担当職員を置くことや行政が集落支援員と定期的に連絡を取り合って地域での「集落点検」や「話し合い」を促すとともに活動内容を把握することが重要。集落の人口や世帯数といった数字で表される実態ばかりでなく、人々の暮らしぶりや生活上の課題などを把握することは、有効な取組を検討する上で大切である。
- また、市町村から地域への積極的な働きかけを行う中で、集落支援員となる人材や、地域運営組織や集落ネットワーク圏を担う人材が見いだされ、地域の担い手の確保にもつながることも期待される。
- 地域が諦めた時が「消滅」の始まりである。地域をこうしていきたい、という「意思」と、地域の実情に合った「政策」を掛け合わせて、過疎地域の将来を切り拓くことを期待。

(4) 都道府県への期待

- 平成27年集落調査によれば、都道府県として何らかの集落調査を行っている団体は27団体、特に行っていない団体は20団体であったが、近年の集落の人口減少・高齢化、小規模化の現状に鑑み、市町村と連携しつつ集落の状況把握や、市町村の活動の支援に取り組むことが期待される。
- また、市町村から都道府県に対する要望事項として多い、先進事例等の紹介や活用可能な制度の情報提供について行うことも重要。集落支援員や地域おこし活動に取り組む人材を集めた情報交換会も効果的である。
- 様々な国の制度を俯瞰的に見渡し、それらの中からその地域に合った有効な活用方法を検討して市町村に助言するなど、国の制度と市町村の現場を総合的にコーディネートする働きを期待。

(5) 国への期待

- 集落の暮らしは千差万別であり、それこそが多様な日本の豊かさの源である。国においては、地域の実情に応じて活用できる支援メニューを用意し、

好事例の横展開に努めるとともに、人口減少社会における今後の実効的な過疎対策の方策について、関係省庁と連携の上、市町村さらには地域のために実践的な制度になるよう間断なく見直し、検討すること。