

過疎地域等における集落対策のあり方についての提言
～多彩な豊かさに満ちた集落の暮らしを創り支えるために～

平成29年3月

過疎問題懇談会

1. はじめに

各地方公共団体が知恵を絞って人口減少社会に立ち向かう「地方創生」の時代である。しかしながら、条件不利地域である過疎地域等に存在する集落では、人口減少・高齢化が一層進展し、住民の生活の安全・安心への不安が高まるなど厳しい課題が山積している。

一方で、近年、若い世代の中に、都市部から過疎地域等へ移住することを志向する「田園回帰」と呼ばれる流れが起きている。これは、従来のように、都市部の暮らしづらさといった都市部からの「プッシュ要因」によるもののみならず、価値観や働き方「暮らしの場」、「自己実現ができる場」としての過疎地域の魅力にひかれる「プル要因」も大きいといわれている。

過疎地域は人口が少なくとも、人と人がつながり交流が生まれるなど、活発なやりとりが展開されやすい環境にある。当懇談会は、過疎地域等の集落が持つこの「多彩な豊かさ」に着目して、これまでの集落対策の振り返りを行い、集落対策に熱心に取り組む地域の現地調査を行うなど、議論を重ねてきたことを踏まえて、国や地方公共団体、ひいては集落の住民に向けて、集落対策がより充実したものとなるよう提言を行うこととした。

2. 過疎地域等における集落の概況

(1) 集落の人口動向

平成27年度「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査」(以下「集落調査」)において、集落人口の減少傾向と小規模集落の数の増加傾向、高齢化率の高い集落の数の増加傾向は平成22年度の集落調査に引き続いており、過疎地域の集落は、一層の小規模化、高齢化が進んでいる。

これらの傾向は、山間地にある集落、市町村役場(本庁)から遠距離にある集落、地形的に行き止まりにある集落などで顕著であり、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大きいブロックにおいても、集落の平均人口や世帯数の減少率が高いことにも留意していかなければならない。

その一方で、近年、過疎地域の集落の4割に転入者が確認され、山間地にある集落、本庁から遠距離にある集落、地形的に行き止まりにある集落など、一見、生活条件が厳しいと思われる集落の3割程度にも転入者がみられる。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。このように、2010年頃から「田園回帰」とも呼ぶべき潮流が過疎地域に生まれている。

消滅が心配された集落においても、5年経過後の集落調査でも存続している集落が多くあった。これらは、今後の集落対策を検討していく上で、明るい材料である。

(2) 集落の課題の変遷と集落機能の状況

しかしながら、集落は強くて弱い存在である。特に、小規模化・高齢化している集落について、集落の暮らしの実態がどうなっているか、丁寧に実態の把握をする必要がある。

集落で発生している問題については、平成22年度の集落調査で最も多くの市町村が挙げていた「働き口の減少」に代わって、平成27年度集落調査では「空き家の増加」が最も多く、その他にも「住宅の荒廃」や「商店・スーパー等の閉鎖」、「集会所・公民館などの維持困難」などが多く挙げられている。これまで集落活動を支えてきた昭和一桁世代も80歳を超えた。高齢化の進展に伴い、集落の課題は生活分野に重点がシフトしつつあるといえよう。

平成25年度「地域運営組織による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書」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」と回答した全国の市町村は6割を超えた。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り、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、地形的に行き止まりにある集落、本庁から離れている集落において、集落機能の低下がみられている。

3. 集落ネットワーク圏及び集落支援員制度等の振り返り

(1) 集落の課題を把握するために

過疎問題懇談会の平成20年4月及び平成27年3月の提言に呼応し、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展開され、集落支援員は4,400人を超え(平成28年度)、過疎地域における集落ネットワーク圏は1,400圏を超えた。

一方で、集落ネットワーク圏を形成したり、集落支援員等のサポート人材を配置したりしても、集落への転入者の有無など、集落の将来を考える上で重要な情報について、市町村が十分に把握していないケースも多いことは大変残念である。

こうしたことから、これまでの施策を振り返り、地域にと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年に集

落対策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内容を深化させるべき時期に入ったといえる。

集落対策は、まず集落の住民が集落の課題を自らの課題と捉え、市町村が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。集落の住民が、集落の課題を捉えるに当たっては、地域で核となる人材、例えば、集落支援員がその活動を促すことが期待されるが、「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市町村も多い。

(2) 集落の暮らしを支えるために

集落の小規模化や高齢化などにより単独の集落では暮らしの維持が困難になっている中で、集落の生活を支えるためには、集落の枠組みを越え、小学校区等住民の一体感に根ざした複数集落からなる圏域を対象として、広域的に支え合う地域運営の仕組みを作る「集落ネットワーク圏」を形成し、地域住民が主体となって地域に不足するサービスを補うことが有効として、平成27年に過疎問題懇談会から提言を行った。地域の課題が多様化・広域化する中、複数集落が連携して地域運営を行っていくためには、地域コミュニティを構成する様々な主体の参画を得て地域の将来像について地域全体で合意形成を図り、また、地域の経営的な観点や手法を用いた実働部隊としての役割を持つ新たな地域運営の仕組みとして「地域運営組織」の形成が望まれる。一方で、地域においては、そのような活動の担い手となる人材は不足している。特に、住民主体の支え合いの活動を行っていくのであれば、地域運営組織の実務上中心的役割を担う中核的な人材の育成は急務である。そのため、今後の集落対策においては、地域の活動を担う人材を発見・育成し、あるいは、移住者等外部からの人材を呼び込み、それらの人材が活躍できる仕組みをつくって、その活動を後押ししていくことが重要である。

集落支援員の活動は、平成20年に過疎問題懇談会が提言した際に目的とした「集落点検」や「話し合い」の促進、各戸訪問などの見守りを中心に展開されている。自治体によっては、集落の地域づくり計画の策定や活動支援を担わせること、地域運営組織の事務局機能を担わせること、集落支援員に移住者と地域住民との良好な関係構築をサポートする定住支援の役割を持たせることなどの取組を行っているところもある。一方で、「集落点検」で得られた課題の解決に向けた役割を与えられていない集落支援員も多く、点検や話し合いの促進を除けば、行事やイベントの企画・実施支援がその活動の主である等、近年の集落の状況に応じた対策にまで着手していない自治体が多くある状況である。

しかし、その前提として、集落支援員を委嘱する際に、委嘱自治体と地域、被委嘱者がビジョンを一致させているとは必ずしもいえない。集落支援員を配置する際に、地域の自発性を引き出すため、地域からの手挙げ方式にする自治体や集落の地域づくり計画等の策定（策定予定）を条件として配置する自治体、日々の集落点検を行う集落支援員と別に総括的な集落支援員を配置してマネジメントを行う自治体、集落支援員等と定期的な円卓会議を設ける自治体など、様々な工夫を行う自治体がある一方で、集落支援員からは「具体的な活動方針が定められていない」、「市町村の目指す成果が不明瞭」といった声も多くある（平成27年度「過疎地域等の自立促進に向けた集落支援員の活動実態に関する調査研究事業」）。行政と集落支援員が連携を密に行って対策を進めていくことが必要である。

集落支援員制度は、本懇談会の提言以降、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、各地方公共団体において、集落支援員の設置に当たっての方針と役割について、改めて見直してみる必要がある。

（3）地域力を向上するために

過疎地域等の集落において、住民同士で生活・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当たっては、従来の社会資本整備に加え、地域活動や暮らしを支える仕組みづくりに対する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年度の過疎地域自立促進特別措置法の改正では、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、産業の振興や高齢者等の保健福祉、生活交通の確保、地域医療の確保等様々な分野に活用されてきたところである。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いえよう。

4. これからの集落対策において大切な視点

（1）市町村の役割～地域の実情把握を行い、過疎地域等の将来像を示す～

地域社会の最小単位である集落の人口、世帯構造、転入者の有無等の基礎的情報の把握が困難な市町村が多くみられることや、集落対策の専門職員を配置している市町村が1割程度にとどまっていることは、多くの市町村が、厳しい

行財政運営を迫られる中で、集落対策を講じる上での基礎となる適切な実態把握に対して十分な体制を取ることに苦慮している状況をうかがわせる。

一方、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。そのためには、集落支援員と定期的に連絡を取り合うこと、役場の支所等において集落にしっかり目配りすること、地域のことを十分に理解している地区担当職員を置くことなど、様々な手段が考えられる。有効な集落対策を検討する上では、人口や世帯数といった数字で表される実態だけでなく、集落支援員と連携を密にして、集落住民の暮らしぶりや生活上の課題などを把握することが重要である。

市町村が、地域・集落をこうしていきたい、という方針を住民に分かりやすく打ち出すことは、住民に対する責務である。集落支援員を活用して集落の実態の把握を行う場合は、その設置に当たって、集落支援員の果たすべき「役割」

「職務内容」を明確化して委嘱することが必須である。加えて、集落支援員同士が役割や課題の認識を共有できるよう、複数の集落支援員が集まって報告する場を設けるなどの工夫が望ましい。また、市町村には、集落支援員からの最低限必要な「報告内容」と「報告手段」、「報告回数」を定めておき、十分な連携を図り、それらの課題に対応する施策の方向性を検討することを求めたい。

これらの施策の実施に当たっては、過疎債ソフト分も有効な財源であるが、過疎債が将来世代の負担により償還される財源であることや地域医療の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化、住民の将来にわたる安全・安心な暮らしの確保を図るための事業に、特別に地方債を財源として行うことが認められたことを踏まえれば、関係団体の経常経費の支援的な補助や対象者へ一律に支給する個人給付といった、地域から流れ出ていきがちな「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、条件不利地域の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、地域力の向上に繋がるような「ストック型」のソフト事業への活用が望まれる。

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・集落ネットワーク圏を担う人材が見出され、地域の担い手の確保につながっていくことが期待される。市町村と住民の橋渡し役には、中間支援的な機能を有する組織（中間支援組織）を活用することも効果的である。中間支援組織を担う人材として、集落支援員や地域おこし協力隊等を活用して、地域との連携を図ることも適当である。

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「意志」と、地域の実情に合った「政策」を掛け合わせて、過疎地域等の将来を切り拓くことを期待する。

(2) 集落支援員の役割～住民の当事者意識を顕在化させる～

将来にわたってこの集落で暮らし続けたい、この集落を守りたい、という住民の希望は、住民が地域の課題を共有し、解決することによって可能となるものである。

そのために、集落支援員は、市町村と協働して、集落の問題を自らの問題として捉える住民の当事者意識を顕在化させるとともに、住民同士、また、住民と行政の間で、「地域がどうあってほしいか」だけではなく、「そのために何ができるか」を話し合う場を設定、促進することが必要である。その際、多くの人の参加が得やすく、また共感者を増やしやすいワークショップを開催する手法や、総務省の「地区力点検ツール」の活用も有効である。集落支援員は、今一度、集落の資源・人材と課題、暮らしに必要な生活サービス等の状況を把握する「集落点検」及び「話し合い」の促進を着実に行うことに取り組んでほしい。

集落支援員は、1人で複数の集落を担当すること等により、横断的な視点からアドバイスをすることが可能である。今後、集落支援員には、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中核的な人材となるなど、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も期待したい。さらに、過疎地域の集落の4割に転入者があることを踏まえ、集落支援員が移住者や地域おこし協力隊を地域に受け入れる仲介役になることなども考えられる。

集落の人口減少・高齢化が進み、集落機能が低下していく中で、集落支援員による、集落を見て回り、住民の生活状況や課題を把握する活動は一層大事な役割となっている。「集落点検」及び「話し合い」の促進に加えたそれぞれの集落支援員の業務については、各自治体において、地域の実情にのっとり創意工夫を凝らした制度設計とされたい。

一方で、これら集落の課題把握とその対策は、集落支援員個人の努力にのみたのむものではない。前述のとおり、市町村は、集落において集落支援員の果たすべき役割を明確化すること、将来を見据えて実効的な配置とすること、地域おこし協力隊員等の外部人材を含めた地域の人材と連携する仕組みをつくること、配置後も集落支援員と連携を密にすることなどによっ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。

(3) 都道府県の役割～地域を見つめ、現場と政策をコーディネートする～

集落対策は、集落の住民が集落の課題を自らの課題と捉え、市町村が十分な目配りをした上で施策を実施するものではあるが、近年の集落の著しい小規模

化・高齢化の進展は予断を許さず、都道府県は広域自治体として、市町村の集落対策に係る活動支援に取り組むことを期待する。

特に、市町村が実効的な集落対策を円滑に展開できるよう、都道府県も現場を今一度知るよう努め、その上で、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が重要である。

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を行うことや、広域で、集落支援員や地域おこし協力隊員等の地域づくり活動に取り組む人材を集めた情報交換会を開催することも、集落対策に取り組む人材や市町村にとって効果的な支援策と考える。

都道府県にとっても以前より限られたリソースの中ではあるが、市町村の広域連携の調整や外部人材・域学連携の仲介等による過疎関係市町村の支援も考えられる。新しい過疎地域自立促進計画の期間は今年度始まったところである。

過疎地域等の集落を今後どうしていくか、それぞれの都道府県と市町村の間で議論を重ねていってほしい。

(4) 国の役割～省庁横断での実効的な過疎対策の検討～

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、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検討を進められたい。

また、医療人材・教育人材の不足や公共交通の不足等を補い得るICT等の新技術を積極的に過疎地域等において実証・展開するなど、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、過疎地域自立促進特別措置法の期限(平成33年3月)も見据え、関係省庁が連携の上、検討することを望む。

5. おわりに

過疎地域の集落は、一層の小規模化・高齢化など厳しい状況が進んでいるが、そこに住む住民の多くは、住み慣れた地域での生活を望んでいる。

加えて、過疎地域等の集落に「田園回帰」というべき、若い世代の移住の流れがある。従来から、過疎地域等に存在する集落が、生産活動の場として都市部の生活全般を支え、農地の管理・森林保全を通じた自然環境の保全、水源涵養、下流域における土砂災害の防止等にも公益的機能を果たしてきたことが知られてきたが、加えて、「自分らしく暮らし、働く場」としての過疎地域等の集落の価値が見直されている。今まで、守るべき対象であった地域の伝統文化

や生活文化が、移住者には魅力と映り、過疎地域においてはむしろ積極的にアピールすべき攻めの要素となっている。地域の新しい協働者である移住者を地域の触媒として、過疎地域等の集落の持つ価値を改めて見直してほしい。

集落対策は息の長い取組が必要である。効果がないからといって諦めてしまうのではなく、柔軟に取組の見直しを考えていかねばならない。市町村や都道府県、国においては、住民の当事者意識と自発性を基盤として、集落と住民の気持ちに寄り添った施策を展開することを求めたい。

地域の自立促進を図り、住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しい風格ある国土の形成に寄与するとして過疎地域自立促進特別措置法の期限は4年後である。本法期間中の過疎対策の成果と課題を検証し、国民にとっての過疎地域の価値とは何かを改めて考えるべき時期に来ている。については、関係省庁が連携し、今後の実効的な過疎対策の方策について検討することを強く求めて結びとする。

過疎問題懇談会構成員名簿

(座長)

宮 口 侗 廸 早稲田大学教育・総合科学学術院教授

(構成員)

青 山 彰 久 読売新聞東京本社編集局企画委員

安 藤 周 治 NPO法人ひろしまね理事長

飯 盛 義 徳 慶應義塾大学総合政策学部教授

岩 崎 憲 郎 高知県大豊町長

小田切 徳 美 明治大学農学部教授

佐 藤 宣 子 九州大学大学院農学研究院教授

本 田 節 地域づくり団体全国協議会幹事

本 田 敏 秋 岩手県遠野市長

横 道 清 孝 政策研究大学院大学副学長

(五十音順・敬称略)