

平成 19 年度国土施策創発調査

維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域
運営と資源活用に関する方策検討調査
報 告 書

平成20年3月

国土交通省国土計画局

CONTENTS

概 要	i
要約編	i
本 編	
1 調査の概要	1
1-1. 調査の背景と目的	1
1-2. 調査の内容と方法	1
1-3. 調査の流れ	2
1-4. 本調査における用語等について	3
1-5. 調査の体制及び検討委員会開催経過	4
1-6. 18年度調査結果の概要について	5
2 維持・存続が危ぶまれる集落の全国的状況	7
2-1. 集落機能の維持に関する特徴的な傾向	7
2-2. 集落の消滅可能性に関する特徴的な傾向	22
2-3. 集落データ分析結果の要点（総括）	29
3 集落対策の状況に係る事例調査	31
3-1. 集落対策の状況に係る事例調査の対象地域	31
3-2. 各事例調査結果の概要	32
3-3. 事例調査から得られた今後の集落対策への示唆	38
4 集落の新たな地域運営と資源活用に関するフィールド調査	39
4-1. 茨城県調査	39
4-2. 島根県調査	45
4-3. 広島県調査	69
5 維持・存続が危ぶまれる集落に対する今後の対策のあり方	75
5-1. 維持・存続が危ぶまれる集落に対する対策の意義	75
5-2. 「新たな公」を基軸とした地域運営	77
5-3. 住民主体の協議・合意形成	80
5-4. 維持・存続が危ぶまれる集落を対象としたコミュニティの再編	83
5-5. 人材の発掘・育成	87
5-6. 維持・存続が危ぶまれる集落に対する「新たな公」による地域づくり	90
5-7. 地域づくりにあたっての行政の役割等	97
5-8. 集落の存続が困難となった場合への対応（慎重かつ十分な配慮）	103

参考資料編

参考1. 委員会議事要旨(第1回～第4回)	1
参考2. 国土形成計画(全体計画)(案) [抄]	9
参考3. 「新たな公」の概念図	33
参考4. 「新たな公」の取組事例	34
参考5. 「新たな公」モデル事業の概要	36
参考6. 平成18年度調査の概要	37
参考7. 本調査における集落データ詳細分析	51
参考8. 集落対策の状況に係る事例調査結果(詳細)	84
参考9. 集落対策に係る各省各局関連事業の概要	134
参考10. モニタリング項目の例	141
参考11. 「集落カルテ」(仮称)による集落情報集約事業の提案(試論)	142
参考12. 都道府県による集落への「目配り」の主な事例	146
参考13. 「集落概念の整理」と「集落の現状」についての研究報告	147
参考14. 地域資源の発掘・有効活用による地域活性化	157

要約編

平成 19 年度国土施策創発調査

維持・存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査 要約編

I 調査の概要

1. 調査の背景と目的

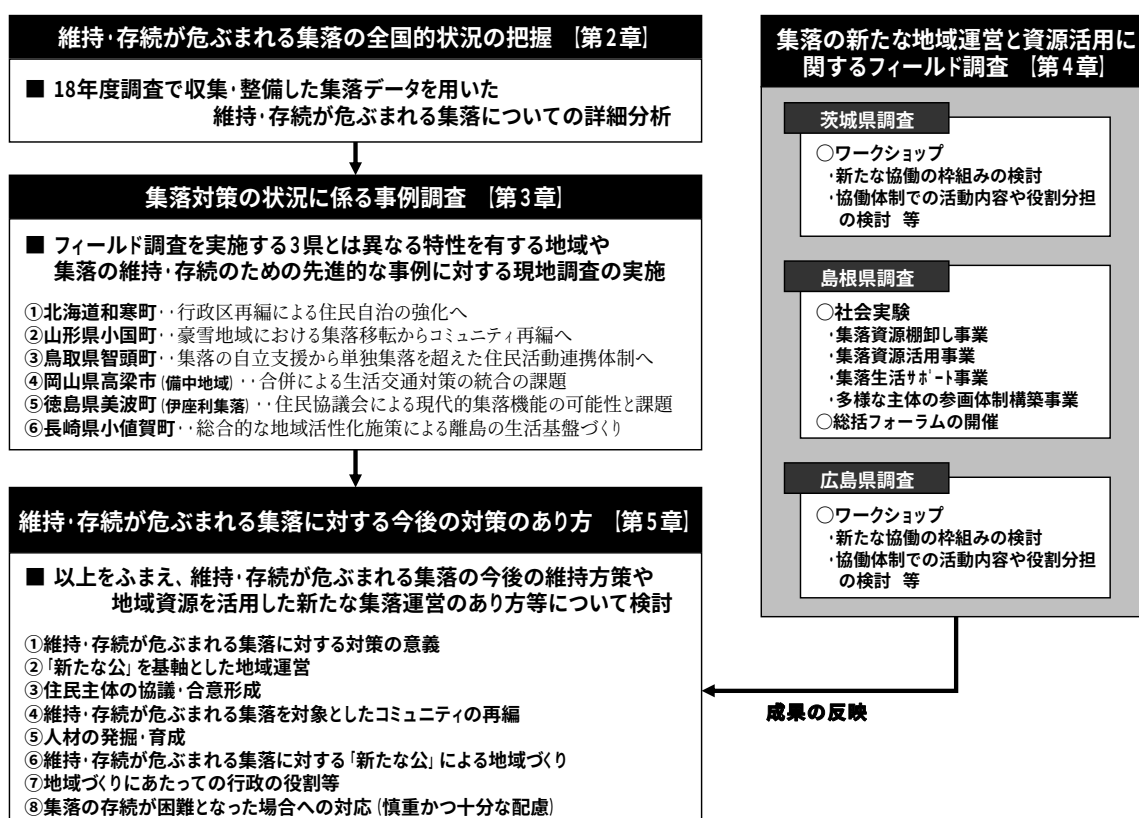
我が国全体が人口減少社会に突入した現在、特に農山漁村地域においては全国に比して著しい人口減少・高齢化の進行により、地域としての自立や維持が困難になることが危惧されている。平成 18 年度に実施された「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（以下、「18 年度調査」という）では、過疎地域等の集落の約 1 割は世帯数 10 世帯未満の小規模集落であり、また 65 歳以上の高齢者が半数以上を占める集落が全体の 12.7% にのぼるなど、農山漁村地域における集落を取り巻く厳しい現状が改めて浮き彫りとなった。

また、18 年度調査では、この 10 年間で 200 近くの集落が消滅しており、その過半では跡地の地域資源が荒廃している状況にあることも明らかになっており、こうした消滅集落跡地の適切な管理方策をはじめ、維持・存続が危ぶまれる集落において新たな地域社会を維持・形成する仕組みや社会的サービスの提供方策を検討し、国土の適切な利用・保全の観点から集落の維持を図っていくことが求められている。

さらに、国土審議会計画部会では、国土形成計画に係る審議の中で、こうした維持・存続が危ぶまれる集落について、住民の発意・意向に基づいて暮らしの将来像の合意形成を図ることを基本としつつ、地縁型のコミュニティを中心として近隣集落、事業者、NPO 等の集落内外の多様な主体と連携を図りながら「新たな公」の考え方に立った新しい協働の仕組みを構築することが必要とされている。

本調査では、こうした状況をふまえた上で、18 年度調査の集落データの詳細分析により維持・存続が困難になりつつある集落の特性を的確に捉えるとともに、集落機能の維持に係る先進事例調査や茨城県・島根県・広島県におけるフィールド調査等を通じ、集落の維持に向けた新たな地域運営と資源活用に関する方策を検討し、多様な主体の参加による集落の維持方策のあり方について検討したものである。

2. 調査のフロー



3. 調査の体制及び検討委員会開催経過

本調査の遂行にあたり、今後の集落運営のあり方等について具体的かつ実践的な知見を得るため、農山漁村地域の活性化対策や集落問題等に精通された学識経験者及び関係省庁、フィールド調査実施団体からなる検討委員会を設置し、検討を行った。

■検討委員会 委員名簿

		氏 名	所 属 等
委員長		小田切 徳美	明治大学農学部 教授
委 員	有識者	曾根原 久司	特定非営利活動法人 えがお・つなげて 代表理事
		林 秀司	島根県立大学総合政策学部 准教授
		福與 徳文	(独)農業・食品産業技術総合研究機構 農村工学研究所 農村計画部地域計画研究室長
		藤山 浩	島根県中山間地域研究センター 地域研究グループ科長
		吉川 富夫	県立広島大学経営情報学部 教授
	行政機関	菊地 健太郎	総務省 自治行政局過疎対策室 課長補佐
		二階堂 孝彦	農林水産省 農村振興局企画部農村政策課 課長補佐
		大野 淳	国土交通省 大臣官房参事官(国土計画局担当)
		笠尾 卓朗	茨城県企画部企画課長
		松村 憲樹	島根県地域振興部地域振興室長
		中宮 潤	広島県地域振興部地域づくり推進室長
オブザーバー		国土交通省 都市・地域整備局 企画課	
		国土交通省 都市・地域整備局 地方整備課	
事務局		国土交通省 国土計画局 総合計画課	
		財団法人 日本システム開発研究所	

4. 18年度調査結果の概要

- ・ 18年度調査の対象である775市町村、1,445区域において現存する(居住者のいる)全集落数は、62,273集落であり、全集落人口は合計11,283,667人、全集落世帯数は合計4,234,374世帯であった。
- ・ 中国・四国・北陸などでは小規模集落が多く、逆に近畿・東北・九州などでは比較的小規模集落は少なかった。また、中国・四国などで高齢者割合の高い集落が多くみられ、地形的末端集落も、四国圏では約1割を占めた。
- ・ 11年度調査と比べると、全国的に集落の小規模化と高齢化が進んでおり、65歳以上の高齢者の割合が50%以上の集落が全体の1割以上を占めた。また、11年度調査と比較すると、集落の平均人口は減少しているものの平均世帯数は増加しており、高齢者割合も前回より大きくなっていることから、過疎地域等の集落における世帯分離と一人暮らし高齢者の増加等の世帯動向がうかがえる結果となった。
- ・ 全体の約15%では、集落機能が低下もしくは維持困難になっており、特に、小規模集落や高齢化の進んだ集落ではその傾向が顕著であった。また、今後10年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は423集落あり、いずれ消滅するおそれがあるとみられる集落とあわせると、全体の3.9%で今後集落が消滅するおそれがあると予測された。これらの集落の大部分は、集落規模が小さく高齢化が進み、地形的にも末端にある集落であった。
- ・ 11年度調査時から18年度調査時まで消滅した集落は全国で191集落であり、このうち約半数の88集落は11年度調査時に消滅が予測されていなかった集落であった。また、少なくとも10年間は消滅しないとされながら既に消滅した集落も42集落みられ、これらの集落の大部分が自然消滅であった。
- ・ 消滅した集落の跡地管理状況をみると、集会所・小学校等や神社・仏閣等は「放置」されているケースが多くなっており、消滅集落の約6割では地域資源の管理が行き届かず荒廃が進んでいる状況が明らかになった。

II 維持・存続が危ぶまれる集落の全国的状況（第2章）

18年度調査での集落データを活用してより詳細な集落特性の分析を行い、今後維持・存続が困難になるとみられる集落の様々な特性を的確に把握するとともに、現在の集落連携状況の背景分析など、今後の維持方策を検討する上での新たな視点に基づく分析を行った

なお、ここでの分析に用いた集落人口や世帯数などの各要因間には相関が高いものもある（例えば集落人口と集落世帯数の相関係数は 0.987）が、各地の集落の形態は極めて多様であり、このような相関関係を十分認識しつつ、集落機能の維持状況や集落消滅の可能性について多様な要因を勘案し、複眼的な分析を行った。

1. 集落機能の維持状況に関する特徴的な傾向と考察

- ・ 18年度調査では、全体の約 15%の集落で集落機能が低下もしくは維持困難になっており、特に小規模集落や高齢化の進んだ集落では、機能低下もしくは維持困難とみられる集落の割合が高く、「他集落と合同で」機能維持を図っている傾向が見られることが明らかとなった。
- ・ こうした小規模（50 人未満）集落について、集落活動の中心となる担い手となる壮年者の人数に着目すると、特に壮年者が5人未満の集落では、単独での機能維持が困難とみられる集落の割合が高くなった。
- ・ また、集落機能の維持状況が「機能低下」「機能維持困難」と悪化するに伴い、「他集落と合同で」集落の各機能（資源管理、生産補完、生活扶助）を維持している集落の割合が高くなった。
- ・ したがって、集落の維持・存続には、特に壮年層を中心とした人口減少による集落の小規模化や高齢化が大きく影響していることがうかがえ、集落機能の維持のためには、担い手の確保が不可欠であると考えられる。
- ・ さらに、集落単独での機能維持が困難な場合には、近隣の集落や、ボランティア等の外部人材の協力を得ることで機能維持を図ることが考えられるが、実際に人口減少が顕著な集落では「他集落と合同で」、一人暮らしのみの集落においては「他集落と合同で」あるいは「ボランティア等により」集落機能を維持している割合が高くなった。
- ・ こうしたことから、維持・存続が危ぶまれる集落を支えていくには、近隣集落との連携など広域的な集落運営体制の構築や、集落内外の幅広い人材の「協働」や「共助」の仕組みづくりなど、新たな仕組みを構築し、コミュニティの再編を図っていくことが必要と考えられる。
- ・ なお、山間部の（農山村）集落の多い市町村と沿岸部や離島の（漁村）集落の多い市町村の集落機能の維持状況の比較からは、漁村集落と比較して集落規模のより小さい農山村集落の集落機能の維持、集落の存続について、厳しい状況にあることが推察された。

2. 集落の消滅可能性に関する特徴的な傾向と考察

- ・ 既に消滅した集落と、今後 10 年以内に消滅するとされている集落について、人口・世帯数の累積度数分布を比較すると、累積比率 70%程度まではほぼ同様の傾向を示しており、人口 10 人、世帯数 5 世帯というラインで概ね 7割に達する。このラインは、消滅の危険性が極めて高い状況にあることを判断する一つの目安とも考えられる。
- ・ 消滅する可能性があると考えられる集落には、10 人・10 世帯未満の小規模集落や高齢者割合の高い集落、山間地にある集落や地形的に末端にある集落などが多いという特徴がある。こうした特徴は北陸圏、中国圏、四国圏で多い傾向にある。
- ・ 山間部の（農山村）集落の多い市町村と沿岸部や離島の（漁村）集落の多い市町村の集落の消滅可能性の比較から、農山村集落の方が、消滅する可能性のある集落の割合が高いことが明らかとなった。
- ・ 消滅する可能性のある集落の耕地面積を試算すると 67,530ha となり、我が国全体の耕地面積の 1.4%を占めると推計される。同様に林野面積を試算すると、消滅危惧集落全体では 504,478ha で、全国の林野面積（財産区有林＋私有林）の 3.6%を占めると推計される。
- ・ 実際に、既に消滅した集落の6割では跡地の資源管理が行き届かず、荒廃が進んでいるとされていることもふまえれば、こうした維持・存続が危ぶまれている集落に対する対策は、国土保全の観点からみても重要な問題であるといえる。

3. 集落の状況を把握するためのモニタリング（目配り）の必要性

- ・ 18 年度調査の結果も含め、集落機能の維持状況や集落消滅の可能性について多様な要因を勘案した複眼的な分析の結果、集落の維持・存続を左右する要因として、特に①集落人口、②世帯数、③高齢者及び壮年者人口といった人口特性と、④本庁からの距離や⑤地形的末端性といった空間特性が挙げられる。
- ・ 人口特性の重要性は、集落機能の維持状況の変化と集落規模や、人口・世帯数の増減率との間に正の相関関係が捉えられたことから把握される。11 年度調査時点で集落機能が「良好」あるいは「普通」に維持されていた 41,224 集落のうち、18 年度調査時点で「維持困難」へ転じた 316 集落の7割強は、人口 25 人未満、世帯数 10 世帯未満の小規模集落で占められていた。加えて、11 年度調査時点からみて人口・世帯数ともに減少率が大きい傾向が見られた。
- ・ しかしながら一方で、集落機能の維持状況が「困難」とされた 4,468 集落のうち「良好」へと好転した 857 集落の中には、これら小規模集落が一定の割合で存在する状況（25 人未満の集落は 14%、10 世帯未満の集落は 13%を占める）も捉えられており、人口や世帯数といった限られた指標のみで集落の状況を一律に判断することは危険と考えられる。
- ・ さらに、11 年度調査以降に実際に消滅した集落の半数近くは、消滅するとは予測されていなかった集落であり、そうした集落では住民の転居先が不明であるケースが多いなど、消滅を危惧していた集落に比べて行政（市町村）として十分実態が把握できていなかったことも考えられる。
- ・ こうしたことをふまえると、今後、維持・存続が危ぶまれる集落に対して対策を講じていく上では、18 年度調査で消滅の可能性があると考えられた集落だけではなく、より広範な集落に対して、上記の5項目も含めた定期的なモニタリング（目配り）を行い、集落データを経年的に蓄積し、行政として集落の状況を適時・適確に把握していく必要があると考えられる。

III 集落対策の状況に係る事例調査（第3章）

維持・存続が危ぶまれる集落の今後の維持方策について、より詳細な集落運営に係る現状や課題を把握するため、茨城県、島根県、広島県の調査において社会実験やワークショップを実施する地域とは異なる特性を有する地域（北海道和寒町、山形県小国町、長崎県小値賀町）に対して補足調査を実施した。

さらに、集落住民や NPO 等の多様な主体が参画した集落の維持・活性化に関する事例や、「新たな公」の考え方に基づく集落運営事例など、集落の維持・存続のための先進的な取組を行っている地域（鳥取県智頭町、岡山県高梁市、徳島県美波町）に対して、その後の状況等に係る現地調査を実施した。

■事例調査対象地域

対象地域	調 査 内 容
北海道和寒町	広大な面積に分散居住し、隣接する集落との距離も離れている平地集落における維持・運営方策を探った
山形県小国町	特別豪雪地帯での集落対策の歴史的経緯、集落維持に係る課題や活動の担い手確保・連携方策を探った
鳥取県智頭町	「日本1／0村おこし運動」を展開、各集落で集落振興協議会を設立し住民自治を実践する先進的取組のその後を調査した
岡山県高梁市 （備中地域）	住民と行政との連携による「福祉移送サービス事業」により末端集落への公共交通サービスを事業化して提供する先進的取組のその後を調査した
徳島県美波町 （伊座利集落）	廃校の危機を前に全戸参加の地域づくり協議会を設立し、集落住民の自主・自発的な取組による集落資源を活用した地域運営を行う先進的取組のその後を調査した
長崎県小値賀町	都市部から遠隔にある外海離島における集落対策の現状と問題点を探った

これら6事例の調査結果から、今後の維持・存続が危ぶまれる集落における対策の検討に向けて得られた知見を整理すると、以下のとおりである。

1) 住民が主体となった広域的な対応による集落（コミュニティ）再編の必要性

6事例全てにおいて、維持・存続が危ぶまれる集落への対策にあたっては、集落住民が自ら考え、行動するといった住民主体の取組や、従来の自治の枠組に代わる、NPO や協議会といった新たな住民連携組織の活動を見ることができた。

一方で、高梁市備中地域、小値賀町の小離島の集落をはじめ、その活発な住民活動が全国的にも注目されてきた智頭町新田集落まで、6事例全てにおいて、集落住民と行政の両者又は一方から、従来からの単独集落の単位では集落の機能維持が困難との声が聞かれたなど、維持・存続が危ぶまれる集落では、単独集落での対策が限界に近づいているといえる。

また、単独集落や行政区に代わる新たなコミュニティ圏域の見直しを模索する動きも、6事例中3事例（和寒町・小国町・智頭町）において見られ、いずれも小学校区や旧町村単位など、コミュニティ単位を拡大し、広域的に対応する枠組みで模索されている。

2) 地域をマネジメントする新しい仕組みの必要性（外部との連携・人材確保等に向けて）

小国町・智頭町・美波町・小値賀町の事例では、都市等との交流による地域活性化や外部人材との連携、Uターン等の促進に活路を見出そうとしている。このうち、智頭町・美波町・小値賀町の3事例では、事業の受け皿としてNPOや協議会を組織し、総合的・戦略的な事業展開のためのマネジメント能力の強化を図ろうとしているなど、地域をマネジメントする新しい仕組みを構築している。

また、これまで単独集落で先進的な取組を行ってきた2事例（智頭町新田集落・美波町伊座利集落）では、いずれも県や町の支援とともに、国からの直接的な支援を望む声も聞かれた。

3) 行政の地域性・住民性への丁寧な配慮

マクロな地域性はもとより、同じ地域内であっても、例えば平坦地にある集落と谷沿いの集落の農耕等での条件の差異として、ミクロな地形的条件が作用していることが6事例全てで窺われた。また、美波町では、同じ町内でも歴史的な集落形成の違いが集落住民の意識を規定（外部に対して開放的か閉鎖的か）していた。また、合併した高梁市では、集落対策に関して旧市町の類似政策の不整合部分のみを統廃合し、それ以外の施策は並走あるいは踏襲し、新市町としての一体的な事業の整理・展開は先送りされる傾向が見られた。

このような実態をふまえれば、維持・存続が危ぶまれる集落の対策は、全国一律のメニューに加えて、個々の立地条件や歴史的背景、抱えている課題等の実情に応じた支援が望まれているといえる。

小国町の事例で、全集落の実態調査や全世帯を対象とした住民意識調査が実施されていることや、NPO や協議会を組織して取り組んでいる2事例（智頭町新田集落・美波町伊座利集落）では、行政による集落住民への丁寧でわかりやすい情報提供と申請手続きの簡素化が指摘されるなど、モニタリング、情報提供、申請手続き等に関して、行政の丁寧できめ細かな対応が必要とされている。

生活基盤の面では、6事例の全てで、維持・存続が危ぶまれる集落を支える生活基盤として交通、医療・福祉に関する対策の充実等が求められていた。

IV 集落の新たな地域運営と資源活用に関するフィールド調査（第4章）

本調査と並行して、集落の維持方策についてより具体的な手法を検証するため、島根県・茨城県・広島県においてフィールド調査が実施された。各県の取組の概要については以下のとおりである（なお、詳細内容については第4章及び各県報告書を参照）。

県	対象地域	手法	結 果 概 要
茨城県	常陸太田市 里川町集落	区長アンケート 住民アンケート ワークショップ	・アンケート調査の結果からは、特に高齢層を中心とした住民の強い継続居留意向が確認された ・住民協議のためのきっかけづくりとしても、また住民間の合意形成や意識啓発を図る上でもワークショップは有効であり、集落の維持・活性化のための第1ステップとして同手法の有効性が確認された ・今後は、ワークショップ等による住民の活発な協議を促すため、ファシリテーター等の外部人材等による支援とともに、議論をまとめる人材の育成が必要である ・さらに、行政は、集落の人口・世帯数・高齢化率等の状況についてモニタリングを行うとともに、きめ細かい集落対策のため地区担当制の導入等を検討する必要がある
島根県	邑南町 羽須美地区	各種アンケート 社会実験	・集落単位の取組を補完する「新たな結節機能」として小学校区をベースに、NPO を中核とした「集落支援センター」を立ち上げ、社会実験を展開した ・「集落支援センター」の構築により地域内外の多様な主体をつなぐネットワークが連鎖的に育成されたことから、集落と外部との結節点の構築の重要性が確認された
	浜田市 弥栄自治区	社会実験	・集落単位の取り組みを補完する「新たな結節機能」として外部から2名の人材を地域マネージャー（里山プランナー）として集落に配置するとともに、近隣の島根県立大学の学生を里山レンジャーとして投入するなど、地域・大学との連携による社会実験を展開した ・地域マネージャー（弥栄らば）を核とした一連の活動を通じて地域内の人材活用のネットワークが形成されたことから、外部からの人材投入の効果が確認された
広島県	安芸太田町 打梨・那須・吉和郷地区 坂原・布原・大井地区 空谷地区	全体ワークショップ 地区別分散会	・集落の現状について住民間が共通認識を持ち、地域の将来像の構築に向けた合意形成を図る土台として、ワークショップや座談会等が有効であることが確認された ・特に住民参加型集落点検は、地域の現状の正確な認識と住民相互が集落情報を共有化するための取組として有効であることが明らかとなった ・今後こうした地域の自発的な取組を支援していくため、行政としては地区担当制の導入などにより合意形成過程をマネジメントしていく必要がある

V 維持・存続が危ぶまれる集落に対する今後の対策のあり方（第5章）

1. 維持・存続が危ぶまれる集落に対する対策の意義

平成19年11月に策定された「地方再生戦略」（地域活性化統合本部会合）や、あるいは第12回国土審議会（平成20年2月13日）における「国土形成計画（全国計画）（案）（以下、「国土形成計画」）」でも示されているとおり、国土や環境の保全などの面で最前線の役割を担っている集落について、集落で暮らす人々の誇りや希望、集落の持つ国土保全を始めとした多面的役割を十分に評価し、地域の特性に応じた持続可能な地域経営について冷静に議論することが重要である。

また、維持・存続が危ぶまれる集落で顕在化している人口減少、高齢化、独居世帯の増加等は、今後は大都市圏等の都市部においても大きな社会問題となることが予測されることから、維持・存続が危ぶまれる集落に対して適切な対策を図ることは、近い将来の大都市等における問題の解決のための知見の蓄積にも資することになる。

このため、維持・存続が危ぶまれる集落について、今後我が国全体が直面する高齢化社会の最前線と認識し、適切な対策を検討していくことが重要である。

2. 「新たな公」を基軸とした地域運営

今後の集落を中心とした新たな地域運営について、大きく3つの基本な方針が挙げられる。

(1) 地域づくりは住民が参加し経験を積み重ねた上で、住民が主体で行うべきであり、そのためには、集落の現状認識と今後の集落の方向性を地域で議論することが必要

…住民自らが地域づくりに参加し、主体となり、地域の課題に対して議論を重ね、地域の活性化に向けた取組を進めていくことは、地域コミュニティの強化にとっても非常に重要

(2) 多様な課題に対応し地域を支えていくには、新しい仕組み（地域マネジメントのための組織運営や新たな人的ネットワークなど）が必要

…地域の活性化を図るためには、若者や女性に参加しやすい組織づくりなど、新たな地域づくりの仕組みを検討していくことも必要

(3) NPO、大学、企業、都市住民なども含め、外部人材の地域づくりへの参加を促進することが必要

…都市の人にも分かりやすい集落との結節点を作り、都市住民等の外部の目線から地域の資源を発掘し、地域の活性化に役立てていくなど、外部人材が有効に機能する地域づくりの仕組みづくりが必要

こうした方針に基づき、地域住民が NPO 等の多様な主体や行政と連携しながら自らの手で地域づくりを行っていくという形は、国土形成計画で提唱されている「新たな公」による地域づくりとその方向性は合致する。

維持・存続が危ぶまれる集落では、地域リーダーはもとより担い手となる人材が不足し、集落単位での地域社会の維持が困難となりつつある。こうした集落においては、地域運営の新たな仕組みとして、複数集落が連携して地域づくりを行うような仕組みを検討することも有効であると考えられる。この場合、集落など地縁コミュニティの良い点を活かしつつ、地域の状況を踏まえてよりよい仕組みを地域で議論して検討していくことが望ましい。

なお、こうした集落への対策について、行政としては一日も早く集落住民に対して働きかけを始めるべきであるが、住民参加のワークショップ等の協議を重ね、その成果が顕在化するには時間を要する場合が多いことから、性急な成果を求めることのないよう配慮が必要である。

3. 住民主体の協議・合意形成

維持・存続が危ぶまれる集落では、人口減少・高齢化の進行により、行政や住民自身が集落の現状を十分認識していなかったり、あるいは認識しつつも対応方がわからないといった状況に置かれている場合が多いものと想像できる。こういった状況に対して、まず住民に集落の現状を認識してもらい、今後の展望を地域住民全体で議論することは重要であり、そのような場の設定を支援するのは行政の重要な役割であろう。

また、集落機能の維持方策はもとより、地域住民が集落の現状や集落の有する資源を的確に認識しつつ、今後の地域の活性化について議論することは非常に有効である。

このように、今後の維持・存続が危ぶまれる集落における地域づくりを行う上では、住民自治を基本とした集落住民が主体となった協議・合意形成が不可欠であり、その仕組みづくり等に当たっての方向性は以下のとおりである。

(1) 住民協議の早期着手の必要性

…維持・存続が危ぶまれる集落への対策は、可能な限り早い段階から協議を始める必要があり、各種集落データを行政と住民が共有するとともに、外的要因をきっかけとした協議の場づくりや「新たな公」による支援も有効かつ重要

(2) 住民協議の枠組み・配慮事項

…維持・存続が危ぶまれる集落では単独集落での機能維持には限界がみえ始めていることが多いため、将来的な集落の再編も視野に入れた隣接集落や小学校区等のエリアにおいての協議も有効であり、行政による側面的な支援や、NPO等の「新たな公」による複数集落間の協議の支援・調整も必要

…集落住民の自由意志参加を基本とし、若年層や女性も含む広範な立場の住民が参加できるよう配慮することが重要

…自治会、消防団、青年会、婦人会、PTAなど、地縁的な既存組織と別に新たな協議の場を設ける場合は、これらとの役割分担や関係性について齟齬のないよう調整が必要であり、中間支援的組織(NPOや行政等)による仲介・調整も有効

(3) 協議の段階に応じた配慮事項

○立上期(協議の場の立上期)

…なるべく短期間で具体的な成果が得やすいことから取り組むことが有効であり、イベントを組み合わせるなど多くの住民が参加しやすい形式とすることも重要

…地域資源の再評価(地域の宝さがし)とその活用方策の議論もこの時期の協議内容として望ましい

…立上期の協議内容としては、地域全体の共通の目標・問題として意識を共有できるような外的要因をきっかけ(逆バネ)とすることも有効

○安定期

…住民の地域づくりへの関心の持続や、集落をとりまく外的要因の変化への迅速な対応、地域づくりの取組への住民自身の再評価等を図るため、継続的な協議の場の運営が重要

…協議継続にあたっては、地域運営を進める上での役割分担や資金面も含めた議論が必要

…内容・テーマが異なる協議(テーマに応じて外部人材等の参加も含む)を定期的で開催するなど工夫し、地域外の人材等も巻き込んだ新たな組織づくり等にもつなげることも有効

(4) 合意形成への工夫

…合意形成を図るには、行政担当者や調整役を務める外部人材の活用が有効

…その他、①段階をふんだ協議の充実、②立上期における地域づくりワークショップの活用、③具体的なイメージを共有するための先進地の視察や講演会等の開催、④集落の各組織の役員等への事前説明、⑤外部人材の協議への参加、⑥かしこまらず明るく忌憚のない意見を発言しやすい雰囲気づくり、などへの配慮も必要

…協議の場の位置づけ(責任と義務の範囲など)や、合意形成のための最低限のルール(全会一致を原則など)を整備するとともに、行政批判や行政への要望に終わらせない会議運営に留意が必要

4. 維持・存続が危ぶまれる集落を対象としたコミュニティの再編

維持・存続が危ぶまれる集落においては、新しい仕組み（地域マネジメントのための組織運営など）が必要とされており、特に集落単独ではなく広域的に対応する仕組みについても検討することが望ましい。

(1) 広域的対応の必要性（集落単独での限界性）

人口規模が小さく高齢化が顕著な集落や、壮年者が著しく少ない集落等においては、そもそも集落内での担い手が不足しているため、集落単独でこれまでの集落機能を維持していくことは限界にきている。このような場合に広域的な対応により集落機能を維持する方策として、コミュニティの再編があげられる。

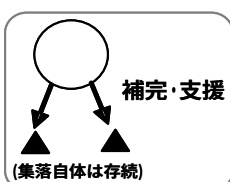
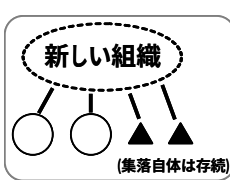
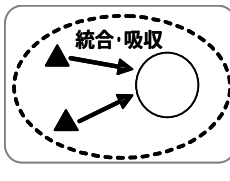
なお、集落住民には強い定住意識があることをふまえれば、コミュニティの再編にあたって移転等を選択するか否かを決定するのは、集落に暮らす住民自身であることが大原則であるといえる。

(2) コミュニティの再編の方向性

●コミュニティ再編のパターン

コミュニティの再編の取組事例や既往調査から、集団移転を選択しない複数の集落が連合・統合するコミュニティの再編は、旧自治組織（行政区）を残す連合型として、①中心集落等の機能強化による補完・支援、②集落の機能連携・一体的支援（新組織等の設置）、旧自治組織（行政区）を残さない③集落の統合（行政区再編）の3パターンに大別できる。

■コミュニティ再編のパターン

再編パターン	具体的な再編内容	
①中心集落等の機能強化による補完・支援	中心・基幹集落の機能強化（行政サービス、医療・福祉施設、教育・文化施設などの総合的な拠点整備を図るなど）により、行政コストの効率化を図るとともに、周辺集落に均等にサービス機会を提供し、中心・基幹集落が周辺基礎集落の機能の一部を補完するなどの支援を行う。	
②集落の機能連携・一体的支援（新組織等の設置）	隣接する複数の集落群において、集落間の連携強化（集落間での意識共有、相互扶助、共同作業等）を図ることや、小学校区などの範囲に点在する集落群に対して単独集落の枠組みを超えて一体的な支援を図るために、「新たな公」による新組織等を設置し、複数の集落の機能維持を図る。	
③集落の統合（行政区再編）	行政区の変更を伴う中心・基幹集落に周辺基礎集落を統合や、隣接する複数の基礎集落等が統合することにより機能維持を図る。さらには社会経済基盤の変化に応じた再度の行政的再編が必要な地域もあるが、その際には、行政の効率化を目指すということよりも、住民サービスの充実や共同範囲の拡大を尊重する（住民のための住民自治）という視点が重要である。	

●コミュニティの再編の方向性

住民の意思を最大限に尊重しつつ、市町村と住民が密接な連携をとって進めることが重要であり、ワークショップ等の住民協議・合意形成のプロセスが不可欠といえる。また、広域的な対応を図るためには、他出した後継ぎ世代の人的ネットワークの構築、組織化を図ることも重要と考えられる。

●再編の領域（空間的広がり）

一般的には、コミュニティの再編は歴史的経緯や地理的条件が同様な旧村や小学校区単位で行われることが多いが、地域の実情に応じて柔軟に領域を設定すればよいと考えられる。

なお地域によっては、集落の資源管理機能、生産補完機能、生活扶助機能が同じ領域で維持されておらず、機能別に重層的な連携構造を持つ場合もあり、再編にあたっては、このような実態にも配慮が必要である。

5. 人材の発掘・育成

今後は全国的に人口減少・高齢化が進行することから、世代、性別、職業、国籍に関係なく多様な人材を地域の担い手として発掘・育成するなど全国レベルでの人材の裾野を広げることが必要であり、国は、維持・存続が危ぶまれる集落をはじめとした地域づくりへの国民一人ひとりの参加意識の向上を図るための意識啓発や、各地域での人材育成等の取組支援等に努めることが重要である。

(1) 人材の発掘・活用

●地域リーダーの発掘

地域づくり等に取り組むためには、地域の人々を束ねる、いわゆるリーダー的な人材が必要である。広域的な視点からみれば、地域をとりまとめる人材が少なからず存在すると考えられ、これらの人材と地域外の専門家の連携により、地域課題の解決や地域資源を利用した地域活性化等の展開が期待できる。このような広域での人材の発掘や外部人材との連携促進のため、行政や「新たな公」による人材の斡旋・仲介、国による地域リーダーの全国的な仲介機能の整備検討やモデル的な取組への支援が重要である。

●地域外の専門家等の活用

外部からの人材投入により、集落において新たな人的ネットワークの広がりが期待できることから、こうした外部人材の積極的な活用を図るため、「地域振興アドバイザー派遣制度」(国土交通省)等の拡充を図る。

さらに、地域と外部人材との適切なマッチングを図るため、「新たな公」などの組織や行政による積極的な情報発信が必要であり、国においても、仲介機能を含むプラットフォームの整備等により総合的な支援を図る。

●担い手の確保

地域内外の人材の積極的な活用による担い手の確保には、行政や NPO、大学や民間企業等と連携した「新たな公」による取組が必要かつ有効であり、また、「ふるさと応援団(出身者、大学生、都市市民団体、田舎ファン(体験交流行事等の参加者等)などから構成)」を組織化し、担い手としての活用を図ることも有効である。

維持・存続が危ぶまれる集落では高齢化がより顕著なことから、「地域づくりインターン事業」(国土交通省)の拡充による若者を中心とした UI ターンを促進するとともに、学生や社会人の担い手としての地域への取組を積極的に評価する制度の検討も有効である。さらに、地域内の公的機関の現役職員やその OB 等の活用や、ICT に明るい人材の掘り起こし、地域の女性ならではの視点からの活動への支援も重要である。

なお、担い手を確保するには、日々の生活を支えるため雇用機会の確保が極めて重要であり、「新たな公」の観点から、NPO 等をはじめとした組織化を図るなど新たな雇用の創出を促進するとともに、都道府県による新たな産業誘致の促進や、農林水産業・地場産業等の振興のための国の各種支援制度の拡充も必要である。

(2) 人材の育成

地域リーダーの育成、地域内の担い手の確保のため、国において平成 20 年度より創設される「地域再生を担う人づくり支援経費」(国土交通省)の活用促進を図るなどにより、人材育成のための研修・セミナーなどの機会の活用と、集落内でのいわゆる OJT による研修との組み合わせによる人材育成に取り組む必要がある。

なお、地域リーダーの育成にあたっては、相互の意思疎通を密にしたり、自らが考え行動する機会を増やすなどの工夫により、地域に対する強い誇りと愛着、新たな取組への信念など先達者が培ってきた「志」を受け継ぐ後継者を育成することが重要である。

また、女性や若者、地域外へ通勤する住民も担い手として巻き込むような柔軟な参加形態の検討も重要であり、国等の行政は、多様な個人がこのような地域活動を参加・体験する機会(ワークショップ、シンポジウム、社会実験等)を提供するための側面的な支援を図る。

6. 維持・存続が危ぶまれる集落に対する「新たな公」による地域づくり

(1) 地域資源の発掘・有効活用

地域での話し合い等で地域の資源を考え、発掘することは、地域の誇りを取り戻し、住民と地域との関わりを強くすることにつながる。その際、住民自身は資源と認識していないものが都市住民等にとっては非常に価値の高いものである場合も多いことから、外部の専門家等の参加を得て行うことも重要である。このような地域資源の発掘は、地域産業の振興のみならず、地域住民の地域への愛着の醸成にもつながると期待される。

●地域産業の育成・振興

- ・中山間地域等直接支払制度（農林水産省）等の農林漁業生産を支える各種制度を活用しながら農林漁業の振興を図るとともに、企業等とも連携した「新たな公」の活用により新たな商業展開を図る
- ・都道府県や大学等の研究機関との連携・協力や国の制度の活用により新たな起業や商品開発を進め、産業の複合化・高次化を図るとともに、マネジメント体制の組織化を図る
- ・地域の自立的・持続的な発展や活性化への寄与が期待されるコミュニティビジネスを支援するため、こうした事例等の情報を広く共有し、持続可能な地域づくりに活かしていくことが重要

●地域文化の活用

- ・地域で培われてきた文化的資源を固有の資源として位置づけながら、地域のものづくり文化と融合させて新たな産業や産品に創出につなげ、観光資源として活用していくことが重要
- ・新たな文化や芸術を創出し地域資源として活用することも重要

(2) 都市との交流・連携の促進

地域内部の人材が限られている維持・存続が危ぶまれる集落では、外部との連携が不可欠であり、都市との共生（互惠）関係の構築を目的とし、「新たな公」を活用した多様な交流・連携の促進が必要である。

なお、新たに都市との交流・連携の促進に取り組む場合には、直ちに移住受け入れを目指すのではなく、取り組みやすいイベント開催等からはじめ、宿泊を伴うものや移住の受け入れへと進展させるなどの段階的な取組への配慮も必要である。

●二地域居住・Uターン促進

- ・二地域居住や農山漁村への U ターンなど新たな人の移動により、都市から農山漁村へ誘致・移動する潜在的な人口は大きいとみられ、団塊世代の大量退職と相俟って、維持存続が危ぶまれる集落でも人口増に期待

●居住環境の確保

- ・二地域居住等の潜在的需要を顕在化させるには、空き家等を活用した居住環境の確保が必要
- ・所有者不明の空き家の有効活用を図るための制度のあり方に関して検討が必要
- ・公営住宅等の整備にあたっては「地域住宅交付金制度」（国土交通省）の活用等により居住環境の確保に努めることも必要

●観光振興

- ・アクセス面で条件不利性を抱えた地域では、グリーンツーリズム等の体験型観光を展開することが有効
- ・消防法、旅館業法、食品衛生法等の規制緩和により民泊事業への参入が容易になったことを受け、今後は参入支援に加えて情報発信環境整備など民泊事業の成長にあわせた支援が必要

●若年層の交流促進

- ・Uターン促進のためにも、平成 20 年度より実施を予定している「子ども農山漁村交流プロジェクト」（総務省・文部科学省・農林水産省）の推進などにより、若年層を中心とした都市との交流を進めることが必要
- ・1都10県の大学、企業、NPO等の連携による「NPO法人関東ツーリズム大学」（平成 20 年 9 月開校予定）や「地域づくりインターン事業」（前述）等を活用した取組からUターンにつなげるよう各地域での工夫が必要

(3) 生活サービスの供給

維持・存続が危ぶまれる高齢化が著しい集落においては、まず、個々の集落単位での生活サービスについて検討するのではなく、複数集落等の広い範囲で生活サービスのあり方を検討する必要がある。

●生活サービスをマネジメントする組織等の整備

- ・生活交通の確保も含め、生活サービスを供給していくためには、外部人材も含めた多様な担い手の確保と総合的な運営管理が必要
- ・このようなマネジメントを行う人材や組織の整備については、「新たな公」を活用し、地域の実情に応じた工夫が必要

●住民ニーズの把握

- ・生活サービスの提供にあたっては、集落住民（高齢者等）のニーズの的確な把握がまず基本となり、そのための住民協議の場の構築や集落に関する目配りが必要

●生活交通（交通輸送サービス）の確保

- ・民間では採算性がとりにくい山間地の集落にあっては、行政の支援はもとより、住民、NPO、民間等が連携した「新たな公」による多様な交通輸送サービスの検討が必要
- ・「地域公共交通活性化・再生総合事業」（国土交通省）等の活用や地域性に応じた規制緩和の検討により、生活交通の持続的な確保が必要
- ・交通手段を持たない独居高齢者等に対する「届けるサービス」についても、地域の実情に応じたサービスの開発や過疎地域等における輸送制度の検討が必要
- ・離島や豪雪地帯等においては、災害時の孤立危険性を考慮した平常時・災害時のアクセスの確保が必要
- ・また、特に小離島の集落では、輸送コストの加算により燃油代が嵩むなどの条件不利性への対処・支援のあり方についても配慮が必要

(4) 地域運営資金の確保

- ・特に地域内外の人材の発掘と地域のリーダーや担い手としての活用には、人件費の担保が重要な課題であり、地域住民、行政、都市住民の三者が応分に負担したり、人件費の充当も可能とされている「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業（国土交通省）や「地方の元気再生事業」（内閣官房）などの支援メニューを活用するなどにより資金を確保することが必要
- ・市町村への財政支援としては、「中山間地域等直接支払交付金」（農林水産省）の継続的な実施や交付金加算措置の活用のほか、使途の自由度の高い財政支援や複数年に亘る支援など、柔軟な支援の検討が必要
- ・さらに、住民の自主性を尊重する観点からは、マッチングファンド方式（住民側が人件費も含む事業負担分を計上した上で、それに見合う補助を行政が行う仕組み）のような仕組みも有効
- ・民間・個人からの資金調達については、コミュニティの相互保証性を活かした新たなスキームの活用や、普及しつつあるCSRの精神の発揮、地域出身者等による「志」ある投資や寄付の促進等が重要
- ・いわゆる「ふるさと納税」などによる個人の持つ地域貢献意欲を顕在化させる取組や、維持・存続が危ぶまれる集落に対して広く国民一般から寄付を募る制度、ミニ公募債、NPOバンク、コミュニティファンドなどの創設による個人からの投資の拡大など、多様な仕組みの活用も重要
- ・地域資源の特性に応じた新たな観光関連産業の振興、安全な地場産品の直販・流通ルートの開拓などのほか、「新たな公」が主体となる地域提案型の事業に対しモデル的に支援し、地域独自の多様な所得獲得手段の創出につなげていくことも必要

(5) 適正な国土保全・管理

維持・存続が危ぶまれる集落の機能低下は、当該地域にとどまらず、周辺地域、さらには河川下流部も含め広範な国土に影響を及ぼす問題であるため、国は、適正な国土保全と管理を図る観点から、森林、農地（耕作放棄地含む）等の適正な管理、景観保全、廃棄物の不法投棄などに関する対策を講ずる必要がある。

なお、森林や農地の管理、鳥獣害対策などの国土保全・管理は、限られた一部の空間で対策を講じても効果が期待できず、集落単独で取り組むのではなく、広域的な地域全体で取り組んでいく必要がある。

●農地の保全

- ・「中山間地域等直接支払制度」（前述）は、17年度より、地域の将来像を明確化した集落マスタープランの策定が要件となったことから、より長期的かつ広域的な目標のもとで農地の保全・利用が図られると期待
- ・「農山漁村活性化プロジェクト交付金」（農林水産省）等の集落営農を支える助成制度や関連補助事業制度を有効に活用して、耕作放棄を抑制しつつ農地の保全を図ることが必要

●林地の保全

- ・管理放棄、粗放化が進む林地の保全については、森林施業の集約化や森林所有者に対する呼びかけ、経費負担を抑えた施業の提案等により管理水準の維持を図るとともに、地域内外の住民による管理の推進を図ることが必要
- ・特用林産物の生産・加工など地場産業の振興・高付加価値化等による資本調達のみならず、企業や NPO などとも連携して森林の管理や林地の保全を図ることが重要

●鳥獣害対策

- ・各地で拡大する鳥獣被害に対しては広域的な範囲の地域全体で一丸となって取り組むことが重要
- ・国においても制度の改善や予算措置の拡充等を行っており、これらを活用した地域での取組が重要

●土地の所有者情報の的確な把握等

- ・所有者不在・不明の民有地である森林や耕作放棄地等の存在が、森林・農地の適正な管理の障害となっているため、例えば、所有権を移転させず所有者不明の民有地を利用・管理できるような制度面の工夫や、所有者不明の民有地の適正な管理のための新たな制度の検討が必要
- ・地籍調査の手の簡素化の検討も含め、市町村等が適確に土地の所有状況を把握するよう促すことが重要
- ・また地籍調査の前に集落住民が境界確認や土地の状況確認などを行う「地域資源の棚卸し」作業を行うとともに、これらの情報を整理しデータベース化しておくことも重要であり、その促進のための支援も重要
- ・なお、維持・存続が危ぶまれる集落等の地域は、国土保全上極めて重要な地域であり、今、土地利用の状況が最も動いている地域でもあることをふまえ、地域が地域管理の方針を決めた場合にそれを後押しするような制度についても検討が必要

7. 地域づくりにあたっての行政の役割等

(1) 維持・存続が危ぶまれる集落に関する目配り

●目配りの必要性

維持・存続が危ぶまれる集落では、集落で安心した生活を送ることが困難な状況に直面している。さらに、市町村合併の進展により、地理的に周辺にある集落からの住民ニーズの把握が難しくなっている地域もある。行政は、維持・存続が危ぶまれる集落に対して住民の細かな要望を把握し、不安を解消するため、きめ細かな目配りとしての「温かいモニタリング」を行う必要がある。

「温かいモニタリング」にあたっては、集落の定量的・定性的な指標を把握するとともに、住民の不安や要望、自治組織の活動や生活扶助機能などの実態を把握し、時宜に応じてワークショップの開催や地域担当制度の導入によりモニタリング指標を活用した集落対策に取り組むなど、きめ細かな目配りが必要である。

定量的な指標のモニタリングを継続し、維持・存続が危ぶまれる集落を早期に発見することが基本となる。

●国・都道府県・市町村の役割

市町村	・集落に対しては、基本的には住民生活に最も密着した行政サービスを担う市町村が主体となり、地域の自治組織等と連携しながらきめ細かい目配りを行うことが必要、かつ有効 ・モニタリング結果をふまえて、例えば、人口減少・高齢化等が顕著な集落等において、住民主体の協議の場の設置を呼びかけたり、積極的に支援するなどの対応を図ることが必要
都道府県	・広域的な観点から一体的な土地・資源の管理・保全が求められる市町村界付近等のモニタリング情報の集積や、それをふまえた適正管理への技術的支援を行うことが必要 ・既に独自の集落実態調査を実施したり集落対策のための組織づくりに着手している都道府県もあることから、こうした各地の取組の充実が期待される
国	・今後とも定期的な集落の全国調査を実施し、国土政策、地方再生施策の点検等に活かすことが必要 ・このほか、国勢調査等のメッシュデータなど、既存の統計データを活用し、国土全体の状況を俯瞰し、国土政策上の課題を把握するためのモニタリングを行うことも重要 ・さらに、集落に対する「温かいモニタリング」を全国に普及していく必要があり、国が市町村と連携してモデル的に調査を実施しその有効性を確立するとともに、優良事例を紹介するなど、その普及に努めることが必要

●モニタリングのあり方

①モニタリング項目

集落の維持・存続を左右する重要な要因としては、定量的な指標（人口、世帯数、高齢者人口（65 歳以上）、壮年者人口（30～64 歳）、本庁からの距離）と定性的な指標（地形的末端性）が挙げられ、以下の項目に関してモニタリングを継続していく必要がある。

モニタリング項目	具体的なモニタリング内容	市町村 & 住民	市町村	都道府県	国
基礎的社会構造	・人口、世帯、高齢者単身世帯数 等 ・Uターン人口、二地域居住人口 等		○	○	○
立地条件	・地域区分、地形的末端性、地域指定 ・各種サービスへのアクセス、ICT基盤		○	○	○
産業構造	・産業別就業者、農林漁業、経営耕地面積、保有山林面積 等		○	○	
資源管理・既存ストック	・耕作放棄地、土地・家屋の所有・管理状況、遊休公共施設、空き家 等 ・鳥獣被害、廃棄物不法投棄 等	□	□	□	□
集落活動の状況	・集落機能の維持状況 ・地縁型コミュニティの有無、役員数、都市との交流状況等	○□			
集落住民の意識や意向 (本音の把握)	・日常の生活環境、雇用・労働環境、居住意向 等	○□			
地域の人材（キーパーソン等） や組織体	・地域リーダー、NPO、ボランティア団体 等	□	□	□	□
地域資源（地域に埋もれている資源（宝））	・自然資源、歴史文化資源、郷土料理、特産品 等	□			
維持・存続の危険性の判断に関連する定性的事象	・路線バスの廃止、保育園・小中学校の統廃合、中山間地域等直接支払制度の集落協定締結の有無 等		○	○	

○：主に維持・存続が危ぶまれる集落の早期発見のため □：主に集落へのきめ細かな温かい目配りのため

②モニタリング手法

- ・例えば地区単位の行政懇談会の充実や地域担当制の導入、民生委員等の活用や宅配業者等も含めた届けるサービスの活用などにより、きめ細かな目配りのための仕組みや体制の構築が必要
- ・モニタリングにあたっては、指定統計の活用可能性を検討するとともに、1戸1票方式ではなく「個」を対象とした1戸複数票方式のアンケートやヒアリング調査等を実施したり、集落カルテの作成・共有やGISの活用等によりモニタリングデータを共有化するなどの配慮が必要

(2) 「新たな公」の取組促進のための環境整備

行政としては、上記の集落への目配りのほか、「新たな公」による地域づくりの活動環境を整備することも重要な役割であると言える。

●市町村、都道府県の役割

- ・多様な主体間の調整や、財政的支援など、行政の果たすべき役割は大きく、特に、維持・存続が危ぶまれる集落においては、行政によるきめ細かな目配りが不可欠であり、このような役割は住民生活に最も密着した行政サービスを担う市町村において特に重要
- ・市町村は、まず地域づくりワークショップ等の協議の場づくりを住民に積極的に働きかけることが必要
- ・その際、住民の発意を尊重・昇華することを基本とし、「支援する」のではなく住民と「伴走する、ともに汗をかく」意識で臨む必要があり、そのためには行政職員の意識改革も重要
- ・「新たな公」による集落対策にあたっては、事故や災害時等における責任の所在を明確化するための協定等を予め締結するとともに、一定の責任は行政が担保していくべき

●国の役割

- ・国は、維持・存続が危ぶまれる集落における「新たな公」を活用した地域づくりを促進するため、先導的なモデル事業を実施
- ・また、都道府県等の協力も得ながら全国的な取組の実態を調査・把握し、先進的・効果的な優良事例を表彰・紹介するなど、「新たな公」の全国的な普及促進に努める
- ・「新たな公」による地域づくりが全国で展開されるよう、各地域の取組に関する情報提供や人材育成を支援し、多様な主体のネットワーク化を支援する中間支援組織に対して必要な支援を行うことが必要

8. 集落の存続が困難となった場合への対応（慎重かつ十分な配慮）

今後の人口動向に係る予見をふまえれば、以上のような対策を講じてもおおる程度の集落は消滅すると想定されるため、国土づくり、地域づくりの観点から必要な対策を検討することは重要なことである。

集落が存在する間は、そこで生活する住民の QOL（生活の質）を最後まで維持することが基本であり、集落住民が不安を感じて暮らすのではなく、残された貴重な資源を後世に引き継ぐべく誇りと希望を持って暮らせる環境づくりが重要である。

さらには、集落の維持が困難となった場合には適正な国土の保全や、集落に蓄積された知恵や財産の保全に対して十分な配慮が必要である。

●集落消滅後の適正な国土保全

- ・集落消滅後における集落内の森林、農地、家屋等については、国土保全の観点からの管理が必要
- ・他方、これらが遺産相続された場合、相続人が土地の境界線はもとより、おおよその位置すら把握していない場合も少なくないことから、このような土地や家屋を目録化し、その位置の明確化、所有者の売却・貸出の意志確認などの「棚卸し作業」を行い、行政等による消滅後の適正、有効な管理につなげることが重要
- ・また、消滅以前から、集落住民や土地等の所有者との協議・合意に基づき、林野や道路等の管理水準を緩やかに低下させたり、農地の粗放的管理を導入するなど、長期的には自然的土地利用に転換していくことなども見据えた、新たな土地利用秩序のあり方についても検討が必要

●文化的財産のアーカイブ活動

- ・集落の消滅は、長年に亘り集落住民が継承してきた文化的財産の喪失を意味することから、それを記録保存し、周辺地域等も含めて継承していくことにより、集落固有の文化的財産の喪失を最小限に留めることが必要
- ・このような文化的財産についても、目録化が必要であり、この観点からも集落のモニタリングが重要
- ・集落の消滅に対して、地域固有の文化的財産を後世に伝えていくための国民的なアーカイブ運動にも期待

本編

1 調査の概要

1-1 調査の背景と目的

我が国全体が人口減少社会に突入した現在、特に農山漁村地域においては全国に比して著しい人口減少・高齢化の進行により、地域としての自立や維持が困難になることが危惧されている。平成 18 年度に実施された「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（以下、「18 年度調査」という）では、過疎地域等の集落の約1割は世帯数 10 世帯未満の小規模集落であり、また 65 歳以上の高齢者が半数以上を占める集落が全体の 12.7%にのぼるなど、農山漁村地域における集落を取り巻く厳しい現状が改めて浮き彫りとなった。

また、18 年度調査では、この 10 年間で 200 近くの集落が消滅しており、その過半では跡地の地域資源が荒廃している状況にあることも明らかになっており、こうした消滅集落跡地の適切な管理方策をはじめ、維持・存続が危ぶまれる集落において新たな地域社会を維持・形成する仕組みや社会的サービスの提供方策を検討し、国土の適切な利用・保全の観点から集落の維持を図っていくことが求められている。

さらに、国土審議会計画部会では、国土形成計画に係る審議の中で、こうした維持・存続が危ぶまれる集落について、住民の発意・意向に基づいて暮らしの将来像の合意形成を図ることを基本としつつ、地縁型のコミュニティを中心として近隣集落、事業者、NPO 等の集落内外の多様な主体と連携を図りながら「新たな公」の考え方に立った新しい協働の仕組みを構築することが必要とされている。

本調査では、こうした状況をふまえた上で、18 年度調査の集落データの詳細分析により維持・存続が困難になりつつある集落の特性を的確に捉えるとともに、集落機能の維持に係る先進事例調査や茨城県・島根県・広島県におけるフィールド調査等を通じ、集落の維持に向けた新たな地域運営と資源活用に関する方策を検討し、多様な主体の参加による集落の維持方策のあり方について検討したものである。

1-2 調査の内容と方法

1-2-1 集落の状況に関する現況把握調査の特性分析【第2章】

18 年度調査での集落データを活用してより詳細な集落特性の分析を行い、今後維持・存続が困難になるとみられる集落の様々な特性を的確に把握するとともに、現在の集落連携状況の背景分析など、今後の維持方策を検討する上での新たな視点に基づく分析を行った。

1-2-2 集落対策の実態に係る事例調査【第3章】

集落実態の詳細把握や今後の集落運営方策等の検討に資するため、フィールド調査を実施する茨城・島根・広島の3県とは異なる集落特性を持つ地域において、補足的な調査（現地ヒアリング調査）を行った。

また、「新たな公」の考え方をふまえた新しい集落経営のあり方を検討する上での参考とするため、多様な主体の参画による先進的な取組を展開している地域に対しても、現地ヒアリング調査を行った。

1-2-3 維持・存続が危ぶまれる集落に対する今後の対策のあり方【第5章】

以上の調査結果に加え、島根県での社会実験及び茨城県・広島県でのワークショップの成果（第4章）もふまえた上で、維持・存続が危ぶまれる集落の今後の地域運営のあり方と国・都道府県及び市町村それぞれの果たすべき役割や推進上の課題等を検討した。

※本資料では、集落データについてそれぞれ以下の略称で表記する。

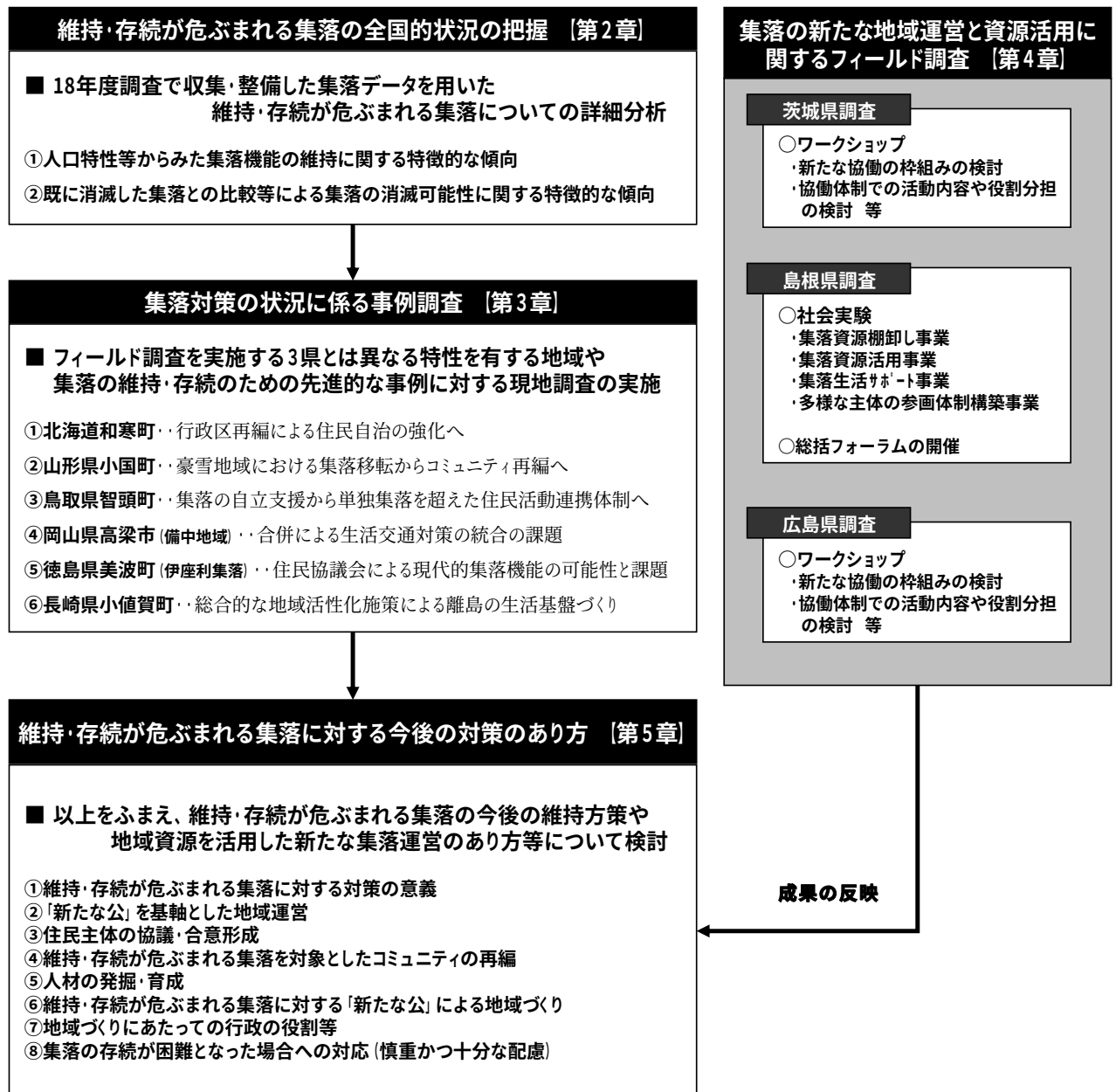
「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」（平成 11 年度）＝**11 年度調査**

「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（平成 18 年度）＝**18 年度調査**

1-3. 調査の流れ

本調査の流れは以下のとおりである。

図表1 調査全体の流れ



1-4. 本調査における用語等について

本調査で用いた各用語の定義は以下のとおりである。

用 語	定 義
集 落	本調査での「集落」とは、一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが形成された、住民生活の基本的な地域単位であり、市町村行政において扱う行政区の基本単位とする。(農業センサスにおける農業集落とは異なる。)
基礎集落	「基礎集落」とは、地域社会を構成する最も基礎的かつ原单位的な集落のことを指す。概ね世帯数が少なく、中心集落までの距離が大きい集落が多い傾向がある。
基幹集落	「基幹集落」とは、基礎集落の分布の中であって、住民の日常生活上、集落間の要となって存在している集落を指す。 主として谷筋の分岐点やその他交通上の要所となるような地域に分布する傾向がある。
中心集落	「中心集落」とは、地域の中心的な集落であり、基礎・基幹集落の上位に位置づけられ、古くから地域の要所となっていた集落であり、役場等の行政機能、事業所等の集積が見られる集落を指す。
地形的末端集落	本調査では、立地条件から見て地形的に行き止まりの集落を便宜上「地形的末端集落」と定義する。
集落機能の維持・再編成	本調査で「集落機能の維持・再編成」とは、近隣の集落との統合・合併や全域的な行政区の変更、あるいは小学校区単位などでの新たな広域的組織の設立、中心集落への周辺基礎集落の移転など、複数の集落が集落機能の維持のために集落活動を行う枠組み(範囲)を再編成することを指す。
行政的再編	特に近隣の集落同士の統合・合併や中心集落への基礎集落の吸収、全域的な行政区の見直し・変更など、市町村行政において扱う行政区の区域を再編する場合を指す。
機能的再編	特に近小学校区単位などで複数集落が新たな広域的組織を形成し、集落機能の分担を図ったり、複数集落で自治会を統合するなど、機能面での再編成を図る場合を指す。
空間的移転	特にダム建設等の公共工事による集団移転など、集落が空間的に移転した場合を指す。
消滅(した)集落	本調査で「消滅集落」とは、当該集落内が実態として無人化し、通年での居住者が存在せず、市町村行政においても、通常の行政サービスの提供を行う区域として取り扱わなくなった集落を指す。 なお、一部の集落では、財産管理上、住所は残しているケースもあるが、実態として当該集落内に生活の拠点を持っている住民がいない場合は、「消滅集落」とみなす。 また、集団移転による消滅、住民の自発的な転居等による自然消滅のいずれも含むが、空間的な移転を伴わず集落機能の維持・再編成が行われた結果、旧来の集落名はなくなったものの実体として当該地域に居住者が存在する場合は、消滅集落とはみなさない。
集落機能	
資源管理機能	水田や山林などの地域資源の維持保全に係る集落機能を指す。
生産補完機能	農林水産業等の生産に際しての草刈、道普請などの相互扶助機能を指す。
生活扶助機能	冠婚葬祭など日常生活における相互扶助機能を指す。

1 調査の概要

1-5. 調査の体制及び検討委員会開催経過

本調査の遂行にあたり、今後の集落運営のあり方等について具体的かつ実践的な知見を得るため、農山漁村地域の活性化対策や集落問題等に精通された学識経験者及び関係省庁、フィールド調査実施団体からなる検討委員会を設置し、検討を行った。本委員会のメンバー及び開催経過は、以下のとおりである。

図表2 検討委員会 委員名簿

委 員		氏 名	所 属 等
委員長		小田切 徳美	明治大学農学部 教授
委 員	有 識 者	曾根原 久司	特定非営利活動法人 えがお・つなげて 代表理事
		林 秀司	島根県立大学総合政策学部 准教授
		福與 徳文	(独)農業・食品産業技術総合研究機構 農村工学研究所 農村計画部地域計画研究室長
		藤山 浩	島根県中山間地域研究センター 地域研究グループ科長
		吉川 富夫	県立広島大学経営情報学部 教授
	行政機関	菊地 健太郎	総務省 自治行政局過疎対策室 課長補佐
		二階堂 孝彦	農林水産省 農村振興局企画部農村政策課 課長補佐
		大野 淳	国土交通省 大臣官房参事官(国土計画局担当)
		笠尾 卓朗	茨城県企画部企画課長
		松村 憲樹	島根県地域振興部地域振興室長
	中宮 潤	広島県地域振興部地域づくり推進室長	
オブザーバー		国土交通省 都市・地域整備局 企画課	
		国土交通省 都市・地域整備局 地方整備課	
事務局		国土交通省 国土計画局 総合計画課	
		財団法人 日本システム開発研究所	

図表3 検討委員会 開催経過

回	日時・場所	議 題
第1回	H19.10.9(火) 10:00~12:00 於虎ノ門パストラル	(1) 調査の全体方針(案)について (2) 各県調査の具体的内容と進捗について (3) 集落データの詳細分析方針及び集計結果の進捗報告について (4) 維持・存続が危ぶまれる集落における今後の対策のあり方(論点)について (5) その他
第2回	H19.11.13(火) 10:00~12:00 於虎ノ門パストラル	(1) 集落データの分析結果等について (2) 補足調査・先進事例調査の対象について (3) 集落概念の整理と維持・存続が危ぶまれる集落における今後の対策のあり方について (4) その他
第3回	H20.1.18(金) 10:00~12:00 於虎ノ門パストラル	(1) 補足調査・先進事例調査等について (2) 地域資源の発掘・有効活用による集落等の維持・活性化について (3) 報告書とりまとめの方向について (4) その他
第4回	H20.3.25(火) 13:30~15:30 於国土交通省 共用会議室	(1) 報告書(案)について (2) その他

1-6. 18年度調査結果の概要について

1-6-1. 過疎地域等における集落の実態

18年度調査の対象である775市町村、1,445区域において現存する(居住者のいる)全集落数は、62,273集落であり、全集落人口は合計11,283,667人、全集落世帯数は合計4,234,374世帯であった。

集落の状況は、その集落のおかれた地理的条件や気象条件、歴史的経緯等にも大きく影響されるため、地域性がある。例えば、中部・近畿・四国などの地域では山間地の集落の割合が高く、北海道や東北などの地域では平地の集落の割合が比較的高かった。集落規模を見ると、中国・四国・北陸などでは小規模集落が多く、逆に近畿・東北・九州などでは比較的小規模集落は少なかった。また、高齢者割合では、中国・四国などで高齢者割合の高い集落が多くみられた。地形的な末端集落も、四国圏では約1割を占めたが、北海道、東北、九州では約5%程度であった。

しかしながら、このような地域性はあるものの、過疎地域等における集落全般について見られる傾向も多い。11年度調査と比べると、全国の人口はほぼ横ばいであるのに対し、過疎地域等の人口は約1割減少している。この結果、全国的に集落の小規模化が進んでいることが明らかとなった。また、全ての地域で高齢化がさらに進んでおり、特に、北海道・東北・九州で高齢化の進行が急速であった。また、11年度調査と比較すると、集落の平均人口は減少しているものの平均世帯数は増加しており、高齢者割合も前回より大きくなっていることから、過疎地域等の集落における世帯分離と一人暮らし高齢者の増加等の世帯動向がうかがえる結果となった。

また、地方分権改革の進展の中、市町村合併が進展しており、平成10年度末には3,232あった市町村が、平成17年度末には1,821と市町村の数は大幅に減少している。この結果、全体として市町村の区域が広がっており、集落から役場の本庁までの距離は広がる傾向が見られた。

1-6-2. 過疎地域等の中でも条件の厳しい集落の実態

過疎地域等における62,273集落の約1割は世帯数10世帯未満の小規模集落であった。集落のおかれてある条件が厳しくなるほど小規模集落の割合は高くなっており、集落の条件ごとに世帯数10世帯未満の集落の割合を見ると、役場(本庁)までの距離が20km以上離れている集落では約15%、山間地の集落では約2割、地形的に末端にある集落ではさらに小規模集落が多く、世帯数10世帯未満の集落が約3割を占めた。

また、過疎地域等における集落では高齢者の割合も高くなっており、65歳以上の高齢者の割合が50%以上の集落が全体の1割以上を占めた。これも集落のおかれてある条件が厳しくなるほど高齢者の割合が高くなっており、高齢者割合50%以上の集落の割合を見ると、役場(本庁)までの距離が20km以上離れている集落では約2割、山間地の集落では約25%、地形的に末端にある集落では約35%を占めた。

地形的に末端にある集落とそうでない集落との間で人口規模や高齢化の状況等に大きな開きが生じているが、地形的に末端にある集落は市町村の中でも周辺部に位置することが多く、同じ市町村内であっても中心部と周辺部での集落の状況の違いがうかがえる結果となった。

このように、山間地や地形的に末端にある集落は、他の集落よりも人口規模が小さく高齢者の割合も高く、人口減少や高齢化の影響も大きいことが明らかとなった。

1-6-3. 集落機能の維持状況に関する実態

全体の約15%(8,859集落)では、集落機能が低下もしくは維持困難になっていることが明らかとなった。特に、小規模集落や高齢化の進んだ集落ではその傾向が顕著であり、集落規模が10世帯未満の集落では、約半数の集落が、機能低下もしくは維持困難と考えており、高齢者割合が50%以上の集落では、約4割の集落が、機能低下もしくは維持困難と考えていることが分かった。また、役場(本庁)からの距離が20km以上の集落の約25%、山間地の集落の約3割、地形的に末端に位置する集落の約4割が、同様に機能低下もしくは維持困難とみられていることが明らかとなった。

1-6-4. 集落の消滅可能性に関する実態

今後 10 年以内に消滅するおそれがあると予測される集落は 423 集落あり、いずれ消滅するおそれがあるとみられる集落とあわせると、全体の 3.9% (2,638 集落) で今後集落が消滅するおそれがあると予測された。

消滅のおそれがある集落の大部分は、集落規模が小さく高齢化が進み、地形的にも末端にある集落であった。また、地形的に末端にある集落では2割以上がいずれ消滅するおそれがあるとみられ、中心部から離れた地形的末端集落ほど危機的な状況におかれていることがうかがえる結果となった。

なお、11 年度調査時に消滅が予測されつつ、実際には 18 年度調査時でもまだ消滅していなかった 324 集落をみると、人口・世帯数ともに小規模であり、住民全員が 65 歳以上の集落が約2割にのぼるなど、かろうじて消滅を免れて現存しているというべき状況であった。

1-6-5. 消滅集落における資源管理や跡地対策の実態

11 年度調査時から 18 年度調査時までには消滅した集落は全国で 191 集落であり、このうち約半数の 88 集落は 11 年度調査時に消滅が予測されていなかった集落であった。また、少なくとも 10 年間は消滅しないとされながら既に消滅した集落も 42 集落みられ、これらの集落の大部分が自然消滅であった。

約3分の1の消滅集落では、住民は自市町村内に転居しているが、各地に分散転居した例も 23.0% (44 集落) みられた。また、消滅が予測されていなかったにもかかわらず実際には消滅した集落では、住民の転居先が不明であるケースが多かった。

さらに、消滅した集落の跡地管理状況をみると、河川・湖沼・ため池や集落道路・農道等、用排水路等については行政が管理しているケースが比較的多いが、集会所・小学校等や神社・仏閣等については、「放置」されているケースが半数以上となっていた。また、住宅や農地・田畑、森林・林地等についても、元住民により管理されているケースと放置されているケースがほぼ同率となっていた。こうしたことから、消滅した 191 集落のうち 60.2% (115 集落) において地域資源の管理が行き届かず、荒廃が進んでいる状況が明らかになった。

1-6-6. アンケート調査で把握された集落対策等の実態

以上の集落の実態調査と併せ、集落で発生している問題や集落対策として実施している施策等について、市町村に対しアンケート調査を行った結果、以下のような点が明らかとなった。

- ・ 多くの集落で発生している問題としては、6割を超える市町村で、耕作放棄地の増大 (63.0%) が指摘されているほか、空き家の増加 (57.9%)、森林の荒廃 (49.4%)、ごみの不法投棄の増加 (45.9%)、獣害・病虫害等の発生 (46.7%) など多く発生していることが明らかとなった。
- ・ 集落機能の維持が困難な集落等に対する対策として、路線廃止代替バスの運行などの交通対策や道路整備など、住民の日常生活に直結する対策のほか、地域づくりに対する住民等の主体的な取組への補助等により住民の地域自治力を高め、集落消滅の危機を脱しようとする対策も比較的多くみられた。
- ・ 集落機能の維持・保全のために、NPOや住民等の活動を含め、各集落が独自に取り組んでいる事例としては、景観保全対策 (35.7%) や地域文化の保全対策 (33.9%) などが多かった。
- ・ 国土保全の観点から集落対策上の課題としては、農林家の高齢化や後継者不足などによる農地・森林の荒廃により、農地・森林が有する資源保全機能や保健休養機能などの多面的・公益的機能が低下するという指摘が多く寄せられた。
- ・ 今後 10 年間で何らかの集落機能の維持・再編成を予定している市町村は 175 団体 (22.6%) であり、その半数以上で行政的再編が予定 (95 団体、54.9%) されている他、周辺の基礎集落間の相互補完や新たな広域的組織づくりによる機能維持などについても検討されていることが明らかとなった。
- ・ 今後の集落対策においては、消滅集落のみならず現存集落においても各地で多くみられる空き家や廃屋の増加が、景観上も危機管理上も大きな問題であると指摘された。しかし、そうした空き家は個人所有であることから行政としてもその管理は難しく、何らかの制度設計を求める声も多く聞かれた。

2 維持・存続が危ぶまれる集落の全国的状況

2-1 集落機能の維持に関する特徴的な傾向

2-1-1 集落機能の維持に関する概況

- 各集落の集落機能の維持状況をみると、全体では85.6% (53,282 集落) の集落では機能が良好に維持されているが、約15%の集落では機能が低下もしくは維持が困難になっている。
- これを地方ブロック別にみると、中部圏や四国圏では「機能低下」もしくは「機能維持困難」という集落がそれぞれ全体の2割以上と比較的高い割合を占めている。
- なお、集落規模をみると、「機能低下」集落では1集落平均で約83人、31世帯と全体の約半分の規模であり、「機能維持困難」集落では1集落平均で約52人、22世帯とさらに小規模であることが分かる。

図表2-1 地方ブロック別・集落機能の維持状況別 集落数

全体	集落機能の維持の状況別集落数				計
	良好	機能低下	機能維持困難	無回答	
1 北海道	3,498 (87.5%)	319 (8.0%)	161 (4.0%)	20 (0.5%)	3,998 (100.0%)
2 東北圏	11,771 (92.5%)	700 (5.5%)	250 (2.0%)	6 (0.0%)	12,727 (100.0%)
3 首都圏	2,096 (83.5%)	194 (7.7%)	221 (8.8%)	0 (0.0%)	2,511 (100.0%)
4 北陸圏	1,459 (87.2%)	136 (8.1%)	78 (4.7%)	0 (0.0%)	1,673 (100.0%)
5 中部圏	2,983 (76.4%)	667 (17.1%)	253 (6.5%)	0 (0.0%)	3,903 (100.0%)
6 近畿圏	2,314 (84.2%)	197 (7.2%)	238 (8.7%)	0 (0.0%)	2,749 (100.0%)
7 中国圏	10,060 (80.2%)	1,759 (14.0%)	696 (5.5%)	36 (0.3%)	12,551 (100.0%)
8 四国圏	5,033 (76.3%)	951 (14.4%)	596 (9.0%)	15 (0.2%)	6,595 (100.0%)
9 九州圏	13,815 (90.4%)	988 (6.5%)	418 (2.7%)	56 (0.4%)	15,277 (100.0%)
10 沖縄県	253 (87.5%)	32 (11.1%)	4 (1.4%)	0 (0.0%)	289 (100.0%)
合計	53,282 (85.6%)	5,943 (9.5%)	2,915 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)
参考： 前回調査	43,647 (89.6%)	- -	4,963 (10.2%)	79 (0.2%)	48,689 (100.0%)

■：各維持状況において該当集落数の割合が最も大きい地方ブロック

■：各維持状況において該当集落数の割合が2番目に大きい地方ブロック

図表2-2 集落機能の維持状況別集落数・人口・世帯数及び1集落あたり平均人口・世帯数

	集落機能の維持状況					(再掲)
	良好	機能低下	維持困難	無回答	計	機能低下 + 維持困難
集落数	53,282 (85.6%)	5,943 (9.5%)	2,915 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)	8,858 (14.2%)
人口	10,622,110	492,498	152,680	16,379	11,283,667	645,178
1集落当たり平均	199.4	82.9	52.4	123.2	181.2	72.8
世帯数	3,978,811	186,186	62,746	6,631	4,234,374	248,932
1集落当たり平均	74.7	31.3	21.5	49.9	68.0	28.1

2 維持・存続が危ぶまれる集落の全国的状況

○なお、集落機能が低下している集落及び集落機能の維持が困難になっている集落の特徴を整理すると、特に人口規模や世帯規模、地域区分、高齢者割合等において、集落機能が良好に維持されている集落との顕著な違いがみられる。

○機能維持が困難になっている集落は、約3割が人口10人未満であり、半数以上が10世帯未満と、その多くは非常に規模の小さい集落であることが分かる。また、約7割が山間地、約5割が高齢者割合50%以上、さらに約3割が地形的に末端にある集落である。

○集落機能の低下がみられる集落についても同様に、機能が良好に維持されている集落と比べると人口・世帯数ともに小規模であり、高齢化もより進んでいることがわかる。

図表2-3 集落類型別・集落機能の維持状況別 集落数

		集落機能の維持の状況別 集落数									
		良好		機能低下		機能維持困難		無回答	計		
集落 類型	基礎集落	43,673	(82.0%)	5,375	(90.4%)	2,796	(95.9%)	99		(74.4%)	51,943
	基幹集落	5,768	(10.8%)	379	(6.4%)	81	(2.8%)	14	(10.5%)	6,242	(10.0%)
	中心集落	3,551	(6.7%)	150	(2.5%)	20	(0.7%)	7	(5.3%)	3,728	(6.0%)
人口 規模	～9	368	(0.7%)	351	(5.9%)	841	(28.9%)	4	(3.0%)	1,564	(2.5%)
	10～24	2,420	(4.5%)	1,223	(20.6%)	842	(28.9%)	7	(5.3%)	4,492	(7.2%)
	25～49	7,569	(14.2%)	1,704	(28.7%)	575	(19.7%)	21	(15.8%)	9,869	(15.8%)
	50～99	13,593	(25.5%)	1,487	(25.0%)	363	(12.5%)	41	(30.8%)	15,484	(24.9%)
	100～199	14,128	(26.5%)	750	(12.6%)	169	(5.8%)	28	(21.1%)	15,075	(24.2%)
	200～499	10,850	(20.4%)	302	(5.1%)	80	(2.7%)	19	(14.3%)	11,251	(18.1%)
	500～999	2,880	(5.4%)	60	(1.0%)	21	(0.7%)	4	(3.0%)	2,965	(4.8%)
	1000～	1,048	(2.0%)	35	(0.6%)	10	(0.3%)	0	(0.0%)	1,093	(1.8%)
世帯 規模	～9	2,970	(5.6%)	1,516	(25.5%)	1,523	(52.2%)	9	(6.8%)	6,018	(9.7%)
	10～19	9,128	(17.1%)	1,928	(32.4%)	685	(23.5%)	19	(14.3%)	11,760	(18.9%)
	20～29	8,260	(15.5%)	927	(15.6%)	263	(9.0%)	21	(15.8%)	9,471	(15.2%)
	30～49	11,146	(20.9%)	788	(13.3%)	210	(7.2%)	33	(24.8%)	12,177	(19.6%)
	50～99	11,513	(21.6%)	480	(8.1%)	135	(4.6%)	24	(18.0%)	12,152	(19.5%)
	100～199	6,144	(11.5%)	157	(2.6%)	53	(1.8%)	11	(8.3%)	6,365	(10.2%)
	200～499	2,969	(5.6%)	62	(1.0%)	16	(0.5%)	6	(4.5%)	3,053	(4.9%)
	500～	662	(1.2%)	24	(0.4%)	6	(0.2%)	0	(0.0%)	692	(1.1%)
地域 区分	山間地	14,415	(27.1%)	3,588	(60.4%)	2,158	(74.0%)	20	(15.0%)	20,181	(32.4%)
	中間地	15,888	(29.8%)	1,495	(25.2%)	524	(18.0%)	34	(25.6%)	17,941	(28.8%)
	平地	17,892	(33.6%)	755	(12.7%)	176	(6.0%)	35	(26.3%)	18,858	(30.3%)
	都市的地域	4,839	(9.1%)	74	(1.2%)	23	(0.8%)	2	(1.5%)	4,938	(7.9%)
65歳以上 割合	100%	130	(0.2%)	63	(1.1%)	235	(8.1%)	3	(2.3%)	431	(0.7%)
	75%以上100%未満	379	(0.7%)	247	(4.2%)	340	(11.7%)	6	(4.5%)	972	(1.6%)
	50%以上75%未満	4,092	(7.7%)	1,432	(24.1%)	939	(32.2%)	12	(9.0%)	6,475	(10.4%)
	25%以上50%未満	37,538	(70.5%)	3,484	(58.6%)	1,004	(34.4%)	78	(58.6%)	42,104	(67.6%)
	25%未満	9,322	(17.5%)	434	(7.3%)	223	(7.7%)	21	(15.8%)	10,000	(16.1%)
75歳以上	100%	9	(0.0%)	10	(0.2%)	59	(2.0%)	0	(0.0%)	78	(0.1%)
	50%以上100%未満	513	(1.0%)	301	(5.1%)	462	(15.8%)	8	(6.0%)	1,284	(2.1%)
	50%未満	50,939	(95.6%)	5,349	(90.0%)	2,220	(76.2%)	112	(84.2%)	58,620	(94.1%)
	本庁までの距離	5*未満	16,739	(31.4%)	946	(15.9%)	237	(8.1%)	73	(54.9%)	17,995
	5*以上10*未満	11,929	(22.4%)	1,112	(18.7%)	465	(16.0%)	35	(26.3%)	13,541	(21.7%)
	10*以上20*未満	14,124	(26.5%)	1,821	(30.6%)	959	(32.9%)	14	(10.5%)	16,918	(27.2%)
	20*以上	10,239	(19.2%)	2,004	(33.7%)	1,225	(42.0%)	7	(5.3%)	13,475	(21.6%)
	地形	地形的末端である	2,348	(4.4%)	770	(13.0%)	814	(27.9%)	9	(6.8%)	3,941
	地形的末端でない	50,934	(95.6%)	5,173	(87.0%)	2,101	(72.1%)	124	(93.2%)	58,332	(93.7%)
災害	地域指定あり	10,086	(18.9%)	1,370	(23.1%)	708	(24.3%)	17	(12.8%)	12,181	(19.6%)
	地域指定なし	38,151	(71.6%)	4,128	(69.5%)	1,997	(68.5%)	109	(82.0%)	44,385	(71.3%)
全体 (割合の基数)		53,282	(100.0%)	5,943	(100.0%)	2,915	(100.0%)	133	(100.0%)	62,273	(100.0%)

■：集落機能が良好な集落と比較して、「機能低下」もしくは「機能維持困難」な集落に特に顕著な特性

※不明・無回答は掲載していない

- 以上のように、集落機能の維持が困難になっている集落の多くは高齢者割合が高いことが示されたが、この高齢者人口割合について、65～74歳及び75歳以上に分けて詳細に分析した。
- これによると、機能維持が困難になっている約3千の集落の半数は65歳以上人口が50%以上の集落であるが、さらにそのうち1,151集落は75歳以上の高齢者の方が65～74歳よりも多い(又は同数の)集落であり、維持困難な集落全体の約4割を占めている。
- また、同じく集落機能が低下している集落についてみると、65歳以上人口が50%以上の集落である1,742集落のうち1,311集落は75歳以上の高齢者の方が65～74歳よりも多い(又は同数の)集落である。

図表2-4 高齢者の人口割合別・集落機能の維持状況別 集落数

	集落機能の維持の状況別集落数				計
	良好	機能低下	機能維持困難	無回答	
65歳以上人口が50%以上	4,601 (8.6%)	1,742 (29.3%)	1,514 (51.9%)	21 (15.8%)	7,878 (12.7%)
65～74歳人口>75歳～人口	1,255 (2.4%)	431 (7.3%)	363 (12.5%)	2 (1.5%)	2,051 (3.3%)
65～74歳人口≤75歳～人口	3,346 (6.3%)	1,311 (22.1%)	1,151 (39.5%)	19 (14.3%)	5,827 (9.4%)
65歳以上人口が50%未満	46,860 (87.9%)	3,918 (65.9%)	1,227 (42.1%)	99 (74.4%)	52,104 (83.7%)
不明	1,821 (3.4%)	283 (4.8%)	174 (6.0%)	13 (9.8%)	2,291 (3.7%)
合計	53,282 (100.0%)	5,943 (100.0%)	2,915 (100.0%)	133 (100.0%)	62,273 (100.0%)

2-1-2. 壮年者（30～64 歳）人口の規模からみた傾向

○小規模集落においては、様々な活動の中心となる担い手である壮年者人口がある程度以下になると、集落の生産機能や生活機能に支障をきたすことが想定される。このため、集落人口が 50 人未満の集落を対象にして、壮年者（30～64 歳）の人口規模別に資源管理機能の維持状況についてみると、特に壮年者人口が5人未満の集落では、「他の集落と合同」あるいは「ボランティア等により」維持されているという割合が他の人口規模区分より比較的高く、単独では資源管理機能の維持が一部では困難になってくる状況がうかがえる。

○同様の傾向は、生産補完機能の維持についてもみられる。

図表2-5 集落人口 50 人未満の集落における壮年者人口区分別・資源管理機能の維持状況別 集落数

集落人口 50人未満		資源管理機能の維持状況					計
		集落住民に より維持	他集落と合 同で維持	ボランティア等 により維持	その他	無回答	
壮 年 者 人 口	0～4人	2,157 (85.5%)	162 (6.4%)	7 (0.3%)	169 (6.7%)	28 (1.1%)	2,523 (100.0%)
	5～9人	3,532 (92.7%)	139 (3.6%)	0 (0.0%)	101 (2.7%)	39 (1.0%)	3,811 (100.0%)
	10～14人	3,990 (94.1%)	110 (2.6%)	1 (0.0%)	85 (2.0%)	56 (1.3%)	4,242 (100.0%)
	15～19人	3,173 (94.5%)	72 (2.1%)	1 (0.0%)	75 (2.2%)	38 (1.1%)	3,359 (100.0%)
	20～24人	1,022 (93.8%)	15 (1.4%)	0 (0.0%)	41 (3.8%)	12 (1.1%)	1,090 (100.0%)
	25～29人	134 (93.1%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	6 (4.2%)	3 (2.1%)	144 (100.0%)
	30～39人	6 (46.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	7 (53.8%)	0 (0.0%)	13 (100.0%)
	40～49人	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	2 (100.0%)
	不明	643 (86.8%)	42 (5.7%)	0 (0.0%)	50 (6.7%)	6 (0.8%)	741 (100.0%)
	合計	14,658 (92.0%)	541 (3.4%)	9 (0.1%)	535 (3.4%)	182 (1.1%)	15,925 (100.0%)

■:各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい区分

図表2-6 集落人口 50 人未満の集落における壮年者人口区分別・生産補完機能の維持状況別 集落数

集落人口 50人未満		生産補完機能の維持状況					
		集落住民に より維持	他集落と合 同で維持	ボランティア等 により維持	その他	無回答	計
壮年者人口	0～4人	2,162 (85.7%)	168 (6.7%)	7 (0.3%)	160 (6.3%)	26 (1.0%)	2,523 (100.0%)
	5～9人	3,563 (93.5%)	134 (3.5%)	1 (0.0%)	77 (2.0%)	36 (0.9%)	3,811 (100.0%)
	10～14人	3,996 (94.2%)	115 (2.7%)	0 (0.0%)	77 (1.8%)	54 (1.3%)	4,242 (100.0%)
	15～19人	3,173 (94.5%)	81 (2.4%)	2 (0.1%)	67 (2.0%)	36 (1.1%)	3,359 (100.0%)
	20～24人	1,024 (93.9%)	18 (1.7%)	0 (0.0%)	37 (3.4%)	11 (1.0%)	1,090 (100.0%)
	25～29人	133 (92.4%)	2 (1.4%)	0 (0.0%)	6 (4.2%)	3 (2.1%)	144 (100.0%)
	30～39人	6 (46.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	7 (53.8%)	0 (0.0%)	13 (100.0%)
	40～49人	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	2 (100.0%)
	不明	645 (87.0%)	37 (5.0%)	0 (0.0%)	53 (7.2%)	6 (0.8%)	741 (100.0%)
	合計	14,703 (92.3%)	555 (3.5%)	10 (0.1%)	485 (3.0%)	172 (1.1%)	15,925 (100.0%)

■:各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい区分

○また、生活扶助機能についても、壮年者人口が5人未満の集落では「他集落と合同で維持」しているというケースが8.2% (206 集落) と他の人口規模区分よりも高くなっており、小規模な集落の中でも特に壮年者が5人を切ると生活面でも維持困難になる状況がうかがえる。

○集落機能の維持状況についてみると、壮年者人口が15人以上の集落では「良好」に維持されている集落の割合が8割を超えているのに対して、壮年者が10人未満の集落では「機能低下」あるいは「機能維持困難」となっている集落の割合が高く、特に5人未満の集落では約4割が「機能維持困難」としている。

図表2-7 集落人口 50 人未満の集落における壮年者人口区分別・生活扶助機能の維持状況別 集落数

集落人口 50人未満		生活扶助機能の維持状況					計
		集落住民に より維持	他集落と合 同で維持	ボランティア等 により維持	その他	無回答	
壮 年 者 人 口	0～4人	2,130 (84.4%)	206 (8.2%)	9 (0.4%)	150 (5.9%)	28 (1.1%)	2,523 (100.0%)
	5～9人	3,554 (93.3%)	168 (4.4%)	1 (0.0%)	52 (1.4%)	36 (0.9%)	3,811 (100.0%)
	10～14人	4,034 (95.1%)	116 (2.7%)	4 (0.1%)	49 (1.2%)	39 (0.9%)	4,242 (100.0%)
	15～19人	3,206 (95.4%)	71 (2.1%)	3 (0.1%)	51 (1.5%)	28 (0.8%)	3,359 (100.0%)
	20～24人	1,039 (95.3%)	18 (1.7%)	7 (0.6%)	20 (1.8%)	6 (0.6%)	1,090 (100.0%)
	25～29人	136 (94.4%)	3 (2.1%)	0 (0.0%)	3 (2.1%)	2 (1.4%)	144 (100.0%)
	30～39人	8 (61.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (38.5%)	0 (0.0%)	13 (100.0%)
	40～49人	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	2 (100.0%)
	不明	649 (87.6%)	51 (6.9%)	1 (0.1%)	34 (4.6%)	6 (0.8%)	741 (100.0%)
合計		14,757 (92.7%)	633 (4.0%)	25 (0.2%)	365 (2.3%)	145 (0.9%)	15,925 (100.0%)

■: 各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい区分

図表2-8 集落人口 50 人未満の集落における壮年者人口区分別・集落機能の維持状況別 集落数

集落人口 50人未満		集落機能の維持の状況別集落数				
		良好	機能低下	機能維持 困難	無回答	計
壮年者人口	0～4人	800 (31.7%)	645 (25.6%)	1,068 (42.3%)	10 (0.4%)	2,523 (100.0%)
	5～9人	2,219 (58.2%)	1,028 (27.0%)	558 (14.6%)	6 (0.2%)	3,811 (100.0%)
	10～14人	3,137 (74.0%)	801 (18.9%)	294 (6.9%)	10 (0.2%)	4,242 (100.0%)
	15～19人	2,728 (81.2%)	506 (15.1%)	123 (3.7%)	2 (0.1%)	3,359 (100.0%)
	20～24人	958 (87.9%)	109 (10.0%)	22 (2.0%)	1 (0.1%)	1,090 (100.0%)
	25～29人	120 (83.3%)	20 (13.9%)	2 (1.4%)	2 (1.4%)	144 (100.0%)
	30～39人	11 (84.6%)	2 (15.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	13 (100.0%)
	40～49人	2 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (100.0%)
	不明	382 (51.6%)	167 (22.5%)	191 (25.8%)	1 (0.1%)	741 (100.0%)
合計		10,357 (65.0%)	3,278 (20.6%)	2,258 (14.2%)	32 (0.2%)	15,925 (100.0%)

■: 各維持状況において該当集落数の割合が最も大きい区分

2-1-3. 人口増減率からみた傾向

- 11年度調査対象集落について、過去9年間(平成9年3月31日～平成18年4月31日)の人口増減率別に区分した上で、資源管理・生産補完・生活扶助の各集落機能の維持状況について分析した。
- 資源管理機能についてみると、「他集落と合同で維持」している割合は人口増減率が-0.5未満と減少幅の大きい集落で高く、「集落住民により維持」されている割合は人口増減率が0前後の集落で比較的高い割合となっている。
- この傾向は、生産補完機能や生活扶助機能においても同様にみられ、人口減少が特に顕著な集落ほど、「他集落と合同で」各機能を維持している傾向がみられる。

図表2-9 人口増減率別・資源管理機能の維持状況別 集落数

	資源管理機能の維持状況					計
	集落住民により維持	他集落と合同で維持	ボランティア等により維持	その他	無回答	
人口減少(0未満)	36,630 (94.5%)	622 (1.6%)	4 (0.0%)	1,011 (2.6%)	506 (1.3%)	38,773 (100.0%)
～ -0.5	513 (81.6%)	51 (8.1%)	0 (0.0%)	56 (8.9%)	9 (1.4%)	629 (100.0%)
-0.5 ～ -0.25	6,327 (93.1%)	186 (2.7%)	1 (0.0%)	199 (2.9%)	80 (1.2%)	6,793 (100.0%)
-0.25 ～ -0.1	20,193 (94.9%)	304 (1.4%)	1 (0.0%)	502 (2.4%)	273 (1.3%)	21,273 (100.0%)
-0.1 ～ 0	9,597 (95.2%)	81 (0.8%)	2 (0.0%)	254 (2.5%)	144 (1.4%)	10,078 (100.0%)
人口増加(0以上)	6,561 (92.9%)	124 (1.8%)	2 (0.0%)	281 (4.0%)	95 (1.3%)	7,063 (100.0%)
0 ～ 0.1	3,839 (93.6%)	78 (1.9%)	0 (0.0%)	125 (3.0%)	58 (1.4%)	4,100 (100.0%)
0.1 ～ 0.25	1,562 (93.5%)	21 (1.3%)	0 (0.0%)	63 (3.8%)	24 (1.4%)	1,670 (100.0%)
0.25 ～ 0.5	663 (91.7%)	13 (1.8%)	2 (0.3%)	42 (5.8%)	3 (0.4%)	723 (100.0%)
0.5 ～	497 (87.2%)	12 (2.1%)	0 (0.0%)	51 (8.9%)	10 (1.8%)	570 (100.0%)
不明	1,348 (76.6%)	229 (13.0%)	12 (0.7%)	160 (9.1%)	10 (0.6%)	1,759 (100.0%)
合計	44,539 (93.6%)	975 (2.0%)	18 (0.0%)	1,452 (3.1%)	611 (1.3%)	47,595 (100.0%)

：各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい人口増減率区分(不明を除く)

図表2-10 人口増減率別・生産補完機能の維持状況別 集落数

	生産補完機能の維持状況					計
	集落住民により維持	他集落と共同で維持	ボランティア等により維持	その他	無回答	
人口減少 (0未満)	36,673 (94.6%)	614 (1.6%)	27 (0.1%)	983 (2.5%)	476 (1.2%)	38,773 (100.0%)
～ -0.5	515 (81.9%)	49 (7.8%)	0 (0.0%)	56 (8.9%)	9 (1.4%)	629 (100.0%)
-0.5 ～ -0.25	6,336 (93.3%)	175 (2.6%)	3 (0.0%)	201 (3.0%)	78 (1.1%)	6,793 (100.0%)
-0.25 ～ -0.1	20,200 (95.0%)	306 (1.4%)	12 (0.1%)	500 (2.4%)	255 (1.2%)	21,273 (100.0%)
-0.1 ～ 0	9,622 (95.5%)	84 (0.8%)	12 (0.1%)	226 (2.2%)	134 (1.3%)	10,078 (100.0%)
人口増加 (0以上)	6,562 (92.9%)	126 (1.8%)	13 (0.2%)	273 (3.9%)	89 (1.3%)	7,063 (100.0%)
0 ～ 0.1	3,836 (93.6%)	81 (2.0%)	7 (0.2%)	124 (3.0%)	52 (1.3%)	4,100 (100.0%)
0.1 ～ 0.25	1,557 (93.2%)	24 (1.4%)	5 (0.3%)	60 (3.6%)	24 (1.4%)	1,670 (100.0%)
0.25 ～ 0.5	668 (92.4%)	9 (1.2%)	0 (0.0%)	42 (5.8%)	4 (0.6%)	723 (100.0%)
0.5 ～	501 (87.9%)	12 (2.1%)	1 (0.2%)	47 (8.2%)	9 (1.6%)	570 (100.0%)
不明	1,368 (77.8%)	233 (13.2%)	12 (0.7%)	139 (7.9%)	7 (0.4%)	1,759 (100.0%)
合計	44,603 (93.7%)	973 (2.0%)	52 (0.1%)	1,395 (2.9%)	572 (1.2%)	47,595 (100.0%)

■: 各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい人口増減率区分 (不明を除く)

図表2-11 人口増減率別・生活扶助機能の維持状況別 集落数

	生活扶助機能の維持状況					計
	集落住民により維持	他集落と共同で維持	ボランティア等により維持	その他	無回答	
人口減少 (0未満)	37,106 (95.7%)	590 (1.5%)	108 (0.3%)	550 (1.4%)	419 (1.1%)	38,773 (100.0%)
～ -0.5	511 (81.2%)	64 (10.2%)	0 (0.0%)	44 (7.0%)	10 (1.6%)	629 (100.0%)
-0.5 ～ -0.25	6,403 (94.3%)	203 (3.0%)	14 (0.2%)	106 (1.6%)	67 (1.0%)	6,793 (100.0%)
-0.25 ～ -0.1	20,462 (96.2%)	265 (1.2%)	63 (0.3%)	263 (1.2%)	220 (1.0%)	21,273 (100.0%)
-0.1 ～ 0	9,730 (96.5%)	58 (0.6%)	31 (0.3%)	137 (1.4%)	122 (1.2%)	10,078 (100.0%)
人口増加 (0以上)	6,673 (94.5%)	125 (1.8%)	20 (0.3%)	163 (2.3%)	82 (1.2%)	7,063 (100.0%)
0 ～ 0.1	3,884 (94.7%)	80 (2.0%)	12 (0.3%)	77 (1.9%)	47 (1.1%)	4,100 (100.0%)
0.1 ～ 0.25	1,593 (95.4%)	17 (1.0%)	3 (0.2%)	34 (2.0%)	23 (1.4%)	1,670 (100.0%)
0.25 ～ 0.5	681 (94.2%)	12 (1.7%)	4 (0.6%)	22 (3.0%)	4 (0.6%)	723 (100.0%)
0.5 ～	515 (90.4%)	16 (2.8%)	1 (0.2%)	30 (5.3%)	8 (1.4%)	570 (100.0%)
不明	1,402 (79.7%)	233 (13.2%)	18 (1.0%)	100 (5.7%)	6 (0.3%)	1,759 (100.0%)
合計	45,181 (94.9%)	948 (2.0%)	146 (0.3%)	813 (1.7%)	507 (1.1%)	47,595 (100.0%)

■: 各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい人口増減率区分 (不明を除く)

2 維持・存続が危ぶまれる集落の全国的状況

○11年度調査対象集落について、過去9年間(平成9年3月31日～平成18年4月31日)の人口増減率別に区分した上で集落機能全体についての維持状況をみると、「機能低下」もしくは「機能維持困難」となっている集落の割合は人口増減率が－0.5未満の集落で最も高くなっており、－0.5以上－0.25未満の集落もそれに次いで高い。

○これに対し、集落機能の維持状況が「良好」である集落は、人口増減率が0前後からプラスの集落で高い割合となっており、人口の減少幅の大きい集落ほど機能維持が困難である実態が明らかとなっている。

図表2-12 人口増減率別・集落機能の維持状況別 集落数

	集落機能の維持の状況別集落数				
	良好	機能低下	機能維持困難	無回答	計
人口減少(0未満)	31,949 (82.4%)	4,389 (11.3%)	2,349 (6.1%)	86 (0.2%)	38,773 (100.0%)
～ -0.5	256 (40.7%)	145 (23.1%)	225 (35.8%)	3 (0.5%)	629 (100.0%)
-0.5 ～ -0.25	4,557 (67.1%)	1,332 (19.6%)	885 (13.0%)	19 (0.3%)	6,793 (100.0%)
-0.25 ～ -0.1	18,006 (84.6%)	2,255 (10.6%)	970 (4.6%)	42 (0.2%)	21,273 (100.0%)
-0.1 ～ 0	9,130 (90.6%)	657 (6.5%)	269 (2.7%)	22 (0.2%)	10,078 (100.0%)
人口増加(0以上)	6,112 (86.5%)	537 (7.6%)	397 (5.6%)	17 (0.2%)	7,063 (100.0%)
0 ～ 0.1	3,566 (87.0%)	299 (7.3%)	228 (5.6%)	7 (0.2%)	4,100 (100.0%)
0.1 ～ 0.25	1,455 (87.1%)	132 (7.9%)	75 (4.5%)	8 (0.5%)	1,670 (100.0%)
0.25 ～ 0.5	616 (85.2%)	57 (7.9%)	49 (6.8%)	1 (0.1%)	723 (100.0%)
0.5 ～	475 (83.3%)	49 (8.6%)	45 (7.9%)	1 (0.2%)	570 (100.0%)
不明	1,538 (87.4%)	158 (9.0%)	49 (2.8%)	14 (0.8%)	1,759 (100.0%)
合計	39,599 (83.2%)	5,084 (10.7%)	2,795 (5.9%)	117 (0.2%)	47,595 (100.0%)

■ : 各維持状況において該当集落数の割合が最も大きい人口増減率区分(不明を除く)

■ : 各維持状況において該当集落数の割合が二番目に大きい人口増減率区分(不明を除く)

2-1-4. 世帯あたり平均人員からみた傾向

- 集落ごとの世帯あたり平均人員から集落機能の維持状況を比較すると、一人暮らし世帯のみの集落では「他集落と合同で」あるいは「ボランティア等により」集落機能を維持している割合が比較的高い傾向がみられる。
- 集落機能全体の維持状況についてみると、「機能低下」が見られる割合は平均2人/世帯以下の集落で、また「機能維持困難」となっている割合は一人暮らし世帯のみの集落で、それぞれ最も高い割合となっており、世帯人口が小さくなるほど集落機能の維持が困難になる状況が明らかにみられる。

図表2-13 世帯あたり平均人員別・資源管理機能の維持状況別 集落数

全体		資源管理機能の維持状況					計
		集落住民により維持	他集落と合同で維持	ボランティア等により維持	その他	無回答	
世帯あたり平均人員	1人	296 (60.0%)	39 (7.9%)	12 (2.4%)	134 (27.2%)	12 (2.4%)	493 (100.0%)
	2人以下	6,240 (90.5%)	210 (3.0%)	4 (0.1%)	363 (5.3%)	76 (1.1%)	6,893 (100.0%)
	3人以下	30,441 (93.0%)	617 (1.9%)	1 (0.0%)	1,180 (3.6%)	484 (1.5%)	32,723 (100.0%)
	4人以下	17,370 (96.2%)	260 (1.4%)	2 (0.0%)	300 (1.7%)	132 (0.7%)	18,064 (100.0%)
	5人以下	3,154 (97.8%)	32 (1.0%)	0 (0.0%)	18 (0.6%)	20 (0.6%)	3,224 (100.0%)
	5人以上	267 (96.0%)	5 (1.8%)	0 (0.0%)	4 (1.4%)	2 (0.7%)	278 (100.0%)
	不明	533 (89.1%)	57 (9.5%)	0 (0.0%)	5 (0.8%)	3 (0.5%)	598 (100.0%)
	合計	58,301 (93.6%)	1,220 (2.0%)	19 (0.0%)	2,004 (3.2%)	729 (1.2%)	62,273 (100.0%)

■:各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい世帯あたり人員区分

図表2-14 世帯あたり平均人員別・生産補完機能の維持状況別 集落数

全体		生産補完機能の維持状況					計
		集落住民により維持	他集落と合同で維持	ボランティア等により維持	その他	無回答	
世帯あたり平均人員	1人	300 (60.9%)	38 (7.7%)	11 (2.2%)	134 (27.2%)	10 (2.0%)	493 (100.0%)
	2人以下	6,271 (91.0%)	208 (3.0%)	9 (0.1%)	328 (4.8%)	77 (1.1%)	6,893 (100.0%)
	3人以下	30,443 (93.0%)	630 (1.9%)	30 (0.1%)	1,170 (3.6%)	450 (1.4%)	32,723 (100.0%)
	4人以下	17,411 (96.4%)	250 (1.4%)	2 (0.0%)	274 (1.5%)	127 (0.7%)	18,064 (100.0%)
	5人以下	3,136 (97.3%)	31 (1.0%)	0 (0.0%)	37 (1.1%)	20 (0.6%)	3,224 (100.0%)
	5人以上	267 (96.0%)	6 (2.2%)	0 (0.0%)	3 (1.1%)	2 (0.7%)	278 (100.0%)
	不明	533 (89.1%)	56 (9.4%)	0 (0.0%)	5 (0.8%)	4 (0.7%)	598 (100.0%)
	合計	58,361 (93.7%)	1,219 (2.0%)	52 (0.1%)	1,951 (3.1%)	690 (1.1%)	62,273 (100.0%)

■:各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい世帯あたり人員区分

図表2-15 世帯あたり平均人員別・生活扶助機能の維持状況別 集落数

全体		生活扶助機能の維持状況					計
		集落住民により維持	他集落と合同で維持	ボランティア等により維持	その他	無回答	
世帯あたり平均人員	1人	300 (60.9%)	40 (8.1%)	19 (3.9%)	124 (25.2%)	10 (2.0%)	493 (100.0%)
	2人以下	6,319 (91.7%)	275 (4.0%)	11 (0.2%)	225 (3.3%)	63 (0.9%)	6,893 (100.0%)
	3人以下	31,060 (94.9%)	666 (2.0%)	84 (0.3%)	510 (1.6%)	403 (1.2%)	32,723 (100.0%)
	4人以下	17,437 (96.5%)	229 (1.3%)	32 (0.2%)	243 (1.3%)	123 (0.7%)	18,064 (100.0%)
	5人以下	3,101 (96.2%)	38 (1.2%)	0 (0.0%)	67 (2.1%)	18 (0.6%)	3,224 (100.0%)
	5人以上	259 (93.2%)	11 (4.0%)	0 (0.0%)	5 (1.8%)	3 (1.1%)	278 (100.0%)
	不明	535 (89.5%)	58 (9.7%)	0 (0.0%)	1 (0.2%)	4 (0.7%)	598 (100.0%)
	合計	59,011 (94.8%)	1,317 (2.1%)	146 (0.2%)	1,175 (1.9%)	624 (1.0%)	62,273 (100.0%)

各機能維持状況において該当集落数の割合が最も大きい世帯あたり人員区分

図表2-16 世帯あたり平均人員別・集落機能の維持状況別 集落数

全体		集落機能の維持の状況別集落数				計
		良好	機能低下	機能維持困難	無回答	
世帯あたり平均人員	1人	283 (57.4%)	43 (8.7%)	160 (32.5%)	7 (1.4%)	493 (100.0%)
	2人以下	4,461 (64.7%)	1,207 (17.5%)	1,207 (17.5%)	18 (0.3%)	6,893 (100.0%)
	3人以下	28,449 (86.9%)	3,067 (9.4%)	1,126 (3.4%)	81 (0.2%)	32,723 (100.0%)
	4人以下	16,415 (90.9%)	1,296 (7.2%)	338 (1.9%)	15 (0.1%)	18,064 (100.0%)
	5人以下	2,939 (91.2%)	238 (7.4%)	46 (1.4%)	1 (0.0%)	3,224 (100.0%)
	5人以上	237 (85.3%)	28 (10.1%)	13 (4.7%)	0 (0.0%)	278 (100.0%)
	不明	498 (83.3%)	64 (10.7%)	25 (4.2%)	11 (1.8%)	598 (100.0%)
	合計	53,282 (85.6%)	5,943 (9.5%)	2,915 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)

各維持状況において該当集落数の割合が最も大きい世帯あたり人員区分

2-1-5. 他集落と合同で各集落機能を維持している集落の集落機能維持状況からみた傾向

- 集落機能の維持状況別に資源管理機能を「他集落と合同で維持」している集落数の割合を見ると、「良好」が 1.5%、「機能低下」が 3.8%、「機能維持困難」が 6.1%の割合となり、集落機能の維持状況が悪化するに伴い、資源管理機能を「他集落と合同で維持」している集落の割合が増加する傾向がみられる。
- 同様の傾向は生産補完機能や生活扶助機能についてもみられる。

図表2-17 各集落機能について「他集落と合同」で維持している集落の機能維持状況別集落数

		集落機能の維持の状況別集落数				計
		良好	機能低下	機能維持困難	無回答	
他集落と合同で	資源管理機能を維持	811 (1.5%)	226 (3.8%)	178 (6.1%)	5 (3.8%)	1,220 (2.0%)
	生産補完機能を維持	829 (1.6%)	200 (3.4%)	185 (6.3%)	5 (3.8%)	1,219 (2.0%)
	生活扶助機能を維持	824 (1.5%)	240 (4.0%)	248 (8.5%)	5 (3.8%)	1,317 (2.1%)
全体		53,282 (100.0%)	5,943 (100.0%)	2,915 (100.0%)	133 (100.0%)	62,273 (100.0%)

2-1-6. 漁村・農山村別にみた集落の機能維持状況の比較分析

- 集落特性の分析に関して、集落での生業(なりわい)に着目した分析を行うため、旧市町村ごとに漁村部と農山村を類型化^{*}した上で、集落データを集計し、集落特性を比較した。
- 農山村集落の多い市町村と漁村集落の多い市町村とで集落機能の維持状況を比較すると、「機能低下」又は「機能維持困難」となっている集落の割合は、農山村集落の多い市町村がより高くなっていることから、農山村集落は、漁村集落と比較して集落機能の維持について厳しい状況にあるものと推測される。
- また、今後消滅する可能性がある(10年以内に消滅+いずれ消滅)とみられる集落について比較すると、漁村集落の多い市町村では、1.6%の集落が消滅する可能性があるとする一方で、農山村集落の多い市町村については5.6%であり、農山村集落の多い市町村は、漁村集落が多い市町村と比較して、今後の集落存続に関わる見通しがより厳しいと考えられる。
- 漁村集落と比較して農山村集落が人口・世帯数ともに小規模な傾向にあること等が、今後の集落機能の維持や集落存続に関わる見通しを厳しくしている要因と推察される。

※18年度調査では、約62千の集落それぞれが農山村集落であるか漁村集落であるかなど、集落ごとの生業までは把握していないため、ここでは便宜上、以下の考え方にに基づき漁村集落が多いと考えられる市町村と農山村集落が多いと考えられる市町村を分類した上で集計を行った。

○漁村集落が多いと考えられる市町村

- ・離島振興法の指定を受けている市町村
- ・海岸線を有する市町村であり、かつ山村振興法の指定を受けていない市町村

○農山村集落が多いと考えられる市町村

- ・海岸線を有する市町村ではなく、かつ山村振興法又は特定農山村の指定を受けている市町村

図表2-18 農村/漁村集落の多い市町村別 集落機能の維持状況別 集落数

	集落機能の維持の状況別集落数				
	良好	機能低下	機能維持困難	無回答	計
漁村集落の多い市町村	12,462 (93.9%)	511 (3.9%)	292 (2.2%)	2 (0.0%)	13,267 (100.0%)
農山村集落の多い市町村	28,799 (80.2%)	4,733 (13.2%)	2,265 (6.3%)	109 (0.3%)	35,906 (100.0%)
全体	53,282 (85.6%)	5,943 (9.5%)	2,915 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)

：各維持状況において該当集落数の割合が最も大きい区分

図表2-19 農村/漁村集落の多い市町村別 今後の消滅可能性別 集落数

	今後の消滅の可能性別集落数				計
	10年以内に消滅	いずれ消滅	存続	無回答	
漁村集落の多い市町村	26 (0.2%)	190 (1.4%)	11,352 (85.6%)	1,699 (12.8%)	13,267 (100.0%)
農山村集落の多い市町村	346 (1.0%)	1,667 (4.6%)	29,820 (83.1%)	4,073 (11.3%)	35,906 (100.0%)
全体	423 (0.7%)	2,215 (3.6%)	52,389 (84.1%)	7,246 (11.6%)	62,273 (100.0%)

：各消滅の可能性において該当集落数の割合が最も大きい区分

図表2-20 農村/漁村集落の多い市町村別 集落数・集落人口・世帯数(実数及び1集落当たり平均)

	集落数	集落人口(人)	集落世帯数(世帯)
		(下段: 1集落当たり平均)	
漁村集落の多い市町村	13,267	3,377,205 254.6	1,358,789 102.4
農山村集落の多い市町村	35,906	4,893,567 136.3	1,730,927 48.2
全体	62,273	11,283,667 181.2	4,234,374 68.0

図表2-21 農村/漁村集落の多い市町村別 年齢区分別集落人口・世帯数及び世帯当たり人員

	集落人口	集落世帯数			集落世帯数
		うち30～64歳	うち65～74歳	うち75歳～	
漁村集落の多い市町村	3,377,205 (100.0%)	1,443,467 (42.7%)	442,158 (13.1%)	465,149 (13.8%)	1,358,789 2.5
農山村集落の多い市町村	4,893,567 (100.0%)	2,039,205 (41.7%)	705,124 (14.4%)	818,839 (16.7%)	1,730,927 2.8
全体	11,283,667 (100.0%)	4,770,617 (42.3%)	1,556,661 (13.8%)	1,714,682 (15.2%)	4,234,374 2.7

2-1-7. 過去9年間での集落機能の維持状況の変化からみた動向

1) 11年度調査時点から18年度調査時点にかけての集落機能の維持状況の変化

- 18年度調査時点での各集落の機能維持状況について、11年度調査時点からの変化をみると、11年度調査時点で「良好」に維持されていた集落の91.7% (34,566 集落)、「普通」に維持されていた集落の72.0% (2,538 集落) は、18年度調査時点でも「良好」に維持されている。
- しかし、11年度調査時点で「良好」に維持されていたにもかかわらず、18年度調査時点では「維持困難」に陥った集落も211 集落 (0.6%) みられる。
- 一方、11年度調査時点で既に機能維持が「困難」になっていた集落の半数以上は18年度調査時点でも「維持困難」であり、また3割近くは「機能低下」となっているが、約2割 (857 集落) では機能維持状況が「良好」に転じている。
- この集計を元に、集落機能の維持状況の変化から類型化した上で、特に維持水準が悪化した集落 (図表2-22の③及び⑤) と良好に転じた集落 (同②) との特性等を比較する。

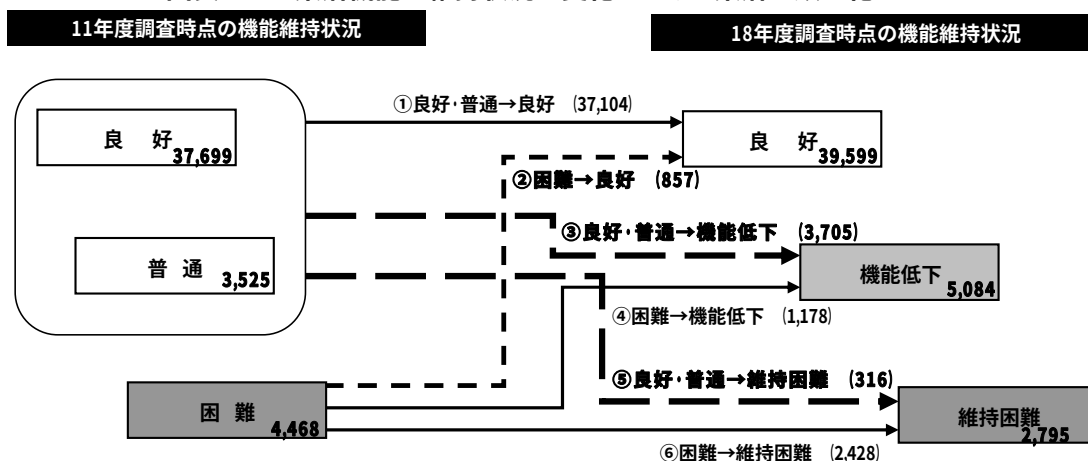
図表2-22 11年度・18年度各調査時点での集落機能の維持状況別 集落数

		18年度調査時点の集落機能の維持状況				計
		良好	機能低下	維持困難	無回答	
11年度調査時点の集落機能	良好	34,566 (91.7%)	2,825 (7.5%)	211 (0.6%)	97 (0.3%)	37,699 (100.0%)
	普通	2,538 (72.0%)	880 (25.0%)	105 (3.0%)	2 (0.1%)	3,525 (100.0%)
	困難	857 (19.2%)	1,178 (26.4%)	2,428 (54.3%)	5 (0.1%)	4,468 (100.0%)
	不明	1,638 (86.1%)	201 (10.6%)	51 (2.7%)	13 (0.7%)	1,903 (100.0%)
合計		39,599 (83.2%)	5,084 (10.7%)	2,795 (5.9%)	117 (0.2%)	47,595 (100.0%)

※1: 11年度・18年度調査とも、集落機能の維持状況は各市町村の回答者の判断である。

※2: 上記は、同一集落の変遷を追う必要性から、11年度調査対象集落に限定して集計したものである。

図表2-23 集落機能の維持状況の変化からみた集落の類型化



※特に集落機能の維持水準が悪化した集落 (③・⑤) と、良好に転じた集落 (②) との特性を比較することにより、集落の維持・存続に関わる要因を分析する。

2) 機能維持状況の変化と集落の人口規模

- 集落の機能維持状況の変化区別に集落の人口規模をみると、「良好・普通」から「維持困難」へと転じた集落では、25 人未満の小規模集落の割合が 77.2%を占めている。他の変化区分と比較しても、最も高い割合となっている。
- 「困難」から「良好」へと転じた集落では、50～99 人と比較的規模の大きい集落の割合が、30.8%を占めており、他の変化区分との比較においても、最も高い割合となっている。他方で、上記の通り「良好・普通」から「維持困難」へと転じた集落が多くを占める 25 人未満の小規模集落であっても、「困難」から「良好」へと況が好転した集落が 13.9%を占めている状況も捉えられる。
- 人口増減率でみると、「良好・普通」から「維持困難」へと転じた集落では、人口増減率-25.0%未満の割合が 52.5%を占めている。他の変化区分と比較しても、最も高い割合となっている。
- 「困難」から「良好」へと転じた集落では、人口増減率がプラスの集落の割合が、他の変化区分との比較においても、最も高い割合となっている。他方で、「困難」から「良好」へと好転した集落のうち、人口増減率が-25.0%未満の集落が、17.8%を占めている状況も捉えられる。

図表2-24 集落機能の維持状況の変化別・集落の人口規模別 集落数

前回調査 対象地域		集落の人口規模 (人)								計
		～9	10～24	25～49	50～99	100～199	200～499	500～999	1000～	
集落機能維持状況の変化	①良好・普通	194	1,802	5,835	10,207	9,883	6,870	1,426	487	37,104
	→良好	(0.5%)	(4.9%)	(15.7%)	(27.5%)	(26.6%)	(18.5%)	(3.8%)	(1.3%)	(100.0%)
	②困難	12	107	263	264	137	47	6	0	857
	→良好	(1.4%)	(12.5%)	(30.7%)	(30.8%)	(16.0%)	(5.5%)	(0.7%)	(0.0%)	(100.0%)
	③良好・普通	177	707	1,163	975	457	159	36	17	3,705
	→機能低下	(4.8%)	(19.1%)	(31.4%)	(26.3%)	(12.3%)	(4.3%)	(1.0%)	(0.5%)	(100.0%)
	④困難	74	353	309	277	99	42	6	1	1,178
	→機能低下	(6.3%)	(30.0%)	(26.2%)	(23.5%)	(8.4%)	(3.6%)	(0.5%)	(0.1%)	(100.0%)
	⑤良好・普通	116	128	41	21	7	2	0	0	316
	→維持困難	(36.7%)	(40.5%)	(13.0%)	(6.6%)	(2.2%)	(0.6%)	(0.0%)	(0.0%)	(100.0%)
	⑥困難	642	678	511	330	158	74	17	5	2,428
	→維持困難	(26.4%)	(27.9%)	(21.0%)	(13.6%)	(6.5%)	(3.0%)	(0.7%)	(0.2%)	(100.0%)
	不明・無回答	141	197	316	416	471	372	68	12	2,007
		(7.0%)	(9.8%)	(15.7%)	(20.7%)	(23.5%)	(18.5%)	(3.4%)	(0.6%)	(100.0%)
合計		1,356	3,972	8,438	12,490	11,212	7,566	1,559	522	47,595
		(2.8%)	(8.3%)	(17.7%)	(26.2%)	(23.6%)	(15.9%)	(3.3%)	(1.1%)	(100.0%)

□ :各人口規模において該当集落数の割合が最も大きい区分

図表2-25 集落機能の維持状況の変化別・人口増減率 (H9/H18) 別 集落数

前回調査 対象地域		人口増減率(H9/H18)								計
		-0.5未満	-0.5以上 -0.25未満	-0.25以上 -0.1未満	-0.1以上 0未満	0以上 0.1未満	0.1以上 0.25未満	0.25以上 0.5未満	0.5以上	
集落機能維持状況の変化	①良好・普通	246	4,363	17,340	8,843	3,422	1,409	584	454	37,104
	→良好	(0.7%)	(11.8%)	(46.7%)	(23.8%)	(9.2%)	(3.8%)	(1.6%)	(1.2%)	(100.0%)
	②困難	7	146	368	150	100	34	20	11	857
	→良好	(0.8%)	(17.0%)	(42.9%)	(17.5%)	(11.7%)	(4.0%)	(2.3%)	(1.3%)	(100.0%)
	③良好・普通	109	1,010	1,692	492	215	96	33	34	3,705
	→機能低下	(2.9%)	(27.3%)	(45.7%)	(13.3%)	(5.8%)	(2.6%)	(0.9%)	(0.9%)	(100.0%)
	④困難	32	305	518	153	82	34	23	14	1,178
	→機能低下	(2.7%)	(25.9%)	(44.0%)	(13.0%)	(7.0%)	(2.9%)	(2.0%)	(1.2%)	(100.0%)
	⑤良好・普通	49	117	90	17	19	11	6	5	316
	→維持困難	(15.5%)	(37.0%)	(28.5%)	(5.4%)	(6.0%)	(3.5%)	(1.9%)	(1.6%)	(100.0%)
	⑥困難	176	766	868	249	208	64	43	40	2,428
	→維持困難	(7.2%)	(31.5%)	(35.7%)	(10.3%)	(8.6%)	(2.6%)	(1.8%)	(1.6%)	(100.0%)
	不明・無回答	10	86	397	174	54	22	14	12	2,007
		(0.5%)	(4.3%)	(19.8%)	(8.7%)	(2.7%)	(1.1%)	(0.7%)	(0.6%)	(100.0%)
合計		629	6,793	21,273	10,078	4,100	1,670	723	570	47,595
		(1.3%)	(14.3%)	(44.7%)	(21.2%)	(8.6%)	(3.5%)	(1.5%)	(1.2%)	(100.0%)

□ :各人口増減率において該当集落数の割合が最も大きい区分

3) 機能維持状況の変化と集落の世帯規模

- 前項2)と同様に、集落機能の維持状況の変化区別に集落の世帯規模をみると、「良好・普通」から「維持困難」へと転じた集落では、10 世帯未満の小規模集落が、72.8%と最も高い割合を占めている。「良好・普通」から「機能低下」へと転じた集落では、10～19 世帯の規模の集落が、34.8%と最も高い割合を占めている。
- 「困難」から「良好」へと転じた集落では、10～29 世帯規模の集落で、54.0%と過半数を占めている。他方で、上記の通り、「良好・普通」から「維持困難」へと転じた集落が多くを占める 10 世帯未満の小規模集落であっても、「困難」から「良好」へと機能維持状況が好転した集落が、12.7%の割合を占めている状況も捉えられる。
- 世帯増減率でみると、人口規模と類似した傾向がみられる。世帯増減率が-0.1 未満の集落では、集落機能の維持状況が悪化に転じた集落の割合が高く、逆に世帯増減率がプラスとなっている集落では、機能維持状況が好転している割合が比較的高い。

図表2-26 集落機能の維持状況の変化別・集落の世帯規模別 集落数

前回調査 対象地域		集落の世帯規模 (世帯)									計
		～9	10～19	20～29	30～49	50～99	100～199	200～499	500～	無回答	
集落機能維持状況の変化	①良好・普通	2,165	6,917	6,172	8,017	7,871	3,731	1,456	312	463	37,104
	→良好	(5.8%)	(18.6%)	(16.6%)	(21.6%)	(21.2%)	(10.1%)	(3.9%)	(0.8%)	(1.2%)	(100.0%)
	②困難	109	275	188	151	88	19	5	1	21	857
	→良好	(12.7%)	(32.1%)	(21.9%)	(17.6%)	(10.3%)	(2.2%)	(0.6%)	(0.1%)	(2.5%)	(100.0%)
	③良好・普通	832	1,289	599	533	272	89	39	8	44	3,705
	→機能低下	(22.5%)	(34.8%)	(16.2%)	(14.4%)	(7.3%)	(2.4%)	(1.1%)	(0.2%)	(1.2%)	(100.0%)
	④困難	390	385	171	111	79	19	5	1	17	1,178
	→機能低下	(33.1%)	(32.7%)	(14.5%)	(9.4%)	(6.7%)	(1.6%)	(0.4%)	(0.1%)	(1.4%)	(100.0%)
	⑤良好・普通	230	57	12	9	4	3	0	0	1	316
	→維持困難	(72.8%)	(18.0%)	(3.8%)	(2.8%)	(1.3%)	(0.9%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.3%)	(100.0%)
集落機能維持状況の変化	⑥困難	1,182	598	247	193	126	46	12	1	23	2,428
	→維持困難	(48.7%)	(24.6%)	(10.2%)	(7.9%)	(5.2%)	(1.9%)	(0.5%)	(0.0%)	(0.9%)	(100.0%)
	不明・無回答	315	346	214	402	443	198	66	7	16	2,007
		(15.7%)	(17.2%)	(10.7%)	(20.0%)	(22.1%)	(9.9%)	(3.3%)	(0.3%)	(0.8%)	(100.0%)
合計		5,223	9,867	7,603	9,416	8,883	4,105	1,583	330	585	47,595
		(11.0%)	(20.7%)	(16.0%)	(19.8%)	(18.7%)	(8.6%)	(3.3%)	(0.7%)	(1.2%)	(100.0%)

□ : 各世帯規模において該当集落数の割合が最も大きい区分

図表2-27 集落機能の維持状況の変化別・世帯増減率 (H9/H18) 別 集落数

前回調査 対象地域		世帯増減率(H9/H18)									計
		-0.5未満	-0.5以上 -0.25未満	-0.25以上 -0.1未満	-0.1以上 0未満	0以上 0.1未満	0.1以上 0.25未満	0.25以上 0.5未満	0.5以上	不明	
集落機能維持状況の変化	①良好・普通	206	1,012	5,986	10,330	12,626	4,216	1,343	875	510	37,104
	→良好	(0.6%)	(2.7%)	(16.1%)	(27.8%)	(34.0%)	(11.4%)	(3.6%)	(2.4%)	(1.4%)	(100.0%)
	②困難	5	33	186	179	271	94	42	26	21	857
	→良好	(0.6%)	(3.9%)	(21.7%)	(20.9%)	(31.6%)	(11.0%)	(4.9%)	(3.0%)	(2.5%)	(100.0%)
	③良好・普通	51	338	977	876	987	276	93	60	47	3,705
	→機能低下	(1.4%)	(9.1%)	(26.4%)	(23.6%)	(26.6%)	(7.4%)	(2.5%)	(1.6%)	(1.3%)	(100.0%)
	④困難	18	96	319	234	347	85	35	27	17	1,178
	→機能低下	(1.5%)	(8.1%)	(27.1%)	(19.9%)	(29.5%)	(7.2%)	(3.0%)	(2.3%)	(1.4%)	(100.0%)
	⑤良好・普通	28	70	89	23	68	24	4	8	2	316
	→維持困難	(8.9%)	(22.2%)	(28.2%)	(7.3%)	(21.5%)	(7.6%)	(1.3%)	(2.5%)	(0.6%)	(100.0%)
集落機能維持状況の変化	⑥困難	75	372	637	367	674	143	73	63	24	2,428
	→維持困難	(3.1%)	(15.3%)	(26.2%)	(15.1%)	(27.8%)	(5.9%)	(3.0%)	(2.6%)	(1.0%)	(100.0%)
	不明・無回答	19	27	140	244	220	66	26	26	1,239	2,007
		(0.9%)	(1.3%)	(7.0%)	(12.2%)	(11.0%)	(3.3%)	(1.3%)	(1.3%)	(61.7%)	(100.0%)
合計		402	1,948	8,334	12,253	15,193	4,904	1,616	1,085	1,860	47,595
		(0.8%)	(4.1%)	(17.5%)	(25.7%)	(31.9%)	(10.3%)	(3.4%)	(2.3%)	(3.9%)	(100.0%)

□ : 各世帯増減率において該当集落数の割合が最も大きい区分

2-2. 集落の消滅可能性に関する特徴的な傾向

2-2-1. 集落の消滅可能性に関する概況

- 今後10年以内に消滅の可能性がある集落は、全体では423集落(0.7%)であり、また、いずれ消滅するとみられる集落は2,215集落(3.6%)であった。
- 地方ブロック別にみると、10年以内に消滅の可能性がある集落の割合が高いのは中部圏や四国圏であり、それぞれ1.5%(59集落)、1.4%(90集落)である。九州圏や東北圏では逆に今後も存続するとみられている集落が9割近くを占めている。

図表2-28 地方ブロック別・消滅の可能性がある集落数

全体	今後の消滅の可能性別集落数				計
	10年以内に消滅	いずれ消滅	存続	無回答	
1 北海道	23 (0.6%)	187 (4.7%)	3,365 (84.2%)	423 (10.6%)	3,998 (100.0%)
2 東北圏	65 (0.5%)	340 (2.7%)	11,218 (88.1%)	1,104 (8.7%)	12,727 (100.0%)
3 首都圏	13 (0.5%)	118 (4.7%)	1,943 (77.4%)	437 (17.4%)	2,511 (100.0%)
4 北陸圏	21 (1.3%)	52 (3.1%)	997 (59.6%)	603 (36.0%)	1,673 (100.0%)
5 中部圏	59 (1.5%)	213 (5.5%)	2,715 (69.6%)	916 (23.5%)	3,903 (100.0%)
6 近畿圏	26 (0.9%)	155 (5.6%)	2,355 (85.7%)	213 (7.7%)	2,749 (100.0%)
7 中国圏	73 (0.6%)	425 (3.4%)	10,548 (84.0%)	1,505 (12.0%)	12,551 (100.0%)
8 四国圏	90 (1.4%)	404 (6.1%)	5,447 (82.6%)	654 (9.9%)	6,595 (100.0%)
9 九州圏	53 (0.3%)	319 (2.1%)	13,634 (89.2%)	1,271 (8.3%)	15,277 (100.0%)
10 沖縄県	0 (0.0%)	2 (0.7%)	167 (57.8%)	120 (41.5%)	289 (100.0%)
合計	423 (0.7%)	2,215 (3.6%)	52,389 (84.1%)	7,246 (11.6%)	62,273 (100.0%)
参考: 前回調査	419 (0.9%)	1,690 (3.5%)	46,580 (95.7%)	-	48,689 (100.0%)

■:各消滅の可能性において該当集落数の割合が最も大きい地方ブロック

■:各消滅の可能性において該当集落数の割合が2番目に大きい地方ブロック

- 10 年以内あるいはいずれ消滅すると予想されている集落と今後も存続すると見られている集落の特性を比較・整理すると、特に人口・世帯規模や地域区分、高齢者割合などで顕著な違いがみられる。
- 10 年以内に消滅の可能性がある集落はほぼすべてが基礎集落であり、また約7割の集落が人口10人未満、9割前後が人口25人未満及び世帯数10世帯未満と、超小規模集落が大部分を占めている。約8割が山間地に立地し、高齢者割合が50%以上の集落が7割以上みられ、全員が高齢者の集落も3割近くとなっている。
- いずれ消滅すると予測されている集落の特性をみると、人口規模や世帯規模は10年以内に消滅の可能性がある集落よりは若干大きい傾向がみられるが、集落類型や地域区分などの特性は同様であり、また高齢者割合が比較的高い点も類似している。

図表2-29 今後の消滅の可能性別にみた集落特性

		今後の消滅の可能性					
		10年以内に消滅の可能性あり	いずれ消滅の可能性あり	存続	無回答	計	
集落類型	基礎集落	417 (98.6%)	2,145 (96.8%)	43,344 (82.7%)	6,037 (83.3%)	51,943	(83.4%)
	基幹集落	5 (1.2%)	44 (2.0%)	5,371 (10.3%)	822 (11.3%)	6,242	(10.0%)
	中心集落	0 (0.0%)	9 (0.4%)	3,399 (6.5%)	320 (4.4%)	3,728	(6.0%)
人口規模	～9	299 (70.7%)	669 (30.2%)	517 (1.0%)	79 (1.1%)	1,564	(2.5%)
	10～24	93 (22.0%)	858 (38.7%)	3,036 (5.8%)	505 (7.0%)	4,492	(7.2%)
	25～49	28 (6.6%)	409 (18.5%)	8,143 (15.5%)	1,289 (17.8%)	9,869	(15.8%)
	50～99	2 (0.5%)	153 (6.9%)	13,356 (25.5%)	1,973 (27.2%)	15,484	(24.9%)
	100～199	0 (0.0%)	53 (2.4%)	13,341 (25.5%)	1,681 (23.2%)	15,075	(24.2%)
	200～499	0 (0.0%)	54 (2.4%)	9,955 (19.0%)	1,242 (17.1%)	11,251	(18.1%)
	500～999	0 (0.0%)	5 (0.2%)	2,651 (5.1%)	309 (4.3%)	2,965	(4.8%)
	1000～	0 (0.0%)	0 (0.0%)	991 (1.9%)	102 (1.4%)	1,093	(1.8%)
	～9	374 (88.4%)	1,370 (61.9%)	3,695 (7.1%)	579 (8.0%)	6,018	(9.7%)
世帯規模	10～19	40 (9.5%)	512 (23.1%)	9,682 (18.5%)	1,526 (21.1%)	11,760	(18.9%)
	20～29	4 (0.9%)	139 (6.3%)	8,175 (15.6%)	1,153 (15.9%)	9,471	(15.2%)
	30～49	1 (0.2%)	91 (4.1%)	10,663 (20.4%)	1,422 (19.6%)	12,177	(19.6%)
	50～99	0 (0.0%)	59 (2.7%)	10,638 (20.3%)	1,455 (20.1%)	12,152	(19.5%)
	100～199	0 (0.0%)	22 (1.0%)	5,674 (10.8%)	669 (9.2%)	6,365	(10.2%)
	200～499	0 (0.0%)	3 (0.1%)	2,743 (5.2%)	307 (4.2%)	3,053	(4.9%)
	500～	0 (0.0%)	0 (0.0%)	630 (1.2%)	62 (0.9%)	692	(1.1%)
	～9	374 (88.4%)	1,370 (61.9%)	3,695 (7.1%)	579 (8.0%)	6,018	(9.7%)
地域区分	山間地	352 (83.2%)	1,732 (78.2%)	15,749 (30.1%)	2,348 (32.4%)	20,181	(32.4%)
	中間地	54 (12.8%)	360 (16.3%)	15,355 (29.3%)	2,172 (30.0%)	17,941	(28.8%)
	平地	14 (3.3%)	98 (4.4%)	16,586 (31.7%)	2,160 (29.8%)	18,858	(30.3%)
	都市的地域	2 (0.5%)	19 (0.9%)	4,394 (8.4%)	523 (7.2%)	4,938	(7.9%)
65歳以上割合	100%	120 (28.4%)	153 (6.9%)	136 (0.3%)	22 (0.3%)	431	(0.7%)
	75%以上100%未満	72 (17.0%)	334 (15.1%)	499 (1.0%)	67 (0.9%)	972	(1.6%)
	50%以上75%未満	114 (27.0%)	798 (36.0%)	4,818 (9.2%)	745 (10.3%)	6,475	(10.4%)
	25%以上50%未満	51 (12.1%)	649 (29.3%)	36,857 (70.4%)	4,547 (62.8%)	42,104	(67.6%)
	25%未満	38 (9.0%)	152 (6.9%)	8,828 (16.9%)	982 (13.6%)	10,000	(16.1%)
75歳以上	100%	41 (9.7%)	28 (1.3%)	9 (0.0%)	0 (0.0%)	78	(0.1%)
	50%以上100%未満	132 (31.2%)	407 (18.4%)	641 (1.2%)	104 (1.4%)	1,284	(2.1%)
	50%未満	222 (52.5%)	1,651 (74.5%)	50,488 (96.4%)	6,259 (86.4%)	58,620	(94.1%)
本庁までの距離	5*未満	21 (5.0%)	139 (6.3%)	15,711 (30.0%)	2,124 (29.3%)	17,995	(28.9%)
	5*以上10*未満	69 (16.3%)	361 (16.3%)	11,608 (22.2%)	1,503 (20.7%)	13,541	(21.7%)
	10*以上20*未満	147 (34.8%)	774 (34.9%)	14,309 (27.3%)	1,688 (23.3%)	16,918	(27.2%)
	20*以上	180 (42.6%)	919 (41.5%)	10,523 (20.1%)	1,853 (25.6%)	13,475	(21.6%)
地形	地形的末端である	175 (41.4%)	712 (32.1%)	2,694 (5.1%)	360 (5.0%)	3,941	(6.3%)
	地形的末端でない	248 (58.6%)	1,503 (67.9%)	49,695 (94.9%)	6,886 (95.0%)	58,332	(93.7%)
災害	地域指定あり	114 (27.0%)	600 (27.1%)	9,772 (18.7%)	1,695 (23.4%)	12,181	(19.6%)
	地域指定なし	259 (61.2%)	1,452 (65.6%)	38,608 (73.7%)	4,066 (56.1%)	44,385	(71.3%)
全体(割合の基数)		423 (100.0%)	2,215 (100.0%)	52,389 (100.0%)	7,246 (100.0%)	62,273	(100.0%)

■: 存続するとみられる集落と比較して、消滅の可能性がある集落に特に顕著な特性

※ 不明・無回答は掲載していない

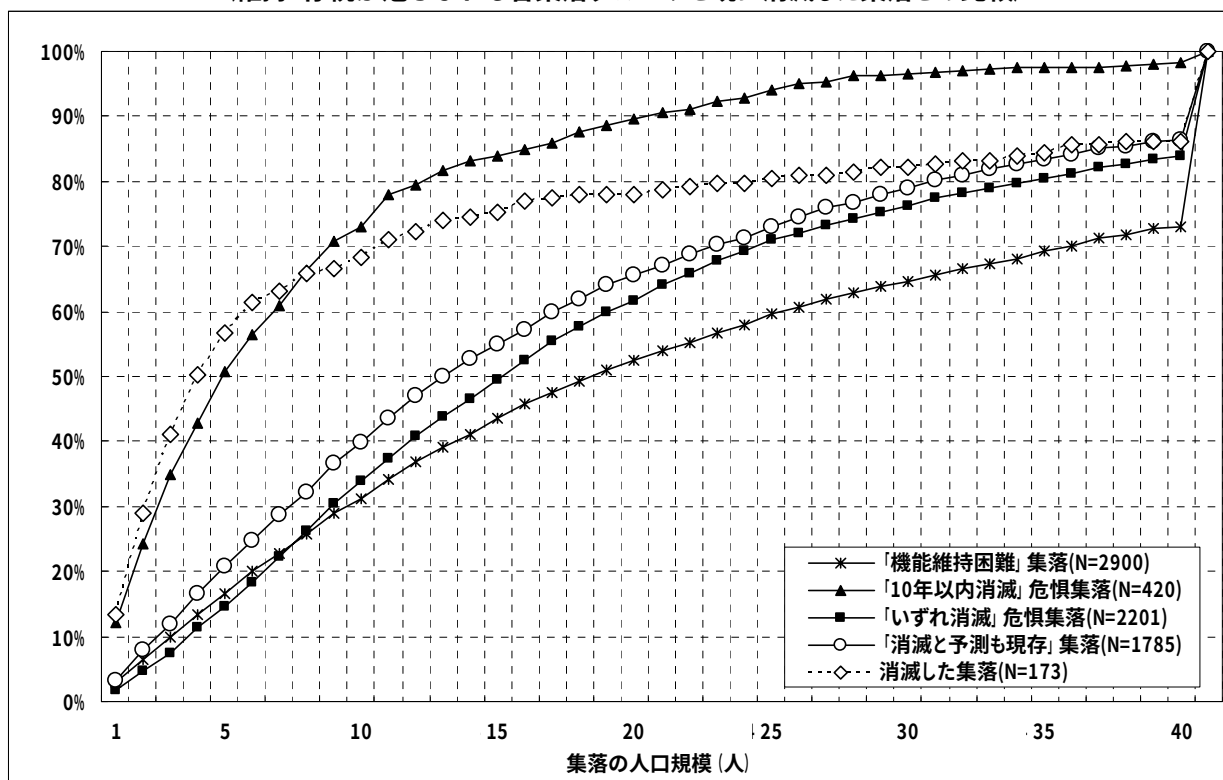
2-2-2. 維持・存続が危ぶまれる集落と9年間で既に消滅した集落との比較からみた傾向

○消滅の可能性があると思われる集落や集落機能の維持が困難な状態になっている集落については、大きく「機能維持困難」となっている集落グループ(以下「機能維持困難」集落)、「10年以内に消滅」と予測されている集落グループ(以下「10年以内に消滅」危惧集落)、「いずれ消滅」と予測されている集落グループ(以下「いずれ消滅」危惧集落)に類型化される。

○これらの維持・存続が危ぶまれる集落3グループの18年調査時点の人口・世帯数の累積度数分布曲線と、過去9年間で消滅した集落(191集落)の11年調査時点における人口・世帯数の累積度数分布曲線とを比較すると、既に消滅した集落は、累積比率が7割近くまでは「10年以内に消滅」危惧集落と近似した曲線を描いており、5人以下の人口規模の集落でそれぞれ5割以上を占めている。

○しかし、両グループは8~9人以下のラインでそれぞれ7割近くに達した後、徐々に開きが大きくなり、「10年以内に消滅」危惧集落では21人以下の集落で9割を占めているのに対して、実際に消滅した集落では、30人以上、40人以上の比較的人口規模が大きい集落でもわずかではあるが消滅した集落がみられており、公共事業や防災移転など、他の外部環境要因によって消滅したものと推察される。

図表2-30 集落の人口規模の階級別累積比率
(維持・存続が危ぶまれる各集落グループと既に消滅した集落との比較)

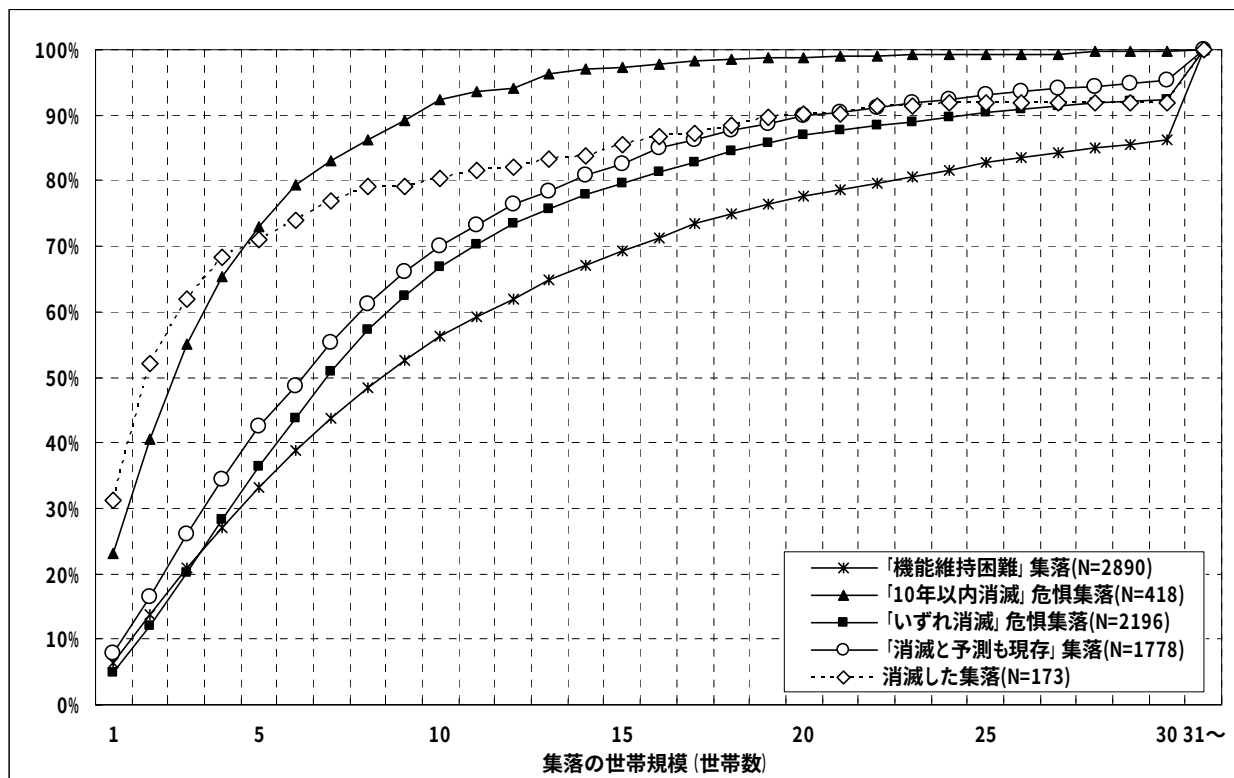


※1: 累積比率はそれぞれ集落人口が不明の集落を除いて算出した。

※2: 消滅した集落の人口規模は11年度調査時点(平成9年住民基本台帳人口)であり、他のグループの人口(平成18年4月30日時点)とは異なる。

- 同様の傾向は、集落の世帯規模別にみた累積比率でもみられる。
- すなわち、既に消滅した集落と「10年以内消滅」危惧集落とを比較すると、累積比率が7割を超えるライン（5世帯以下）までは類似した曲線を描いているが、6世帯以上となると徐々に開きが大きくなっており、「10年以内消滅」危惧集落では9世帯未満の集落で累積比率が9割に達しているのに対して、実際に消滅した集落では、20世帯以上の集落でも実際に消滅しているケースが見られる。これも人口規模と同様、他の外的要因によって消滅したものと推察される。

図表2-31 集落の世帯規模の階級別累積比率
(維持・存続が危ぶまれる各集落グループと既に消滅した集落との比較)



※1: 累積比率はそれぞれ集落世帯数が不明の集落を除いて算出した。

※2: 消滅した集落の世帯規模は平成11年度調査時点(平成9年住民基本台帳世帯数)であり、他のグループの世帯数(平成18年4月30日時点)とは異なる。

2-2-3. 消滅する可能性のある集落の耕地・林野面積の試算

- 2005 年農林業センサスの「農山村地域調査」データを用いて、今後消滅する可能性がある集落の耕地面積や林野面積を試算した。具体的な手順は以下の図表 2-31 のとおりである。
- その結果、10 年以内に消滅する可能性がある集落の耕地面積は 9,337ha、いずれ消滅すると予測されている集落の耕地面積は 58,193ha となり、今後消滅する可能性がある集落全体では 67,530ha (全耕地面積の 1.4%) となった。
- また、林野面積は、10 年以内に消滅する可能性がある集落で 82,610ha、いずれ消滅するとされる集落で 421,868ha となり、今後消滅する可能性がある集落全体では 504,478ha で、全国の林野面積の 3.6% を占めると推計される。
- 地方ブロック別にみると、耕地面積・林野面積いずれも四国圏で特に消滅の可能性がある集落における面積割合が高いことがわかる。

図表2-32 消滅の可能性がある集落における耕地面積・林野面積の試算手順

(手 順)

(集計サンプル)

- ①2005 年農林業センサスの農業集落調査データより、都道府県別・農業地域類型別に、1 農業集落あたりの平均耕地面積・林野面積※を算出

※ここでの林野面積は、財産区有林と私有林の合計とした。

	1集落あたり 耕地面積	1集落あたり 林野面積
1 北海道	158.7	211.1
都市的地域	74.1	113.9
平地農業地域	213.8	120.9
中間農業地域	169.8	287.7
山間農業地域	100.2	335.7



- ②18 年度調査において今後消滅する可能性があるとしてされた 2,643 集落 (10 年以内に消滅+いずれ消滅) について、都道府県別・各集落の地域区分別に集計

		消滅する可能性のある集落		
			10年以内に 消滅	いずれ 消滅
1 北海道	山間地	103	7	96
	中間地	80	9	71
	平地	23	5	18
	都市的地域	3	2	1
	無回答	1	0	1



- ③②の各集落について、①の原単位 (各都道府県別・農業地域類型別の集落あたり平均耕地面積・平均林野面積) をかけて、消滅する可能性のある集落の耕地・林野面積を推計

※消滅する可能性がある集落のうち地域区分が不明 (無回答) の集落については、山間地を含めて集計した。

図表2-33 消滅の可能性がある集落における耕地面積・林野面積の試算結果

	全国	消滅する可能性のある集落		
			10年以内に消滅	いずれ消滅
集落数	62,273 ※18年度調査より	2,638	423	2,215
耕地面積 (ha)	4,661,411 ※2005 農業センサスより	67,530 (1.4%)	9,337 (0.2%)	58,193 (1.2%)
林野面積 (ha)	13,927,162 ※2005 農業センサスより	504,478 (3.6%)	82,610 (0.6%)	421,868 (3.0%)

※林野面積は財産区有+私有

※集落数は2005農業センサスの農業集落数とは異なる。

図表2-34 地方ブロック別・消滅の可能性がある集落における耕地面積の試算結果

耕地面積 (ha)	全国 (2005農業センサス)	消滅する可能性のある集落の耕地面積 (推計)		
			10年以内に消滅	いずれ消滅
1 北海道	1,162,408	29,149 (2.5%)	3,447 (0.3%)	25,702 (2.2%)
2 東北圏	1,056,023	12,712 (1.2%)	1,846 (0.2%)	10,866 (1.0%)
3 首都圏	651,071	2,264 (0.3%)	167 (0.0%)	2,097 (0.3%)
4 北陸圏	144,313	934 (0.6%)	267 (0.2%)	667 (0.5%)
5 中部圏	389,931	4,063 (1.0%)	869 (0.2%)	3,194 (0.8%)
6 近畿圏	234,194	1,922 (0.8%)	293 (0.1%)	1,630 (0.7%)
7 中国圏	255,740	5,711 (2.2%)	833 (0.3%)	4,878 (1.9%)
8 四国圏	150,986	4,622 (3.1%)	840 (0.6%)	3,782 (2.5%)
9 九州圏	575,919	5,991 (1.0%)	775 (0.1%)	5,216 (0.9%)
10 沖縄県	40,826	160 (0.4%)	0 (0.0%)	160 (0.4%)
合計	4,661,411	67,530 (1.4%)	9,337 (0.2%)	58,193 (1.2%)

■ : 該当集落数の割合が最も大きい地方ブロック

■ : 該当集落数の割合が2番目に大きい地方ブロック

図表2-35 地方ブロック別・消滅の可能性がある集落における林野面積の試算結果

林野面積 (ha)	全国 (2005農業センサス)	消滅する可能性のある集落の耕地面積 (推計)		
			10年以内に消滅	いずれ消滅
1 北海道	1,546,010	61,043 (3.9%)	5,771 (0.4%)	55,272 (3.6%)
2 東北圏	2,646,023	77,195 (2.9%)	12,044 (0.5%)	65,151 (2.5%)
3 首都圏	1,011,219	13,810 (1.4%)	1,458 (0.1%)	12,352 (1.2%)
4 北陸圏	566,413	8,828 (1.6%)	2,609 (0.5%)	6,219 (1.1%)
5 中部圏	1,951,461	62,186 (3.2%)	15,222 (0.8%)	46,964 (2.4%)
6 近畿圏	1,498,164	70,359 (4.7%)	9,644 (0.6%)	60,715 (4.1%)
7 中国圏	1,813,447	61,958 (3.4%)	9,633 (0.5%)	52,325 (2.9%)
8 四国圏	1,065,008	95,809 (9.0%)	18,654 (1.8%)	77,156 (7.2%)
9 九州圏	1,799,750	53,128 (3.0%)	7,575 (0.4%)	45,554 (2.5%)
10 沖縄県	29,667	161 (0.5%)	0 (0.0%)	161 (0.5%)
合計	13,927,162	504,478 (3.6%)	82,610 (0.6%)	421,868 (3.0%)

■ : 該当集落数の割合が最も大きい地方ブロック

■ : 該当集落数の割合が2番目に大きい地方ブロック

2 維持・存続が危ぶまれる集落の全国的状況

2-2-4. 地方ブロック別にみた消滅危惧集落の特性比較

○今後10年間に消滅、あるいはいずれ消滅する可能性があると考えた2,638集落について、各地方ブロック別に集落特性を比較すると、中国圏・四国圏や北陸圏では、10 人未満・10 世帯未満の小規模集落や高齢者割合の高い集落、地形的に末端にある集落など、消滅危惧集落に特に顕著に見られる特性を持つ集落が占める割合が特に高くなっている。

図表2-36 各地方ブロックの今後消滅する可能性がある集落の特性比較

		広域ブロック別										
		北海道	東北圏	首都圏	北陸圏	中部圏	近畿圏	中国圏	四国圏	九州圏	沖縄県	計
集落類型	基礎集落	199 (94.8%)	390 (96.3%)	127 (96.9%)	72 (98.6%)	249 (91.5%)	179 (98.9%)	484 (97.2%)	491 (99.4%)	369 (99.2%)	2 (100.0%)	2,562 (97.1%)
	基幹集落	9 (4.3%)	12 (3.0%)	3 (2.3%)	1 (1.4%)	9 (3.3%)	2 (1.1%)	8 (1.6%)	3 (0.6%)	2 (0.5%)	0 (0.0%)	49 (1.9%)
	中心集落	2 (1.0%)	2 (0.5%)	1 (0.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (0.6%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)	0 (0.0%)	9 (0.3%)
地域区分	山間地	103 (49.0%)	293 (72.3%)	112 (85.5%)	66 (90.4%)	240 (88.2%)	170 (93.9%)	393 (78.9%)	434 (87.9%)	272 (73.1%)	1 (50.0%)	2,084 (79.0%)
	中間地	80 (38.1%)	75 (18.5%)	12 (9.2%)	6 (8.2%)	29 (10.7%)	10 (5.5%)	79 (15.9%)	51 (10.3%)	72 (19.4%)	0 (0.0%)	414 (15.7%)
	平地	23 (11.0%)	23 (5.7%)	7 (5.3%)	1 (1.4%)	1 (0.4%)	1 (0.6%)	19 (3.8%)	9 (1.8%)	27 (7.3%)	1 (50.0%)	112 (4.2%)
	都市的地域	3 (1.4%)	14 (3.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (0.6%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)	0 (0.0%)	21 (0.8%)
人口規模	～9	61 (29.0%)	115 (28.4%)	26 (19.8%)	47 (64.4%)	115 (42.3%)	49 (27.1%)	204 (41.0%)	235 (47.6%)	114 (30.6%)	2 (100.0%)	968 (36.7%)
	10～24	65 (31.0%)	114 (28.1%)	50 (38.2%)	20 (27.4%)	80 (29.4%)	67 (37.0%)	224 (45.0%)	173 (35.0%)	158 (42.5%)	0 (0.0%)	951 (36.1%)
	25～49	37 (17.6%)	73 (18.0%)	43 (32.8%)	3 (4.1%)	55 (20.2%)	43 (23.8%)	51 (10.2%)	67 (13.6%)	65 (17.5%)	0 (0.0%)	437 (16.6%)
	50～99	23 (11.0%)	32 (7.9%)	10 (7.6%)	2 (2.7%)	7 (2.6%)	19 (10.5%)	15 (3.0%)	16 (3.2%)	31 (8.3%)	0 (0.0%)	155 (5.9%)
	100～199	16 (7.6%)	20 (4.9%)	0 (0.0%)	1 (1.4%)	4 (1.5%)	3 (1.7%)	4 (0.8%)	2 (0.4%)	3 (0.8%)	0 (0.0%)	53 (2.0%)
	200～499	7 (3.3%)	46 (11.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)	0 (0.0%)	54 (2.0%)
	500～999	1 (0.5%)	4 (1.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (0.2%)
世帯規模	～9	124 (59.0%)	232 (57.3%)	71 (54.2%)	65 (89.0%)	182 (66.9%)	95 (52.5%)	395 (79.3%)	354 (71.7%)	224 (60.2%)	2 (100.0%)	1,744 (66.1%)
	10～19	38 (18.1%)	74 (18.3%)	48 (36.6%)	4 (5.5%)	63 (23.2%)	48 (26.5%)	72 (14.5%)	100 (20.2%)	105 (28.2%)	0 (0.0%)	552 (20.9%)
	20～29	15 (7.1%)	18 (4.4%)	7 (5.3%)	2 (2.7%)	9 (3.3%)	24 (13.3%)	16 (3.2%)	27 (5.5%)	25 (6.7%)	0 (0.0%)	143 (5.4%)
	30～49	15 (7.1%)	22 (5.4%)	3 (2.3%)	2 (2.7%)	7 (2.6%)	8 (4.4%)	10 (2.0%)	10 (2.0%)	15 (4.0%)	0 (0.0%)	92 (3.5%)
	50～99	10 (4.8%)	40 (9.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (1.1%)	2 (0.4%)	2 (0.4%)	3 (0.8%)	0 (0.0%)	59 (2.2%)
	100～199	5 (2.4%)	17 (4.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	22 (0.8%)
	200～499	2 (1.0%)	1 (0.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (0.1%)
65歳以上割合	100%	11 (5.2%)	28 (6.9%)	4 (3.1%)	15 (20.5%)	40 (14.7%)	18 (9.9%)	70 (14.1%)	67 (13.6%)	19 (5.1%)	1 (50.0%)	273 (10.3%)
	75%以上100%未満	6 (2.9%)	37 (9.1%)	28 (21.4%)	14 (19.2%)	40 (14.7%)	40 (22.1%)	80 (16.1%)	110 (22.3%)	50 (13.4%)	1 (50.0%)	406 (15.4%)
	50%以上75%未満	46 (21.9%)	116 (28.6%)	47 (35.9%)	22 (30.1%)	106 (39.0%)	67 (37.0%)	188 (37.8%)	168 (34.0%)	152 (40.9%)	0 (0.0%)	912 (34.6%)
	25%以上50%未満	74 (35.2%)	189 (46.7%)	38 (29.0%)	8 (11.0%)	44 (16.2%)	45 (24.9%)	103 (20.7%)	91 (18.4%)	108 (29.0%)	0 (0.0%)	700 (26.5%)
	25%未満	29 (13.8%)	32 (7.9%)	7 (5.3%)	11 (15.1%)	17 (6.3%)	5 (2.8%)	34 (6.8%)	24 (4.9%)	31 (8.3%)	0 (0.0%)	190 (7.2%)
75歳以上	100%	4 (1.9%)	9 (2.2%)	1 (0.8%)	2 (2.7%)	10 (3.7%)	5 (2.8%)	22 (4.4%)	13 (2.6%)	3 (0.8%)	0 (0.0%)	69 (2.6%)
	50%以上100%未満	7 (3.3%)	53 (13.1%)	26 (19.8%)	22 (30.1%)	65 (23.9%)	41 (22.7%)	121 (24.3%)	132 (26.7%)	71 (19.1%)	1 (50.0%)	539 (20.4%)
	50%未満	155 (73.8%)	340 (84.0%)	97 (74.0%)	46 (63.0%)	172 (63.2%)	129 (71.3%)	332 (66.7%)	315 (63.8%)	286 (76.9%)	1 (50.0%)	1,873 (71.0%)
	5 ⁺ 未満	41 (19.5%)	23 (5.7%)	7 (5.3%)	0 (0.0%)	13 (4.8%)	3 (1.7%)	20 (4.0%)	23 (4.7%)	29 (7.8%)	1 (50.0%)	160 (6.1%)
	5 ⁺ 以上10 ⁺ 未満	37 (17.6%)	68 (16.8%)	31 (23.7%)	3 (4.1%)	50 (18.4%)	22 (12.2%)	47 (9.4%)	100 (20.2%)	72 (19.4%)	0 (0.0%)	430 (16.3%)
本庁までの距離	10 ⁺ 以上20 ⁺ 未満	82 (39.0%)	156 (38.5%)	72 (55.0%)	22 (30.1%)	61 (22.4%)	62 (34.3%)	129 (25.9%)	182 (36.8%)	154 (41.4%)	1 (50.0%)	921 (34.9%)
	20 ⁺ 以上	43 (20.5%)	156 (38.5%)	21 (16.0%)	48 (65.8%)	143 (52.6%)	94 (51.9%)	301 (60.4%)	178 (36.0%)	115 (30.9%)	0 (0.0%)	1,099 (41.7%)
地形	地形的末端である	30 (14.3%)	107 (26.4%)	41 (31.3%)	27 (37.0%)	76 (27.9%)	75 (41.4%)	213 (42.8%)	196 (39.7%)	120 (32.3%)	2 (100.0%)	887 (33.6%)
	地形的末端でない	180 (85.7%)	298 (73.6%)	90 (68.7%)	46 (63.0%)	196 (72.1%)	106 (58.6%)	285 (57.2%)	298 (60.3%)	252 (67.7%)	0 (0.0%)	1,751 (66.4%)
災害	地域指定あり	24 (11.4%)	177 (43.7%)	17 (13.0%)	14 (19.2%)	78 (28.7%)	30 (16.6%)	103 (20.7%)	205 (41.5%)	66 (17.7%)	0 (0.0%)	714 (27.1%)
	地域指定なし	171 (81.4%)	220 (54.3%)	107 (81.7%)	43 (58.9%)	151 (55.5%)	144 (79.6%)	321 (64.5%)	272 (55.1%)	280 (75.3%)	2 (100.0%)	1,711 (64.9%)
集落機能	良好	47 (22.4%)	132 (32.6%)	29 (22.1%)	4 (5.5%)	21 (7.7%)	13 (7.2%)	24 (4.8%)	29 (5.9%)	52 (14.0%)	0 (0.0%)	351 (13.3%)
	機能低下	78 (37.1%)	145 (35.8%)	35 (26.7%)	19 (26.0%)	76 (27.9%)	30 (16.6%)	121 (24.3%)	112 (22.7%)	109 (29.3%)	0 (0.0%)	725 (27.5%)
	維持困難	85 (40.5%)	128 (31.6%)	67 (51.1%)	50 (68.5%)	175 (64.3%)	138 (76.2%)	352 (70.7%)	353 (71.5%)	211 (56.7%)	2 (100.0%)	1,561 (59.2%)
全体 (割合の基数)		210 (100.0%)	405 (100.0%)	131 (100.0%)	73 (100.0%)	272 (100.0%)	181 (100.0%)	498 (100.0%)	494 (100.0%)	372 (100.0%)	2 (100.0%)	2,638 (100.0%)

■：消滅の可能性がある集落に特に顕著な特性について最も高い割合となっている地方ブロック (沖縄県を除く)

※不明・無回答は掲載していない

■：消滅の可能性がある集落に特に顕著な特性について2番目に高い割合となっている地方ブロック (沖縄県を除く)

2-3. 集落データ分析結果の要点（総括）

本章での分析に用いた集落人口や世帯数などの各要因間には相関が高いものもある（例えば集落人口と集落世帯数の相関係数は 0.987）が、各地の集落の形態は極めて多様であり、このような相関関係を十分認識しつつ、集落機能の維持状況や集落消滅の可能性について多様な要因を勘案し、複眼的な分析を行った。

分析結果とそれに基づく考察の要点は以下のとおりである。

2-3-1. 集落機能の維持状況に関する特徴的な傾向と考察

- 18年度調査では、全体の約15%の集落で集落機能が低下もしくは維持困難になっており、特に小規模集落や高齢化の進んだ集落では、機能低下もしくは維持困難とみられる集落の割合が高く、「他集落と合同で」機能維持を図っている傾向が見られることが明らかとなった。
- こうした小規模（50人未満）集落について、集落活動の中心的な担い手となる壮年者の人数に着目すると、特に壮年者が5人未満の集落では、単独での機能維持が困難とみられる集落の割合が高くなった。
- また、集落機能の維持状況が「機能低下」「機能維持困難」と悪化するに伴い、「他集落と合同で」集落の各機能（資源管理、生産補完、生活扶助）を維持している集落の割合が高くなった。
- したがって、集落の維持・存続には、特に壮年層を中心とした人口減少による集落の小規模化や高齢化が大きく影響していることがうかがえ、集落機能の維持のためには、担い手の確保が不可欠であると考えられる。
- さらに、集落単独での機能維持が困難な場合には、近隣の集落や、ボランティア等の外部人材の協力を得ることで機能維持を図ることが考えられるが、実際に人口減少が顕著な集落では「他集落と合同で」、一人暮らしのみの集落においては「他集落と合同で」あるいは「ボランティア等により」集落機能を維持している割合が高くなった。
- こうしたことから、維持・存続が危ぶまれる集落を支えていくには、近隣集落との連携など広域的な集落運営体制の構築や、集落内外の幅広い人材の「協働」や「共助」の仕組みづくりなど、新たな仕組みを構築し、コミュニティの再編を図っていくことが必要と考えられる。
- なお、山間部の（農山村）集落の多い市町村と沿岸部や離島の（漁村）集落の多い市町村の集落機能の維持状況の比較からは、漁村集落と比較して集落規模のより小さい農山村集落の集落機能の維持、集落の存続について、厳しい状況にあることが推察された。

2-3-2. 集落の消滅可能性に関する特徴的な傾向と考察

- 既に消滅した集落と、今後10年以内に消滅するとされている集落について、人口・世帯数の累積度数分布を比較すると、累積比率70%程度まではほぼ同様の傾向を示しており、人口10人、世帯数5世帯というラインで概ね7割に達する。このラインは、消滅の危険性が極めて高い状況にあることを判断する一つの目安とも考えられる。
- 消滅する可能性があると考えられる集落には、10人・10世帯未満の小規模集落や高齢者割合の高い集落、山間地にある集落や地形的に末端にある集落などが多いという特徴がある。こうした特徴は北陸圏、中国圏、四国圏で多い傾向にある。
- 山間部の（農山村）集落の多い市町村と沿岸部や離島の（漁村）集落の多い市町村の集落の消滅可能性の比較から、農山村集落の方が、消滅する可能性のある集落の割合が高いことが明らかとなった。
- 消滅する可能性のある集落の耕地面積を試算すると67,530haとなり、我が国全体の耕地面積の1.4%を

占めると推計される。同様に林野面積を試算すると、消滅危惧集落全体では504,478ha で、全国の林野面積（財産区有林＋私有林）の3.6%を占めると推計される。

- 実際に、既に消滅した集落の6割では跡地の資源管理が行き届かず、荒廃が進んでいるとされている（1－6－5. 参照）こともふまえれば、こうした維持・存続が危ぶまれている集落に対する対策は、国土保全の観点からみても重要な問題であるといえる。

2－3－3．集落の状況を把握するためのモニタリング（目配り）の必要性

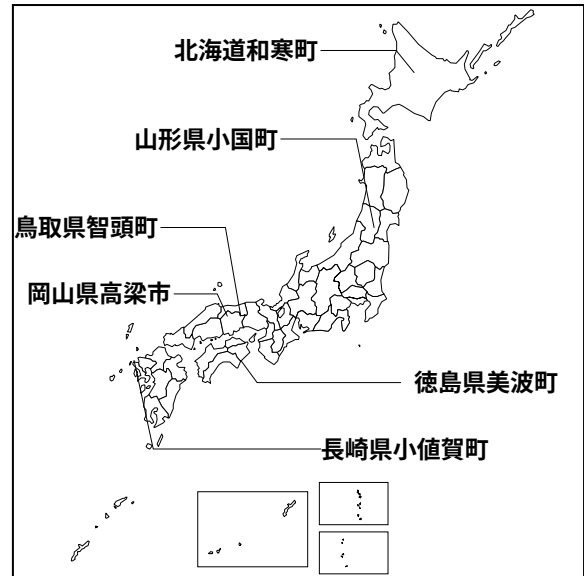
- 18 年度調査の結果も含め、集落機能の維持状況や集落消滅の可能性について多様な要因を勘案した複眼的な分析の結果、集落の維持・存続を左右する要因として、特に①集落人口、②世帯数、③高齢者及び壮年者人口といった人口特性と、④本庁からの距離や⑤地形的末端性といった空間特性が挙げられる。
- 人口特性の重要性は、集落機能の維持状況の変化と集落規模や、人口・世帯数の増減率との間に正の相関関係が捉えられたことから把握される。11年度調査時点で集落機能が「良好」あるいは「普通」に維持されていた41,224集落のうち、18年度調査時点で「維持困難」へ転じた316集落の7割強は、人口25人未満、世帯数10世帯未満の小規模集落で占められていた。加えて、11年度調査時点からみて人口・世帯数ともに減少率が大きい傾向が見られた。
- しかしながら一方で、集落機能の維持状況が「困難」とされた4,468集落のうち「良好」へと好転した857集落の中には、これら小規模集落が一定の割合で存在する状況（25人未満の集落は14%、10世帯未満の集落は13%を占める）も捉えられており、人口や世帯数といった限られた指標のみで集落の状況を一律に判断することは危険と考えられる。
- さらに、11 年度調査以降に実際に消滅した集落の半数近くは、消滅するとは予測されていなかった集落であり、そうした集落では住民の転居先が不明であるケースが多い（1－6－5. 参照）など、消滅を危惧していた集落に比べて行政（市町村）として十分実態が把握できていなかったことも考えられる。
- こうしたことをふまえると、今後、維持・存続が危ぶまれる集落に対して対策を講じていく上では、18 年度調査で消滅の可能性があると考えられた集落だけではなく、より広範な集落に対して、上記の5項目も含めた定期的なモニタリング（目配り）を行い、集落データを経年的に蓄積し、行政として集落の状況を適時・適確に把握していく必要があると考えられる。

3 集落対策の状況に係る事例調査

3-1. 集落対策の状況に係る事例調査の対象地域

維持・存続が危ぶまれる集落の今後の維持方策について、より詳細な集落運営に係る現状や課題を把握するため、茨城県、島根県、広島県の調査において社会実験やワークショップを実施する地域とは異なる特性を有する下記①②⑥の地域に対して補足調査を実施した。

さらに、集落住民やNPO等の多様な主体が参画した集落の維持・活性化に関する事例や、「新たな公」の考え方に基づく集落運営事例など、集落の維持・存続のための先進的な取組を行っている下記③④⑤の地域に対して、その後の状況等に係る現地調査を実施した。



① 北海道和寒町……行政区再編による住民自治の強化へ

広大な面積に分散居住し、隣接する集落との距離も離れている平地集落における維持・運営方策を探る補足調査。

② 山形県小国町……豪雪地域における集落移転からコミュニティ再編へ

特別豪雪地帯での集落対策の歴史的経緯、集落維持に係る課題や活動の担い手確保・連携方策を探る補足調査。

③ 鳥取県智頭町……集落の自立支援から単独集落を超えた住民活動連携体制へ

「ゼロ分のイチ村おこし運動」を展開、各集落で集落振興協議会を設立し住民自治を実践する先進的取組のその後を調査。

④ 岡山県高梁市(備中地域)……合併による生活交通対策の統合の課題

住民と行政との連携による「福祉移送サービス事業」により末端集落への公共交通サービスを事業化して提供する先進的取組のその後を調査。

⑤ 徳島県美波町(伊座利集落)……住民協議会による現代的集落機能の可能性と課題

廃校の危機を前に全戸参加の地域づくり協議会を設立し、集落住民の自主・自発的な取組による集落資源を活用した地域運営を行う先進的取組のその後を調査。

⑥ 長崎県小値賀町……総合的な地域活性化施策による離島の生活基盤づくり

都市部から遠隔にある外海離島における集落対策の現状と問題点を探る補足調査。

3-2. 各事例調査結果の概要

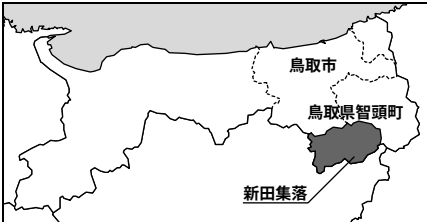
3-2-1. 北海道和寒町

調査のポイント	早くから集落対策として行政区の再編に取り組み、時間をかけながら住民と行政、住民同士の多くの話し合いを重ねてきた和寒町の行政区再編事業を通し、再編対策の有効性や留意点を検証する。														
位置・面積		地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より) <table><tr><td>人 口</td><td>4,238 人</td><td>第1次産業比率</td><td>38.9%</td></tr><tr><td>世 帯 数</td><td>1,642 世帯</td><td>第2次産業比率</td><td>15.1%</td></tr><tr><td>面 積</td><td>224.83km²</td><td>第3次産業比率</td><td>46.1%</td></tr></table> 北海道上川支庁管内、名寄盆地の南端に位置し、東・西・南を比較的低い山岳に囲まれた丘陵地と、中央部の平坦地からなる穀倉地帯である。南の比布町との境には、石狩川と天塩川の分水嶺「塩狩峠」がある。 内陸型気候を示し、10 月下旬から 11 月初旬に初雪が見られ、積雪寒冷の季節が4月まで続く。キャベツを収穫せずそのまま雪の下で保存する「越冬キャベツ」の発祥の地。		人 口	4,238 人	第1次産業比率	38.9%	世 帯 数	1,642 世帯	第2次産業比率	15.1%	面 積	224.83km ²	第3次産業比率	46.1%
人 口	4,238 人	第1次産業比率	38.9%												
世 帯 数	1,642 世帯	第2次産業比率	15.1%												
面 積	224.83km ²	第3次産業比率	46.1%												
集落の現況等	明治 32 年に入植した屯田開拓によって集落が形成される。昭和 31 年をピークに人口減少が続いているが、離農の際は農地や宅地を集落等で受け継ぐ仕組みが機能しているため耕作放棄地も比較的少ない。														
集落の維持に関する取組等	早くから集落の活性化対策として行政区の再編に取り組み、時間をかけながら住民と行政、住民同士の多くの話し合いを重ねてきた。住民が主体的に統合を選んだ区から先行的に行政区の再編を行っている。さらに今後行政区を自治会組織に再編することが決定し、平成 20 年 4 月には現在の 33 区が 12 の自治会に移行する予定である。														
主体間の合意形成等	行政区の再編については各地区で勉強会・説明会を実施し合意形成を図るとともに、公区設置(再編)要綱案に基づき常任委員会 4 回、審議委員会 4 回、各地区での懇談会を実施した。さらに自治会への移行に向け、担当職員を 2 人ずつ各自治会に配置し、定期的に情報交換をしている。														
残された課題等	現在の行政区から自治会への移行にあたっては、区長報酬の大幅アップや集会所施設についての要望があげられている。町内に 15 ある老人クラブについても自治会単位での再編に向けて協議を進めている。また、集落の将来に対する住民意向として、除雪等冬期対策、保健・医療対策の充実が強く求められている。														
事例から学ぶこと	①域性に根ざした行政区再編 明治以降の開拓によって平地の広大な農地に散居的に配置された集落の立地という、北海道の地域性に根ざした集落対策の基本として行政区再編を実施。 ②行政と住民双方の主体性 行政区の再編成は地域の自主性にもとづき、話し合いと合意形成を尊重しながら、住民の要望により実施するものとし、行政の効率化よりも住民のためという視点を尊重。 ③コミュニティ単位としての学区の重要性と課題 小学校区に対応した複数行政区の連合組織が行政区再編での先行統合に寄与したが、すでに廃校となった旧小学校では跡地利用が新たな課題。														

3-2-2. 山形県小国町

調査のポイント	早期から取り組まれてきた集落対策の経緯を踏まえ、豪雪地帯における集落維持に係る課題や、活動の担い手確保や主体間の連携促進など、集落を取り巻く新たな状況や可能性を検証する。															
位置・面積		地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より) <table><tr><td>人 口</td><td>9,742 人</td><td>第1次産業比率</td><td>7.2%</td></tr><tr><td>世 帯 数</td><td>3,268 世帯</td><td>第2次産業比率</td><td>48.0%</td></tr><tr><td>面 積</td><td>737.55km²</td><td>第3次産業比率</td><td>44.8%</td></tr></table> 山形県の南西部に位置する。磐梯朝日国立公園に属する、朝日連峰や飯豊連峰という雄大な山並みに包まれ、原始景観を残すブナの森をはじめ、町全体に落葉広葉樹林が広がっている。 典型的な日本海側気候の影響を受け、夏は雨が多く、冬には全国有数の豪雪地帯となる。冬季の積雪は、中心部でも2mを越えることがある。			人 口	9,742 人	第1次産業比率	7.2%	世 帯 数	3,268 世帯	第2次産業比率	48.0%	面 積	737.55km ²	第3次産業比率	44.8%
人 口	9,742 人	第1次産業比率	7.2%													
世 帯 数	3,268 世帯	第2次産業比率	48.0%													
面 積	737.55km ²	第3次産業比率	44.8%													
集落の現況等	東京都23区より広大な面積に集落が点在している。10集落が再編事業により移転したほか、現在に至るまで9集落が消滅しており、うち6集落は自然消滅もしくは自然災害による分散転居である。															
集落の維持に関する取組等	昭和 41 年の「生活圏整備構想」では中核地区 (母都市) として町中心部の機能強化を図るとともに、東・南・北に各地域の拠点となる集落を設定し、基幹集落センター等を集中整備して背後集落を支える「一次生活圏」を形成すると計画、これを基に集落移転や一次生活圏の拠点集落整備を実施してきた。このほか、「ふるさとづくり総合助成事業」や「農村の暮らしづくり総合助成事業」などで、住民の自主的活動をサポートしている。また、複数集落が連携し「雪の学校」など都市との体験型交流事業を展開。															
主体間の合意形成等	平成 18 年度に全世帯を対象とした住民意識調査や全集落を対象にした集落実態調査を行い、今後の集落機能のあり方を探る調査研究を実施。この結果を受け、住民と町とが協働で対策に向けて取り組むためのステップとして、平成19年度には「まちづくりワークショップ」を開催している。															
残された課題等	高齢者の約1割が独居高齢者であり、特に地形的末端集落において少子・高齢化が深刻であり、こうした集落に対する福祉面などの行政サービスのあり方が課題となっている。 また学校統廃合に伴う跡地の利活用問題も課題となっている。															
事例から学ぶこと	①行政によるきめ細かな集落モニタリング 全集落を対象としたきめ細かな実態調査や、全世帯を対象とした住民意識調査を実施。 ②社会状況の変化による公的支援の見直し 集落移転事業や基幹集落の拠点整備などのベースとなった「生活圏整備構想」等で意図した集落の「理想像」と今日の集落をとりまく「現実」との乖離をふまえ、住民主体の集落対策への支援を検討。 ③高齢化の著しい末端・小規模集落への対応 雪対策のみならず保健・福祉・医療・消防との連携も含めた行政サービスについて「総合性」はもとよりいかに「効率性」を向上できるか早急な検討が必要。 ④集落構造や旧町村エリア等の地域特性に応じたコミュニティ構成 活動内容や担い手の範囲などに応じてコミュニティ圏域を柔軟に切り替えられるよう、住民自身が協議する場を創出していくことが重要。なお、住民は、近隣集落との連携や小学校区単位などでの集落間の相互扶助等の必要性を認識。															

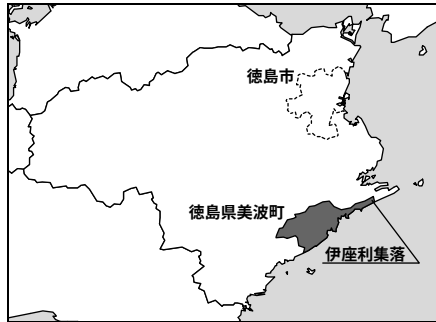
3-2-3. 鳥取県智頭町

調査のポイント	集落住民の自主・自律的な集落活性化に向けた取組の経緯と、町の行ってきた支援の効果等を把握し、今後の集落対策に向けた知見を得る。																	
位置・面積		<table><tr><th colspan="4">地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より)</th></tr><tr><td>人 口</td><td>8,647 人</td><td>第1次産業比率</td><td>10.3%</td></tr><tr><td>世 帯 数</td><td>2,691 世帯</td><td>第2次産業比率</td><td>41.4%</td></tr><tr><td>面 積</td><td>224.61km²</td><td>第3次産業比率</td><td>48.3%</td></tr></table> 鳥取県の東南に位置し、西と東は岡山県に接している。周囲は 1,000m級の中国山脈の山々が連なり、その山峽を縫うように流れる川が合流し、日本海に注いでいる。鳥取砂丘の砂を育んだ源流のまちである。面積の93%を山林が占める。 町の中心部は、古くは山陽と関西山陰を結ぶ宿場町「智頭宿」として栄え、約 21 kmが文化庁『歴史の道百選』に選定されている。	地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より)				人 口	8,647 人	第1次産業比率	10.3%	世 帯 数	2,691 世帯	第2次産業比率	41.4%	面 積	224.61km ²	第3次産業比率	48.3%
	地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より)																	
人 口	8,647 人	第1次産業比率	10.3%															
世 帯 数	2,691 世帯	第2次産業比率	41.4%															
面 積	224.61km ²	第3次産業比率	48.3%															
集落の現況等	典型的な農山村集落が多く、ほとんどの集落は江戸時代前の起源である (新田集落は江戸時代の開拓)。少子・高齢化が急速に進んでいるが、UJI ターン者の数は少ない。																	
集落の維持に関する取組等	「町の活性化は集落の活性化から」という視点から、集落の住民自治を育成する仕組みとして、平成9年度に「日本1／0村おこし運動」(以下「ゼロイチ運動」)を制度化し、新田集落など15集落が参加した。また、平成7年から、郵便配達員が町役場・病院・農協・警察署の協力を得て、交通手段を持たない独居高齢者のために日常品や薬の受取りを代行運送する福祉輸送サービス「ひまわりシステム」を実施している。また、平成3年より都市との交流事業 (農作業体験等) を継続している。																	
主体間の合意形成等	「ゼロイチ運動」では、行政は間接的なサポートに徹し、集落の自己決定や自己責任をベースとして住民の自主的な集落運営に委ねている。その結果、旧来からの保守性・閉鎖性の強い地縁組織の体質とは異なる新たな価値観が集落に芽生え、新しいタイプの集落リーダーが出てきている。																	
残された課題等	少子・高齢化の進行により、「ゼロイチ運動」のような単独集落での取組の継続性も危ぶまれ始めている。また郵政民営化に伴い、「ひまわりシステム (福祉輸送サービス)」の今後の事業継承方法も新たな課題となっている。また、自主防災組織や消防団の機能維持も危惧されている。																	
事例から学ぶこと	①集落の自立／自律的な活動を支える公的支援 町として集落の自立性・自律性を促し住民自治を育成する「ゼロイチ運動」を進めることで、集落に旧来からのムラ組織とは異なる活動形態が発展・展開。 ②新田集落の取組 (NPO 法人による集落運営マネジメント) 新田集落は、町の進める「ゼロイチ運動」や、集落全世帯で構成される NPO 法人「新田むらづくり運営委員会」による集落運営のマネジメントなど、集落の活動を継続していく上で有効な仕組みを、必要に応じて柔軟に選択、活用。 ③単独集落を超えた活動連携体制の構築 (小学校区での集落機能の再編へ) 単独集落では解決できない問題に対応するため、地区単位での「ゼロイチ運動」として小学校区 (=旧町村) を単位とした地域と行政との協働体制の再構築を図ることが課題。																	

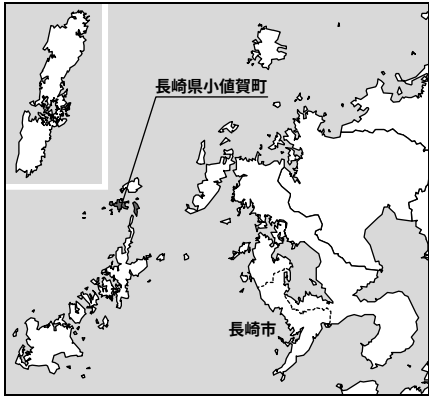
3-2-4. 岡山県高梁市（備中地域）

調査のポイント	1地区の住民のボランティアから出発した先見的生活交通対策が全町に拡がり、さらに合併により新市の施策として統合され現在に至った経過を調査し、交通不便地域の住民の足を確保する集落対策としての意味を再確認する。														
位置・面積		地域プロフィール（指標データは H17 国勢調査より） <table><tr><td>人 口</td><td>38,799 人</td><td>第1次産業比率</td><td>19.3%</td></tr><tr><td>世 帯 数</td><td>15,325 世帯</td><td>第2次産業比率</td><td>29.0%</td></tr><tr><td>面 積</td><td>547.01km²</td><td>第3次産業比率</td><td>51.7%</td></tr></table> 旧高梁市、上房郡有漢町、川上郡成羽町・川上町・備中町の合併により、現在の高梁市となる（平成 16 年 10 月）。岡山県の中西部に位置し、広島県との境に接する。市域の大半は吉備高原上の丘陵地である。 市の中心市街地は、高梁川と成羽川が合流する地点の北側に広がる盆地に位置し、備中松山城下の古い町並みを残している。		人 口	38,799 人	第1次産業比率	19.3%	世 帯 数	15,325 世帯	第2次産業比率	29.0%	面 積	547.01km ²	第3次産業比率	51.7%
人 口	38,799 人	第1次産業比率	19.3%												
世 帯 数	15,325 世帯	第2次産業比率	29.0%												
面 積	547.01km ²	第3次産業比率	51.7%												
集落の現況等	備中地域の集落は、高台の集落と谷間の集落とに二分され、前者は比較的平坦な農地が確保しやすく生業に有利であったため、後者が早くから過疎化したのに対して比較的維持されている。														
集落の維持に関する取組等	旧備中町のある1地区の住民のボランティア活動から出発した「福祉移送サービス事業」が町の事業として実施され全町に拡がった。なお、合併の際には、各市町でそれぞれに実施されてきた交通施策について、一部利用料金の統一や利用実績が少ない事業の廃止など最小限の平準化にとどめた緩やかな統合を図り、旧備中町の「福祉移送サービス事業」も新市の施策として統合され現在に至っている。														
主体間の合意形成等	当初のボランティア移送サービスでは法律上事業化が難しかったが、利用者からは有償の方が気兼ねなく利用できるとの声もあったため、旧備中町が車を購入し有償運送の許可を受けて社会福祉協議会に委託し、さらに各地区の「福祉のむら」に再委託する方法をとった。														
残された課題等	運転者である集落住民も高齢化しているため、高齢者が後期高齢者を支える構造となっており、事業の存続が危ぶまれている。改正道路運送法による講習会への参加義務等が運転者の意欲の障害となることも危惧されている。また、要介護高齢者を集落だけではなく地域全体で見守るための体制の整備が求められている。														
事例から学ぶこと	①合併に伴う旧市町の事業の緩やかな統合 合併前の各市町的生活交通対策について最小限の平準化にとどめて緩やかに統合。 ②時間をかけてのモニタリング 交通ビジョンの暫定5年での見直しなど現実の変化に即応できる弾力的な運用の組み立てが重要。 ③デマンド輸送システムの効率的な拡大運用 市内の交通空白地を解消する上で、各デマンド輸送システムの効率的な拡大運用が課題。 ④福祉移送サービスの先見性と限界 今後の事業継続には、運転手不足など、高齢化するサービス提供側の体制の確保が課題。 ⑤生活交通維持のための財政負担の軽減化 地区間並びに地区内のより連携・協調的な生活交通システムは集落住民の生活を維持する上で最も重要な課題であるが、財政支援の仕組みが必要。														

3-2-5. 徳島県美波町（伊座利集落）

調査のポイント	住民主体で学校を中心とした移住促進に取り組み、地域の活性化を進めてきた地域振興組織『伊座利の未来を考える推進協議会』による集落維持手法の有効性を検証する。														
位置・面積		地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より) <table><tr><td>人 口</td><td>8,762 人</td><td>第1次産業比率</td><td>17.9%</td></tr><tr><td>世 帯 数</td><td>3,311 世帯</td><td>第2次産業比率</td><td>24.8%</td></tr><tr><td>面 積</td><td>140.85km²</td><td>第3次産業比率</td><td>57.3%</td></tr></table> 平成 18 年3月に海部郡の日和佐町・由岐町が合併して誕生した。 徳島県の南東部に位置し、太平洋と剣山地の海と山に囲まれている。温暖多雨の海洋性気候を示し、降水量は梅雨期から台風時に集中する傾向がある。周辺の海岸線はリアス式で、室戸阿南海岸国定公園の中核としてすぐれた景観を有するほか、四国八十八ヶ所二十三番札所の「薬王寺」がある。		人 口	8,762 人	第1次産業比率	17.9%	世 帯 数	3,311 世帯	第2次産業比率	24.8%	面 積	140.85km ²	第3次産業比率	57.3%
人 口	8,762 人	第1次産業比率	17.9%												
世 帯 数	3,311 世帯	第2次産業比率	24.8%												
面 積	140.85km ²	第3次産業比率	57.3%												
集落の現況等	美波町伊座利集落は、三方を山で囲まれた小規模孤立漁業集落の典型であり、江戸時代頃から大阪へ船で行き、仕入れて帰ってくる行商を行っていたことから開放的な風土が形成された。一方、他集落では漁業活動への新たな参入等に関して閉鎖的である。														
集落の維持に関する取組等	平成4年に伊座利小学校廃校の是非をきっかけに、その存続と地域振興に向けた住民活動が始まった。平成12年に、子供から高齢者まで全住民で構成される地域づくり活動団体「伊座利の未来を考える推進協議会」を自主的に設立し、地域内での産業や環境・住宅問題など、地域全体の課題に対する様々な活動を展開している。また、都市等からの小中学校への転校を促進するための事業を展開。														
主体間の合意形成等	推進協議会は移住者も含めて緩やかな全員参加で構成され、各自が無理せずできる時にできる範囲で楽しく参加することをモットーとしており、その中で一人ひとりがいかに成長し、意識を高めていけるかを大切にしている。														
残された課題等	伊座利集落への移住希望者を受け入れるには住宅と働く場が必要となるが、集落内に住宅の適地はほとんど残されておらず、また働く場は漁船漁業の将来展望が開けないでいる。集落単位で産業振興を図るには資本(金)と人材に限界があり、特に販路・流通・コマーシャル(広告)が課題となっている。また、住民は、公共交通の利便性、医療体制の充実に対して不満が高い。														
事例から学ぶこと	①緩やかな全員参加による活発な協議会活動 補助事業など「形」からではなく学校存続という「実情」からスタートし、緩やかな全員参加をベースに、できる人が自分の責任で活動し、住民意識が成長。 ②現代的集落機能を支える土壌 50戸が集住する一定の集落規模を前提に、開かれた漁業(外部からの新規漁業者参入等)という集落の生業が支える共通意識を生かし、核となる学校(集落外部との結節点の存在)の存続に注力。 ③行政の丁寧な対応(情報提供や各種手続き等)が必要 全国一律のメニューから個々の集落の規模や立地条件、抱えている課題等の実情に合わせたメニューへの転換を図るとともに、国～県～市町村～地域という経路では、情報が末端まで来ないで国の情報が途中で途絶えることが多いことから、丁寧でわかりやすい情報提供と、住民でも対応できる申請手続きの簡素化が必要。														

3-2-6. 長崎県小値賀町

調査のポイント	農業・漁業の生業の違いによる集落機能やその維持状況の差異を把握するとともに、Uターンを含む外部人材の入込が活発な離島での地域運営の仕組みづくりと集落を調査し、離島における集落対策のあり方を検討する上での基礎資料とする。																		
位置・面積		<table><tr><th colspan="4">地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より)</th></tr><tr><td>人 口</td><td>3,268 人</td><td>第1次産業比率</td><td>40.4%</td></tr><tr><td>世 帯 数</td><td>1,362 世帯</td><td>第2次産業比率</td><td>8.5%</td></tr><tr><td>面 積</td><td>25.46km²</td><td>第3次産業比率</td><td>51.2%</td></tr></table> 長崎県五島列島の北に位置し、小値賀火山群島の大小 17 の離島からなる (現在は7島に居住者)。佐世保市から航路距離 90 kmの位置にあり、定期船カーフェリー (所要時間2時間) と高速船 (約1時間半) により本土と結ばれている。 古くから遣唐使船の中継地、海運商人の交流拠点、捕鯨基地として栄え、遺跡・遺構が町内に多く残っている。町全域が西海国立公園の指定を受けている。		地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より)				人 口	3,268 人	第1次産業比率	40.4%	世 帯 数	1,362 世帯	第2次産業比率	8.5%	面 積	25.46km ²	第3次産業比率	51.2%
地域プロフィール (指標データは H17 国勢調査より)																			
人 口	3,268 人	第1次産業比率	40.4%																
世 帯 数	1,362 世帯	第2次産業比率	8.5%																
面 積	25.46km ²	第3次産業比率	51.2%																
集落の現況等	集落の形成は遣唐使時代に遡る。町の基幹産業は農業・漁業であり、町の中心部から離れれば半農半漁の集落も多い。集落の共同作業は漁業関連よりも農業関連のものが多い。																		
集落の維持に関する取組等	平成 17 年度から離島漁業再生支援交付金制度 (水産庁) を活用し、町全体をひとつの集落とみなした 237 の漁業世帯による集落協定を締結し、漁業活性化に取り組み始めている。農業活性化については農業基盤整備や担い手公社の就農研修など、一定の成果をあげている。																		
主体間の合意形成等	外部との交流促進による地域活性化に向け、第一次産業の生産者等も取り込んだアイランドツーリズム事業を総合的・効率的に実施していくために、小値賀町観光協会・ながさき島の自然学校・小値賀アイランドツーリズム推進協議会を統合した「NPO 法人おぢかアイランドツーリズム協会」を立ち上げ、各主体の連携を図っている。																		
残された課題等	緊急畑地帯総合整備事業により農業基盤が整っている大島には後継者が比較的に残っているなど、基盤整備の状況によって同じ小離島でも後継者や UI ターンの受け入れ環境に格差が生じており、集落での生活を支える産業育成が課題となっている。																		
事例から学ぶこと	①基幹産業の育成 国や県の補助事業を活かしながら、農漁業経営を維持・活性化できるような活性化策を進め、特に農業基盤整備により後継者や UI ターン者を受け入れるための基盤整備が進展。 ②NPO 法人化によるマネジメント能力の強化 地域活性化に向け、自然体験や農漁業体験を通じた交流事業を総合的・効率的に展開するため、関係する既存の3組織を統合した NPO 法人を立ち上げ、戦略的な事業展開、受け皿の強化などのマネジメント能力を強化。 ③離島 (小離島集落) が抱える課題 環海性・隔絶性といった問題により、特に小離島では医療・福祉をはじめとした公共・公益サービスは、本島に依存 (小離島の集落だけでは対応不可能) しているが、今後の高齢化によってこうした生活サービスの提供が一層深刻な課題。																		

3-3. 事例調査から得られた今後の集落対策への示唆

以上の6事例の調査結果から、今後の維持・存続が危ぶまれる集落における対策の検討に向けて得られた知見をまとめると、1) 住民が主体となった広域的な対応による集落(コミュニティ)再編が必要であること、2) 地域をマネジメントする新しい仕組みが必要であること、それらを支援するため、3) 行政による地域性・住民性への丁寧な配慮が求められること、の3点が挙げられる。

1) 住民が主体となった広域的な対応による集落(コミュニティ)再編の必要性

6事例全てにおいて、維持・存続が危ぶまれる集落への対策にあたっては、集落住民が自ら考え、行動するといった住民主体の取組や、従来の自治の枠組に代わる、NPOや協議会といった新たな住民連携組織の活動を見ることができた。

一方で、高梁市備中地域、小値賀町の小離島の集落をはじめ、その活発な住民活動が全国的にも注目されてきた智頭町新田集落まで、6事例全てにおいて、集落住民と行政の両者又は一方から、従来からの単独集落の単位では集落の機能維持が困難との声が聞かれたなど、維持・存続が危ぶまれる集落では、単独集落での対策が限界に近づいているといえる。

また、単独集落や行政区に代わる新たなコミュニティ圏域の見直しを模索する動きも、6事例中3事例(和寒町・小国町・智頭町)において見られ、いずれも小学校区や旧町村単位など、コミュニティ単位を拡大し、広域的に対応する枠組みで模索されている。

2) 地域をマネジメントする新しい仕組みの必要性(外部との連携・人材確保等に向けて)

小国町・智頭町・美波町・小値賀町の事例では、都市等との交流による地域活性化や外部人材との連携、UIターン等の促進に活路を見出そうとしている。このうち、智頭町・美波町・小値賀町の3事例では、事業の受け皿としてNPOや協議会を組織し、総合的・戦略的な事業展開のためのマネジメント能力の強化を図ろうとしているなど、地域をマネジメントする新しい仕組みを構築している。

また、これまで単独集落で先進的な取組を行ってきた2事例(智頭町新田集落・美波町伊座利集落)では、いずれも県や町の支援とともに、国からの直接的な支援を望む声も聞かれた。

3) 行政の地域性・住民性への丁寧な配慮

マクロな地域性のもとより、同じ地域内であっても、例えば平坦地にある集落と谷沿いの集落の農耕等での条件の差異として、ミクロな地形的条件が作用していることが6事例全てで窺われた。また、美波町では、同じ町内でも歴史的な集落形成の違いが集落住民の意識(外部に対して開放的か閉鎖的か)を規定していた。また、合併した高梁市では、集落対策に関して旧市町の類似政策の不整合部分のみを統廃合し、それ以外の施策は並走あるいは踏襲し、新市町としての一体的な事業の整理・展開は先送りされる傾向が見られた。

このような実態をふまえれば、維持・存続が危ぶまれる集落の対策は、全国一律のメニューに加えて、個々の立地条件や歴史的背景、抱えている課題等の実情に応じた支援が望まれているといえる。

小国町の事例で、全集落の実態調査や全世帯を対象とした住民意識調査が実施されていることや、NPOや協議会を組織して取り組んでいる2事例(智頭町新田集落・美波町伊座利集落)では、行政による集落住民への丁寧でわかりやすい情報提供と申請手続きの簡素化が指摘されるなど、モニタリング、情報提供、申請手続き等に関して、行政の丁寧できめ細かな対応が必要とされている。

生活基盤の面では、6事例の全てで、維持・存続が危ぶまれる集落を支える生活基盤として交通、医療・福祉に関する対策の充実等が求められていた。

4 集落の新たな地域運営と資源活用に関するフィールド調査

4-1. 茨城県調査

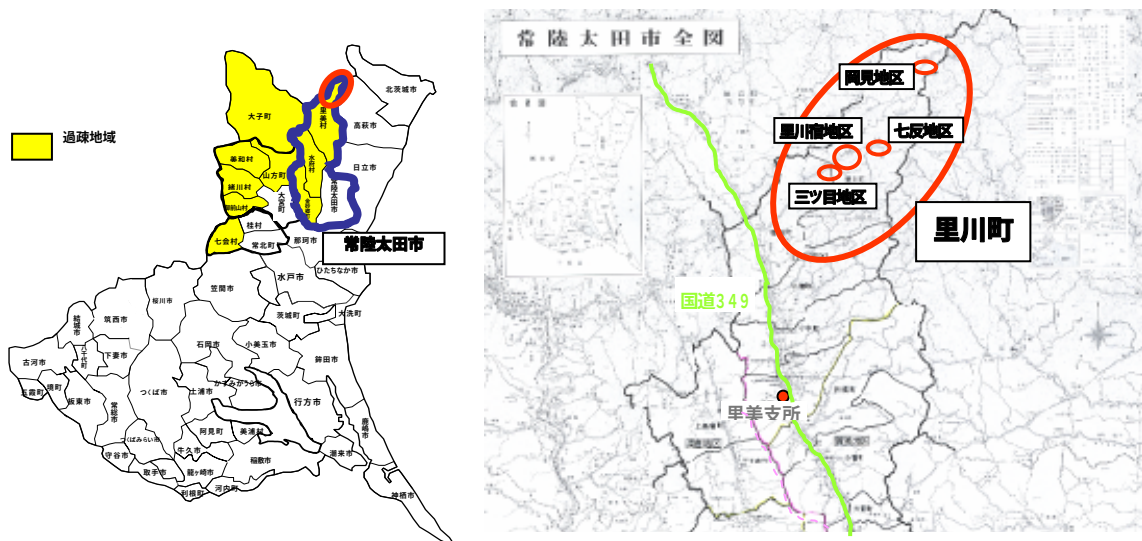
4-1-1. 調査対象集落（エリア）の概要

常陸太田市里川町は、茨城県の北部で福島県と接する県境に位置する集落であり、「三ツ目」「岡見」「里川宿」「七反」の4つの地区から構成されている。地区間の距離が最短で約 1km、最長で 7km 離れており、広い面積に点在する4地区で一つの集落を形成していることが特徴的である。市役所（本所）からの距離は 37～45km と、市内で最も縁辺部に位置し、幹線道路（国道 349 号）からも 5～12km 離れた位置にある。

平成 19 年 10 月 1 日現在の人口・世帯数は、集落全体では、人口 189 人、53 世帯であり、地区別の世帯数は、最小の岡見地区が 5 世帯、最大の里川宿地区が 22 世帯である。高齢化率は、集落全体では 34.4% であるが、地区別に見ると岡見地区は 46.2% とほぼ半数が高齢者である。

縁辺部とはいえ、人口約 6 万人である市の中心部まで車で 1 時間前後、人口 20 万人である隣接の日立市の中心部までも同様の時間距離にあり、都市に比較的近接する過疎集落である。このため、集落機能の維持が困難といった大きな課題は顕在化していないが、少子高齢化は着実に進展しており、将来は、それに伴う様々な課題が生じることも考えられる。県内のほとんどの集落と同様に、将来の課題に向けて、これから集落の維持・活性化へ取り組みを始めるモデルと考えられる。

図表4-1-1 常陸太田市 里川町の位置と構成



4-1-2 住民主体の協議・合意形成（ワークショップを通して）

1) ワークショップの概要

■協議テーマ：集落における地域資源の発見と活性化のための将来構想の策定

住民主体の合意形成を図るうえでは、集落における問題・課題の検討より、資源発見や構想づくりなど、目的意識を持った協議の方が、参加・議論しやすいと考えられるため、上記をテーマとした。

■実施時期：平成 19 年 12 月 15 日～平成 20 年 2 月 24 日（実施回数 3 回）

■対象とした住民の範囲：里川町集落は大字と同じ範囲。（小学校区は、里川町を含め近隣の 5 町で一学区）

■参加住民の募集方法：集落役員を通じて、チラシを配布し、参加者を募集

■協議に参加した団体：集落住民のほか、県、市、地域づくり団体関係者等

図表4-1-2 茨城県におけるワークショップの各回の概要

開催回（日時）	内 容
第1回 （12月15日）	○内容：地域資源マップの作成 ・里川町を構成する4地区に分れ、住民が集落内を散策し、集落環境や地域資源を点検 ・点検結果をもとに、地区ごとに地域資源をまとめたマップを作成。 ○参加者：集落住民、県、市、地域づくり団体関係者等 40名
第2回 （1月12日）	○内容：将来構想マップの作成 ・集落が抱える課題について検討するとともに、第1回ワークショップで作成した地域資源マップをもとに集落の将来構想を話し合い、将来構想マップを作成。 ○参加者：集落住民、県、市、地域づくり団体関係者等 29名
第3回 （2月24日）	○内容：アクションプランの作成 ・地域資源マップと将来構想マップをもとに、今後実施したい取組や必要な取組を抽出し、「取り組むべき主体」と「取組時期」の2軸で整理してアクションプランを作成。 ○参加者：集落住民、県、市等 29名

2) ワークショップの効果（参加者アンケートより）

■実施月日 平成20年2月24日（第3回ワークショップ終了後に実施）

■対 象 ワークショップ参加者（住民12名）

■結果のポイント

- ほとんどの住民が資源発見の効果を認識している。（83%）
- 9割以上が、ワークショップの実施により、集落のまとまりが良くなったと回答（92%）。
- 回答者全員が、ワークショップの実施により集落活性化の取組意欲が向上したと回答。会議の手法についても全員が肯定意見。
- 感想として、「外部の声で足元が再発見できた」や「発見や気づきができた」、「改めて見直すきっかけになった」など再認識できたことを評価する声や、「集まれる機会ができてよかった」や「話し合う場づくりなど、きっかけができてよかった」などきっかけづくりを評価する意見が出された。

3) 住民協議・合意形成の方向性

① 住民協議のための場の提供

参加住民から、ワークショップを住民協議のきっかけづくりなどとして評価する多くの意見が出された。日常からは、新たな議論は生まれづらいことも想像でき、まず、きっかけとなる場づくりが必要であると考えられる。

② 合意形成・意識啓発手法としてのワークショップの有効性

・自主的な取組意識の醸成

ワークショップの中で、住民が自主的にグループ分けを提案したり、積極的に新たに取り組みたい事業や具体的な提案が挙げられたりするなど、自主的な発言や行動が多く見られた。また、効果測定アンケートでは、集落づくりへの取組意欲が高まったかどうか聞いたところ、全員が「やる気になった」と回答しており、自主的な取組意識の醸成は、ワークショップの大きな効果と考えられる。

・地域資源の再認識

参加者からは、「集落の中を点検することで、これまで意識していなかった地元の良さや地域の資源を改めて感じた」などの意見が聞かれており、ワークショップを活用した資源点検は、住民に地域資源について再認識を促し、地域に対する愛着を深めるきっかけとなっているものと考えられる。また、これまでは簡単に取り壊しをしてきた「火室」について「外部の者からの指摘により、資源として意識したため、今後は大事に守っていこうという意識になった」などの意見も聞かれたことから、外部の視点を取り入れることも効果的なポイントであると思われる。

・地域に関する情報の共有化

ワークショップ参加者全員を前に集落住民の各グループから地域資源の点検結果や構想を発表してもらうとともに、地域資源マップや将来構想マップのような形で、文書化ないし図化することで地域に関する情報の共有化が図られたこともワークショップの効果と考えられる。

③ 集落の維持・活性化のための第1ステップとしての合意形成

・集落内の結束の強化

集落の維持・活性化のためには、まず集落内の住民の結束・連携を深めていくことが重要であると考えられる。今回のワークショップにおいては、効果測定において、9割の参加者が「集落のまとまりが良くなった」と回答しており、集落内の住民の結束の強化やコミュニティの活性化に一定の効果があったものと考えられる。また、自主的な取組意識の醸成や、地域資源の再発見などのような効果があることから、ワークショップの手法を集落の維持・活性化を図る第1ステップとして、活用していくことは有効であると考えられる。

・構想づくりから始める合意形成

住民の合意形成を図っていくには、協議テーマの設定も重要であると考えられる。今回のテーマ設定は、資源発見や構想づくりなど、目的意識を持った協議の方が参加・議論しやすいと考えたためであるが、実際にワークショップの場面でも、住民から前向きな意見が多く見られたなど、構想づくりは、住民の合意を形成する上で適切なテーマと考えられる。協議内容が具体化してくると、義務感や負担の面から、合意形成が簡単でなくなる可能性も考えられるが、初期段階の場合には、ワークショップの手法によって、構想づくりに取り組み、合意形成を図り、徐々にその成功体験を広げていくことが有効であると考えられる。

④ 外部による支援

ワークショップ手法を活用した合意形成を進める場合、参加住民だけでは、なかなか意見の取りまとめに至らなかったりすることもあると考えられ、ファシリテーターなど中立的に住民の提案をまとめる人材として、外部の人材に関わることが重要と考えられる。また、出された提案のとりまとめや、地域資源マップや将来構想の作成、記録の作成など、ワークショップを運営するには、多くの事務作業があるが、これらの作業を集落住民が行うには、かなりの負担となることも考えられる。このため、事務局機能を担う存在として、行政など外部の支援は重要であるといえる。

⑤ 協議の場の雰囲気づくり

今回のワークショップは、参加者からの肯定的な評価が非常に多いが、これは、女性や若い世代が参加し、明るい雰囲気の中で、意見を言いやすい環境が作り出されていた効果も大きいものと考えられる。一般に行政の働きかけにより協議が行われる場合、かしこまった形式で進行されることが多いと思われるが、明るく意見の言いやすい雰囲気は、円滑な合意形成を進めるうえでは、重要な要素であり、今後、住民協議の場を設定するうえでも留意する必要がある。

4) 今後の課題

① ワークショップの普及

・市町村による普及活動への支援

効果的な住民協議の手法としてワークショップを広く普及させることが望まれ、集落への普及活動は、住民に最も身近な自治体である市町村の役割と考えられるが、現実には、市町村において、ワークショップの手法の有効性が認識されているとは限らない。このため、国・県が、市町村におけるモデル的な取り組みを支援したり、市町村職員向けの研修会を実施するなどにより、適切に支援していくことが必要と考えられる。

・人材の育成

ワークショップによる集落づくりを進めるには、協議を円滑に進めるための進行方法や、運営全体のマネジメントなど、ワークショップの経験やノウハウを有し、集落の維持・活性化に熱意を持って取り組む人材の存在が非常に重要であり、普及を図るためには、その育成が課題となる。この場合、市役所・役場や郵便局、JAなど公的機関の職員は、有望な候補者であり、講座の開催や実践による経験等により、運営ノウハウの習得等を支援し、取組意欲をもった人材を育成していく必要がある。

・事務局機能の主体

ワークショップを支える事務局機能は重要であり、前述の公的機関の職員等の事務局としての参加が強く期待される。

・外部の人材の参加

集落外の人材の参加は、集落の客観的な評価を住民に伝えることができるなどといった効果も期待できることから、住民の合意形成の場に積極的に参加することが期待される。この場合、どのような人材を対象に、どのように参加を促していくかなどが課題と考えられる。

② いわゆる「限界化」が進展した集落における協議・合意形成手法

今回のモデル集落のように、まだ極端な小規模化・高齢化が見られない集落においては、住民の協議・合意形成手法としてワークショップが有効であることが確認できたが、小規模化・高齢化が進展した集落の場合は状況が異なることも考えられる。このため、小規模化・高齢化が進展した集落におけるワークショップ等の協議・合意形成手法の有効性について、引き続き検証していく必要がある。

4-1-3. 集落の維持・存続のための対策の方向性

1) 集落機能の再編のあり方

① 行政的再編

自治組織の制度は、市町村合併後、数年かけて統一される例が多いことから推察されるように、これまでの地域の歴史や、近隣との付き合い、住民の感情などの要素が大きく関わり、行政的再編は簡単ではない。行政が提案する場合は、住民の意見を最大限に尊重し、地域が納得できるよう十分に時間をかけて進める必要がある。

この場合、その再編の単位としては小学校区が重要な単位となると考えられる。今回調査対象集落とした里川町を構成する4地区の中には、他の地区から7km離れた小規模高齢化地区（岡見地区5世帯、高齢化率46.2%）があるが、当該地区の住民から集落機能の維持に対する不安等がそれほど聞かれなかったのも、同一小学校区という沿革を背景に集落機能の行政的再編が行われていることも理由の一つであると考えられる。

② 機能的再編

各種の共同作業等が、集落の組織・人員では十分行えない場合など、近隣の班との連携も含め、多様な主体との連携が必要となる。その際、連携意向が強いものだけでなく、道路の草刈や用水路の清掃、葬儀の実施など、自分たちだけで続けて行いたいとの意向が多い項目もあることに留意すべきである。更に、集落機能の内容によって、協力を求める相手方も異なっていることに留意すべきである。

このため、今後は、それぞれの集落において、どのような機能に、どのような連携協力相手が望まれているか、きめ細かに把握するとともに、適切な連携協力相手を紹介したり、連携を仲介するなどの支援も必要になると思われる。具体的には、例えば、市町がボランティアの募集など、多様な主体に対して情報発信や連携要請を行うことなどが考えられる。また、必要に応じて、経費の助成等を行うことも考えられる。

③ 空間的移転

住民アンケートでは、今後の継続居住の意向について、約7割の住民が住み続けたいとしており、転居希望（約1割）より圧倒的に多い。また、高齢者ほど継続居住意向が強く、60歳代以上は、8割以上が住み続けたいとしている。このため、集団移転などの空間的移転を伴う政策は、これらの強い居住意向に十分に留意し、集落住民の意思に基づき進めることとし、住民の希望があった場合に、これを支援する姿勢で臨むべきと考えられる。その際は、移転先での住民間のコミュニケーションの問題や法律上の障害の有無等、現実起こりうる課題について十分に想定しておくべきと考えられる。

2) 集落住民ニーズを基本とした生活サービス供給のあり方

過疎地域における今後の高齢化の進展を考えると、特に高齢者への生活サービスの供給のあり方を考えることが重要である。

買い物については民間事業者の動向等にも配慮しつつ、高齢者の更なる増加に対応して、商店街と連携した、買い物に行けない高齢者等を対象とした宅配サービスの充実や、住民、NPO、ボランティアなどとも連携した多様なサービス提供などをどのように進めていくかが課題になると考えられる。

通院については、送迎サービスの継続や、医療サービスを支える医師の確保などが課題であると考えられる。

現在、市町等により市民バス、患者輸送バス、乗合タクシーなどが運行されているが、過疎地域においては、今後、居住密度の低下により、定時バスなど大量輸送の効率性は、更に低下することも想定されるため、どのように財政負担を抑制しながら、住民ニーズにあった利便性の高い交通手段を提供していくかが課題と考えられる。この場合、有効な手法として、常陸太田市里美地区で行われているボランティアを活用した過疎地有償運送の仕組みを他地域でも検討することも必要と考えられる。

3) 地域資源の発掘・有効活用のあり方

① 雇用の確保

集落の維持のためには、若年・壮年世代が定住できる環境を整えることが必要であり、働く場の確保は重要な課題である。この場合、住民アンケートにより、勤務先（通学先含む）への移動時間を見ると、常陸太田市内の過疎地域の場合、平均片道 33 分で、約8割が1時間以内の場所に勤務しており、このような通勤可能な範囲に雇用の場を確保することが必要である。このため、特産品開発や地場産業の育成・振興などに加え、豊かな自然など地域資源を生かした観光振興、積極的な企業誘致などに取り組み、地元における雇用の場を確保するとともに、交通基盤の整備による通勤可能地域の拡大を図ることも検討していく必要がある。

② 地場産業の育成・振興

特産品開発にかかる住民の取組への支援措置としては、本県では、県北西部地域の振興等を目的に設立された（財）グリーンふるさと振興機構が、特産品開発事業に対する補助制度を設けているほか、起業化支援のための研究を行っている。このように支援のための一定の制度的枠組みは用意されているが、特産品開発等の取組が地場産業として定着するには、地域住民の自発的意思による積極的な活動が非常に重要であると考えられるため、ワークショップの手法などを活用して、住民の自主的な取組意識を醸成していくことが、有効であると考えられる。

③ 都市との交流・連携の促進

集落の活力を維持したり、にぎわいを取り戻すために、都市住民との交流・連携を行いたいとの一定の需要はあると思われる。ただし、これらの需要は、外部からの働きかけなど、何らかのきっかけがないと顕在化しないと思われることに留意すべきである。また、これから新たに都市との交流・連携の促進に取り組む場合には、直ちに都市住民の移住受入などを始めるのではなく、まず、取り組みやすいイベント開催などからはじめ、段階的に、宿泊を伴うものや移住受入などに進んでいくことも考慮すべきと考えられる。

4-1-4. 集落モニタリングの現状と方向性

1) モニタリングの現状

① 市町村におけるモニタリングの状況

ア. 人口・世帯数

県内過疎地域の各市町とも、住民基本台帳のデータベースにより、小地域の人口・世帯数を把握しており、国勢調査の区分である大字の単位では、全市町で、定期的に人口・世帯数・年齢別人口を把握している。しかし、自治組織の区分である、区や班の単位では、定期的に把握している市町は見られず、いずれも必要に応じ

て随時把握するとしている。

図表4-1-3 県内過疎地域各市町における人口・世帯数の把握の状況 (H20.2 茨城県企画課調べ)

市町村		把握内容			備考
		国調区分	自治組織区分		
		大字	区	班	
常陸太田市	金砂郷・水府・里美	◎ (毎月)	△※ 1	△※ 1	※ 1 広報配布等のため自治組織加入世帯数のみを把握
常陸大宮市	山方・美和・緒川・御前山	◎ (毎月)	◎※ 2 (随時)	◎※ 2 (随時)	※ 2 自治組織非加入者は把握不可能。
城里町	桂・七会	◎ (毎月)	○※ 3 (随時)	○※ 3 (随時)	※ 3 ※ 2 に同じ 年齢別人口は電算上把握可能だが、抽出には相当の作業量が必要
大子町		◎ (毎月)	◎※ 4 (随時)	◎※ 4 (随時)	※ 4 ※ 2 に同じ

△:世帯数のみ把握 ○:人口・世帯数の総数を把握 ◎:左記に加え年齢別人口を把握

イ. その他の情報

本庁・支所へのアクセス時間・方法について、集落ごとに実測するなどして体系的に整理している市町はない。ただし、市町村の職員は実生活や職務を通じて、大まかな状況は把握している。

集落単位の耕作放棄地の状況等は、各市町とも農林業センサス等により把握している。また、農業委員会の農地パトロールを実施している市町もある。家屋については、防災上の観点から、空家調査を実施した市町があるほか、各市町とも交流・二地域居住推進のため住民からの空家情報を収集している。

集落住民から意見・要望がある場合、多くは、区長を通じて市町に伝達される。市町によっては、総合計画策定時のアンケートなどにより、大字単位で把握しているところもある。

地域の人材や組織について、集落単位で人材データベースなどを構築している例はない。まちづくり活動の実践者などは、企画担当課において職務を通じて、ある程度把握している。高齢世帯の状況については、民生委員の世帯訪問や、各種福祉事業の申請時の聞き取り等により把握しており、福祉施策の対象者の把握等に活用している。

② 県におけるモニタリングの状況

平成18年度「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」など、国の依頼に基づく調査や、国勢調査、農林業センサス等の指定統計を除き、特別なモニタリングは実施していない。

2) モニタリングの方向性

・より細かな単位での人口・世帯数・高齢化率の把握

集落の状況をきめ細かにモニタリングするためには、人口・世帯数・高齢化率の情報を、最も身近な自治組織の単位である班単位で把握しておく必要があると考えられる。しかし、現状は、市によっては、班単位では世帯数しか把握できないところもあり、今後、これらの市における班単位の情報の把握について検討していく必要があると考えられる。この際、新たに班単位まで把握するためには、電算システムの改変やデータ入力作業など、市町における負担が生じることから、これらの負担に対する支援措置なども必要と考えられる。

・地区担当制の検討・集落情報の集約

本県過疎市町においては、現在、地区担当制を導入している市町はないが、今後、きめ細かな集落対策を実施していくためには、当該集落の状況を把握するとともに、集落と行政との連絡調整を行う地区担当制の導入を検討する必要があると考えられる。その際、現在、各課単位で把握されている耕作放棄地や空家情報、高齢者の情報等を一括してデータベースに集約するなど、地区担当職員が、より効率的に集落情報を入手できるような仕組みについても、あわせて検討すべきと考ええる。

・定期的な住民意識調査の実施

今後、上記のような地区担当制をとったとしても、一人ひとりの住民の意識を把握することは容易でないことから、補足的に住民意識調査を行うことも、有用であると考えられる。

4-2. 島根県調査の結果

4-2-1. 島根県における社会実験事業の概要

1) 島根県中山間地域における小規模・高齢化集落の増加と新たな地域運営の必要性

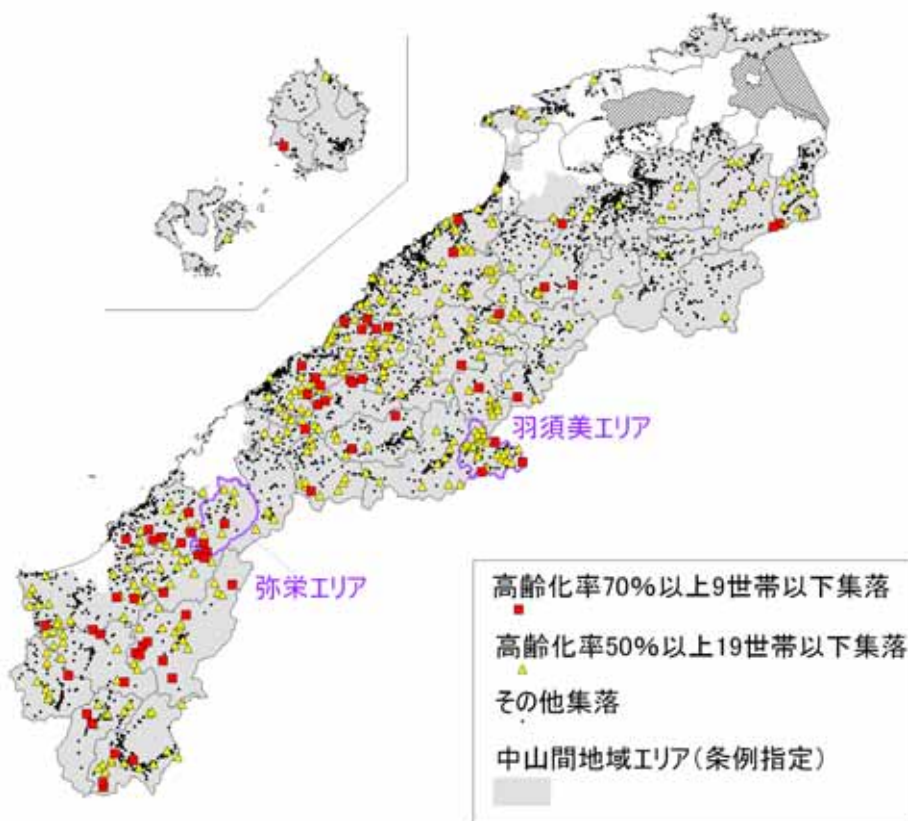
島根県の中山間地域では、近年、小規模・高齢化集落の増加が著しい。小規模・高齢化集落を、世帯数 19 戸以下・高齢化率 50%以上の集落と定義し集計すると、その数・比率は、1999 年の 274 集落・7.8%から 2004 年の 401 集落・11.4%へと5年間で 46.4%も増えている。また、更に状況が進んだ世帯数9戸以下・高齢化率 70%以上を「超小規模・高齢化集落」と定義すると、そこに当てはまる集落数・比率は、5年間で、44 集落・1.3%から 67 集落・1.9%と、1.5 倍以上に増えている¹。

図表 4-2-1 の分析地図により、その地域的分布をとらえると、小規模・高齢化集落は、県西部の石見地域に全体の8割以上が分布しており、その多くは市町村縁辺部に立地している。2014 年には、世帯数 19 戸以下・高齢化率 50%以上の小規模・高齢化集落は、中山間地域全体の集落の2割を超えると予測されており、従来からの集落単位の地域運営に代わり、新たな地域運営のあり方を始動させることが急務となっている。

そこで、小規模・高齢化が先行して進む石見地域において、羽須美・弥栄の2つのエリアを設定し、集落単位を超えた新たな地域運営の導入可能性について、社会実験を展開することにした。

図表4-2-1 島根県中山間地域における小規模・高齢化集落の分布 (2004 年)

<出典：島根県中山間地域集落総合GISデータベース>



¹ 島根県中山間地域研究センターが整備している島根県中山間地域集落総合GISデータベースによる集計。同データベースには、全県中山間地域において、福祉施設等を除いた 1999 年・2004 年両年で比較可能な 3,503 の一般集落のデータが集約されている。なお、2006 年にも集落データの更新を行っているが、一部合併のため、集落単位の人口統計が集計できなくなった自治体があるため、全県統一で集計した最新データは 2004 年時点となっている。

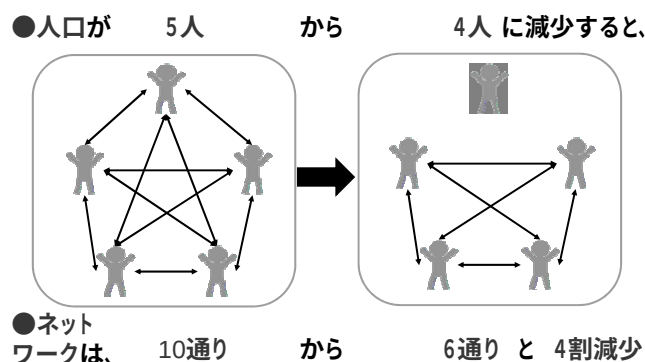
² 島根県中山間地域集落総合GISデータベースによる 1999～2004 年における集落類型間の移動確率を基にした将来推計。

2) 前提となる地域の課題状況～集落人口の縮小に伴うネットワークの断絶

本社会実験事業では、地域・分野・時間を横断して人々の暮らしを支える多種多様なつながりを、双方向での多角的な連鎖系をイメージする「ネットワーク」という言葉で定義する。その上で、中山間地域における地域システムの持続性危機の本質を、集落等の地域住民を支えてきた従来型ネットワークの弱体化と捉え、新たなネットワーク創生の仮説検証を行う。

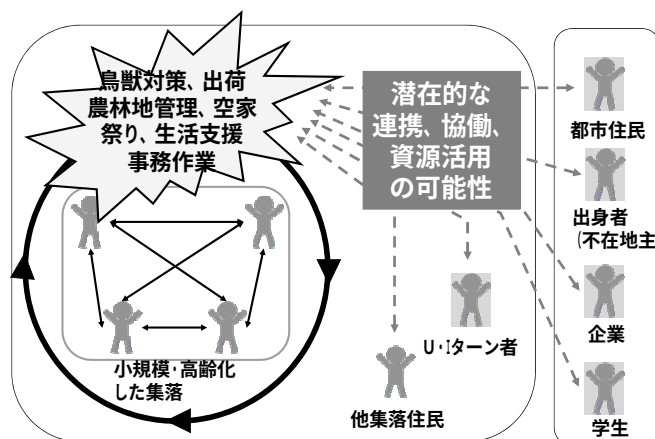
まず、集落人口の減少が、集落内のネットワークに及ぼす影響を想定する。ここでは、議論をわかりやすくするために、ネットワークを集落内の「人間関係」と単純化し、人口減少によるネットワーク数の減少を考察してみる。図表 4-2-2 に示したように、地域住民を取り巻くネットワークは、集落単位の閉鎖的な地域運営のままで、人口減少の度合い以上に急速に減少してしまう。これは、地域内のネットワーク（人間関係）の数は、人口の2次関数として、変化するためである。例えば、集落人口が100人から70人に縮小すると、ネットワーク（人間関係）の数は、5割以下に減少してしまう。

図表4-2-2 地域人口とネットワーク（人間関係）との関係



このような集落人口の減少に伴い、住民を支えるネットワーク（人間関係）が急速に弱体化すると、例えば、鳥獣対策や農作物の収穫や出荷、草刈り等の農林地管理、空き家の管理・修復、祭りの開催、雪かき・交通の足等の生活支援、補助金申請や出身者との連絡等の事務作業といった多くの人手や専門性、外部との連携・協働が必要な作業から、地域運営のサイクルが断絶される局面が訪れる（図表 4-2-3）。

図表4-2-3 ネットワークの弱体化による地域運営サイクルの持続困難状況



荒廃した農林地や空き家、途絶えた祭り、あるいは困難となっている生活支援や事務作業については、近隣の地域や都市にまで視野を広げれば、潜在的な担い手や協働のパートナーが存在する。しかし、小規模・高齢化した集落では、そうした従来の集落や地域を超えて、人々をつないでいく活動は、当然のことながら、著しく難しくなっている。したがって、集落単位のがんばりを期待する「集落対策」だけでは、維持・存続が危ぶまれる集落の課題解決にはつながらないことが懸念される。

3) 課題解決に向けた社会実験の仮説設定～新たな結節機能の創設

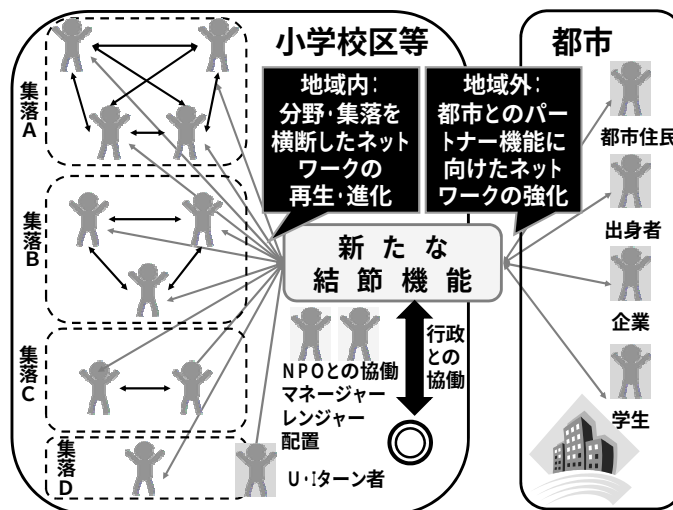
このような地域住民を支えてきたネットワークが急激に弱体化する課題状況を受けて、次のように、本社会実験全体の仮説を設定する。

「小学校区程度の基礎的な生活圏において、NPO 法人との協働やマネージャー・レンジャー等の新規配置を展開し、新たな結節機能を創設することにより、地域内外の多様な主体とのネットワークが強化・創生され、持続可能な地域運営と資源活用に貢献する。」

「結節機能」とは、地域・分野を超えて、柔軟に地域内外の人々を結びつける「ハブ」的な担う人材・組織・拠点が一体化した機能を指す。この「結節機能」が仲立ちとなって、人口減少の中で急速に弱体化しつつある従来の地域・分野単位のネットワークを補完する新たなネットワークを生み出し、持続可能な地域運営サイクルの再生を図る。また、地域内の資源・人材に対して、潜在的に連携・協働・活用の可能性を有している、都市住民や出身者、企業、学生等とのパートナーシップに基づくネットワーク強化を、総合的な窓口機能を設置することにより、推進する。従来から地域運営に関して多くのネットワークを分野ごとに展開してきた行政との協働を十分に図ると共に、U・Iターン者のような地域への新規参入者との連携にも留意することとする。

このような新たなネットワーク形成を進めるエリア設定としては、小規模・高齢化が目立つ集落単位を超えた上で、日々の暮らしの中で地域住民同士がすでに親近感あるネットワークを形成しており、都市とのパートナーとしても一定の役割を果たせる小学校区程度の基礎的な生活圏が望ましい。

図表4-2-4 社会実験全体の仮説：新たな結節機能の創設によるネットワーク創生

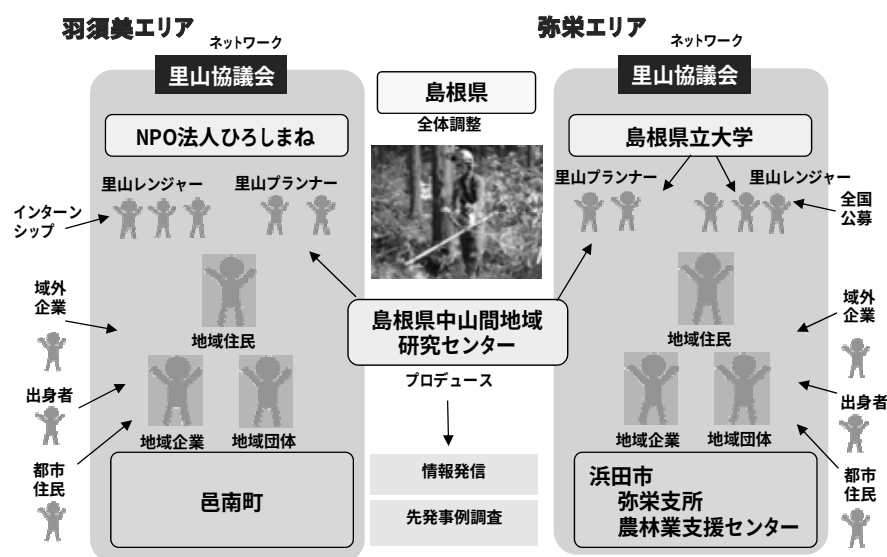


4) 島根県における社会実験全体の推進体制

2つの実験エリアにおいて、地域運営に関わる多様な主体が参画する里山協議会（＝地域住民・市町村・県・研究機関・大学・NPO 等）を設立し、事業計画の調整や成果共有を進めた。そして、現地に密着して調査企画を行う里山プランナーや実践活動を行う里山レンジャーを配置するとともに、NPO 法人との協働や域外の都市住民や企業などの参加も得て、資源の調査・活用検討、生活サポート等の調査・検討を行った。

実施主体は、島根県（地域政策課）と島根県中山間地域研究センター、実施パートナーは、羽須美エリアについては邑南町とNPO 法人ひろしまね、弥栄エリアについては浜田市と島根県立大学で構成した（図表4-2-5）。

図表4-2-5 島根県における社会実験全体の推進体制



5) 2つの社会実験エリアの選定とアプローチ

島根県においては、以下の2つの実験エリアを対象として、地域特性に応じた異なるアプローチにより、社会実験を展開した。

①羽須美エリア＝「NPO 法人を中心とした集落支援センター構築モデル」

羽須美エリアは、島根県邑南町の中で旧・羽須美村に相当するエリアで、口羽・阿須那2つの小学校区で構成される。人口 1,863 人、世帯数 785 戸、高齢化率 51.4% (2007 年 4 月住民基本台帳データ) であり、55 の集落を有する。羽須美エリアは、島根県内でも集落の小規模・高齢化が先行して進んでいる地域であり、集落単位での取り組みの困難性を踏まえた新たな地域運営と資源活用の組織づくりが急務となっている。羽須美エリアには、広島・島根の県境地域を中心とした中山間地域における人材育成と地域づくりを目的として 2004 年に設立された「特定非営利活動法人ひろしまね」が本拠地を置いている。本事業においては、NPO 法人ひろしまねが中核となり、集落単位の取り組みを補完する「新たな結節機能」＝「集落支援センター」を構築するアプローチにより社会実験を展開した。

②弥栄エリア＝「地域マネージャー配置による地域・大学連携モデル」

弥栄エリアは、島根県浜田市の中で旧・弥栄村に相当するエリアで、弥栄小学校一区で構成される。人口 1,612 人、世帯数 634 戸、高齢化率 42.4% (2007 年 4 月住民基本台帳データ) であり、27 の集落を有する。弥栄エリアにおいても、縁辺部を中心に集落の小規模・高齢化が進んでおり、集落単位を超えた新たな地域運営と資源活用の展開が求められている。弥栄エリアでは、NPO 法人ひろしまねに相当するような地域マネジメント全体に関わる NPO 法人等は形成されていない。しかし、1990 年代から「ターンが多い村」として知られており、積極的に地域外からの人材を呼び込んだ地域づくりを展開している。また、車で 30 分もかからない浜田市内には、島根県立大学があり、およそ 1,000 人の学生・職員を有している³。このような特性を活かして、島根県中山間地域研究センターの客員研究員と受託コンサルタント職員の計2名を、「新たな結節機能」を担う地域マネージャーとして配置し、島根県立大学の学生、教職員との連携を特徴とした社会実験を展開した。

3 島根県立大学は、2000 年に1学年 200 名の総合政策学部から構成される大学として設立された（前身は、島根県立国際短期大学）。

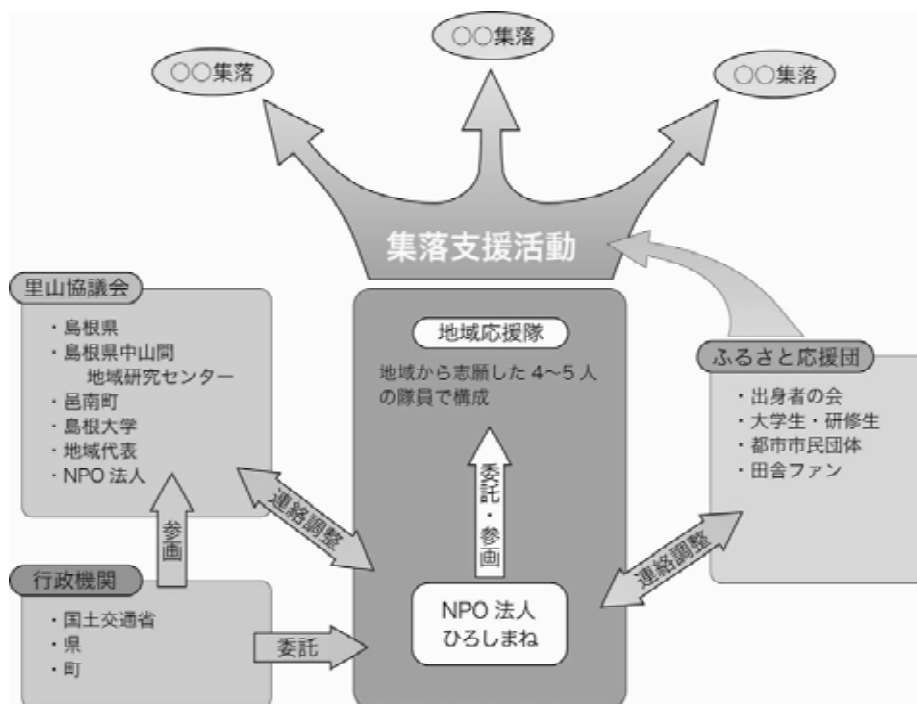
4-2-2. 羽須美エリアにおける社会実験の概要と成果

1) 推進体制と目標仮説、展開フロー、重点集落の概要

①推進体制

社会実験の展開にあたっては、国、県、町、地元住民、NPO など様々な機関からなる推進組織（里山協議会）を立ち上げ、事業の方向性、活動の調整などに対応できる体制を構築した。また、今回のプロジェクトの対象集落を含む下口羽地区から募った地元の壮年で「地域応援隊」を結成した。地元応援隊は将来集落支援センターのメインスタッフとして活動してもらうことを想定している。応援隊が充分機能するまではNPO 法人ひろしまねスタッフがその役割を担い、地域経営のノウハウを伝えながら、徐々に独自経営できる体制に移行させることをねらった。小規模・高齢化集落が多くなる中山間地域の空間管理を地域住民だけでやっていくのは限界が見えているため、特にこの地域の出身者と連携を取りながら、都市住民で田舎に愛着を持つ人々、ふるさと応援団として将来の地域づくりに関わってもらうことを、重要なポイントとして設定した。さらにインターンシップ参加者や体験交流参加者も包含した連携協働の仕組みをつくることを目指した（図表 4-2-6）。

図表4-2-6 羽須美エリアにおける社会実験の推進体制

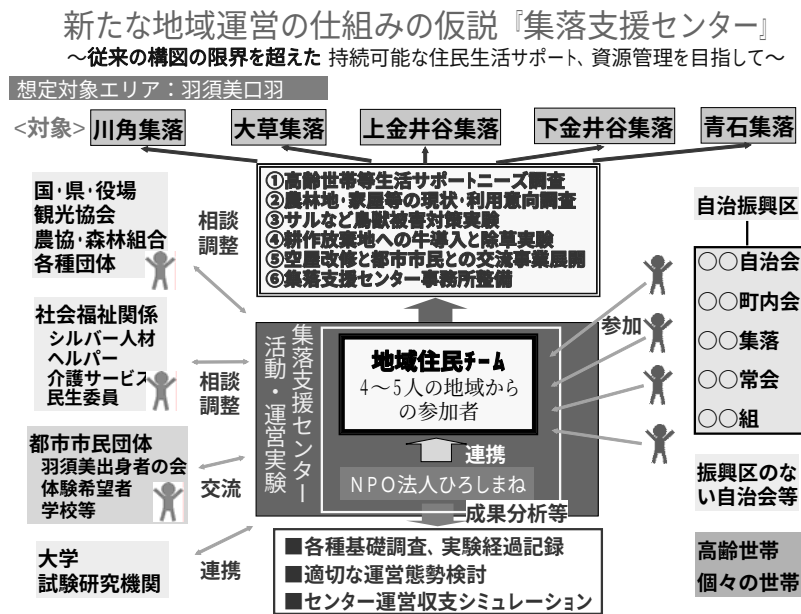


②目標仮説

羽須美エリアでは、個々の集落単位での取り組みの限界を踏まえて、持続可能な地域運営と資源活用のためには、「新たな結節機能」として『集落支援センター』を立ち上げ、地域内外を広範かつ柔軟につなぐネットワークを新たに構築することが有効な解決法になり得るという目標仮説を設定し、社会実験を展開した。

NPO 法人を核として「集落支援センター」の立ち上げを試行する中で、具体的な住民への生活支援のニーズや今後の資源管理の必要性・可能性を実践的に把握し、今後の多様な主体との連携手法や持続的な「集落支援センター」運営のための条件整備について明らかにしていくことを目指した（図表 4-2-7）。

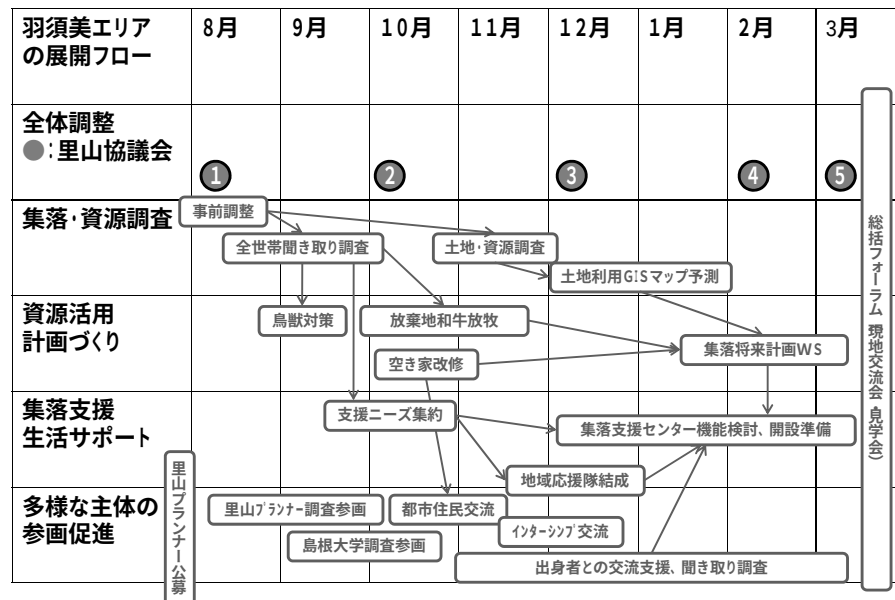
図表4-2-7 羽須美エリアにおける社会実験の目標仮説



③展開フロー

実際の事業展開においては、全体の進行管理について、里山協議会中心に調整を図りながら進めた。まず、「集落・資源調査」で集約された現状・課題に対応して、具体的に地域現場における「資源活用」実験や「計画づくり」を進めた。そして、地域内外との多様なネットワーク育成を図る中で、今後必要と思われる「新たな結節機能」としての「集落支援センター」の機能検討を行い、開設準備を進めてきた(図表 4-2-8)。

図表4-2-8 羽須美エリアにおける社会実験の展開フロー



④重点集落の概要

今回のプロジェクトにおける対象集落は、邑南町の中で最も高齢化が進んでいる羽須美地区において、図表 4-2-9 の 5 集落を選定した。これらの集落は、いずれも縁辺性が高く高齢者世帯の割合が 70%を超え、直ぐにでも何らかの対応を必要とする集落である。この 5 集落を対象とした全世帯聞き取り調査により、土地利用現況、将来の意向、生活支援に関するニーズ等を把握し、これらのデータに基づき新たな集落運営システムである「集落支援センター」を中心とした取り組みを社会実験的に展開することとした。

重点集落の位置と関連拠点の配置状況を図表 4-2-10 に示す。

図表4-2-9 羽須美エリアにおける社会実験重点集落 (2005 年国勢調査)

集落名	戸数(戸)	人口(人)	高齢化率(%)
上金井谷	3	5	80.0
下金井谷	19	35	77.1
青石	5	9	100.0
川角	12	19	78.9
大草	2	4	100.0

図表4-2-10 羽須美エリアにおける社会実験重点集落の位置と関連拠点の配置状況



2) 社会実験の展開状況 (主な取り組み内容)

①全世帯聞き取り調査、土地利用GISマップ作成

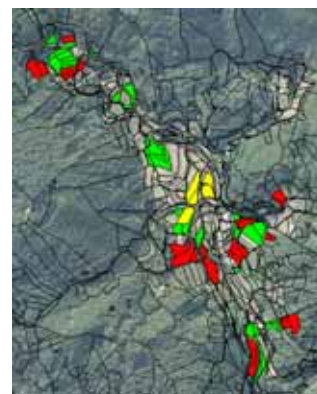
全世帯聞き取り調査の結果、生活支援のニーズやその優先度、対価としての負担額、土地・家屋管理に対する意向が詳細に把握でき、集落支援センターの活動内容を決める貴重なデータが得られ、データベースやGISにまとめることができた。

図表4-2-11 聞き取り調査の様子



図表4-2-12 集落の農地現況のGISマップ

自作	緑色
委託	黄色
休耕	赤色



②鳥獣対策の実施(サルとイノシシの両方に対応できる鳥獣被害防止柵の設置)

試作したハイブリッド鳥獣害防御柵の実証的効果は確認できなかったものの、その防止効果は従来のものよりも極めて高いと推測できる。設置も比較的容易で、設置費用も 1mあたり 780 円と安価で、高齢世帯の楽しみである野菜作りを支援できる見通しがたった。

図表4-2-13 鳥獣被害防止柵の設置状況



③和牛放牧による耕作放棄地管理実験

繁殖牛を放牧し耕作放棄地を粗放的に管理するという方法は、極めて有効な手段の 1 つである。牛 1 頭あたり放牧に必要な面積は 1.5ha/年、電柵に必要な資材費は 100mあたり約 6,700 円、飼料代は約 3,000 円/月・頭で、農地・水・環境保全向上対策事業等の活用で十分成立可能である。

図表4-2-14 和牛放牧による耕作放棄地管理実験の成果(左:放牧直後 10 月 17 日、右:11 月 21 日)



④空き家改修実験、都市住民との交流実験

ワークショップ形式による空き家改修方法は、資材のみ購入すれば安価で行える。風呂の改修資材費は約 30,000 円、10 人収容の宿泊交流拠点ができた。1 人 3,000 円程度の体験料でも様々な体験交流プログラムが実施可能となり、空き家活用の有効な手段となる。

図表4-2-15 改修作業の様子



図表4-2-16 改修した拠点での都市住民との交流実験



⑤集落出身者との交流支援

ふるさと情報提供、地元産の米の供給協定、老親の安否確認、土地・家や墓の管理などを有償で受託、都市農村交流の特派員として広報活動等々、今回の集落出身者との交流により、将来的にこうした良き協力関係が期待できる見通しがたった。

⑥町の遊休施設を改装しての集落支援センターの開設実験、集落将来計画作成

電気、水道、電話やインターネットの再開費用を始め、これら利用料が年間 70～90 万円必要。また、管理使用条例、消防法の制約で遊休施設活用には大きな壁があることがわかった。集落支援センターによる集落将来計画づくり支援で様々な可能性が開けてきた。

3) 社会実験の成果と課題

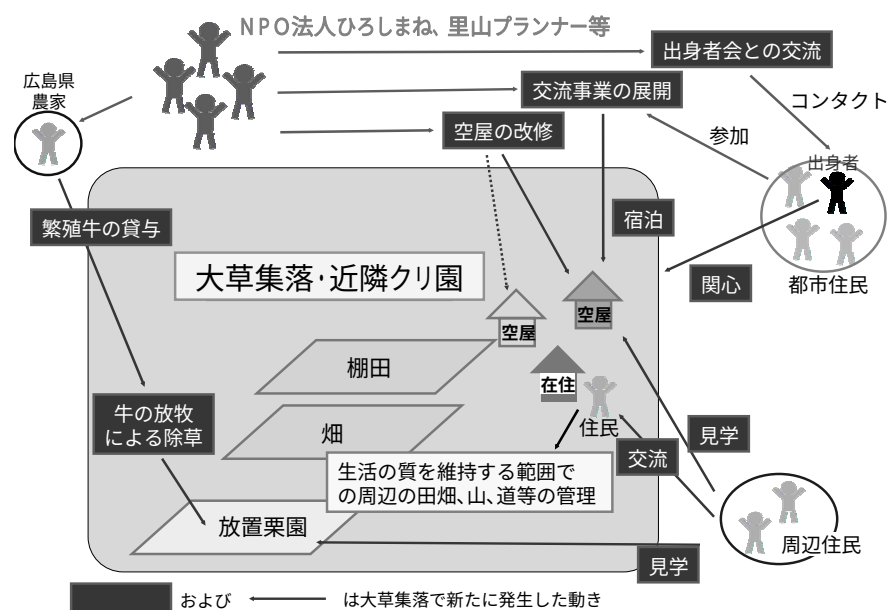
①新たなネットワークの構築

社会実験の目標仮説としてきた「新たな結節機能」によるネットワーク構築については、『集落支援センター』立ち上げの取り組みを地域現場で実践的に進める中で、地域内外の多様な主体をつなぐネットワークが連鎖的に育成される効果が検証された。

例えば、重点集落のひとつ、大草集落では、NPO 法人ひろしまねを中心に、大草集落の空き家を使用可能な状態に改修し、都市との交流事業で活用を始めたことで、集落に新たな人的つながりが生まれている。同じく大草集落では、NPO 法人ひろしまねのコーディネートにより、広域連携による新たな農地管理手法が導入されている。大草集落では広いクリ園があり下草刈りなど管理が必要であったが、人手がなく放置されていた。NPO 法人ひろしまねは県境を越えて島根と広島で活動する法人であることから、広島県で展開されているレンタカウ制度を活用し、繁殖牛2頭をレンタルし、放置クリ園に導入、牛放牧による除草を行った。クリ園の集出荷量の増加が見込まれるほか、景観が改善される牛のいる風景を見に、普段は人気のない大草集落に見物人が多数現れる等の2次的な効果もでている。

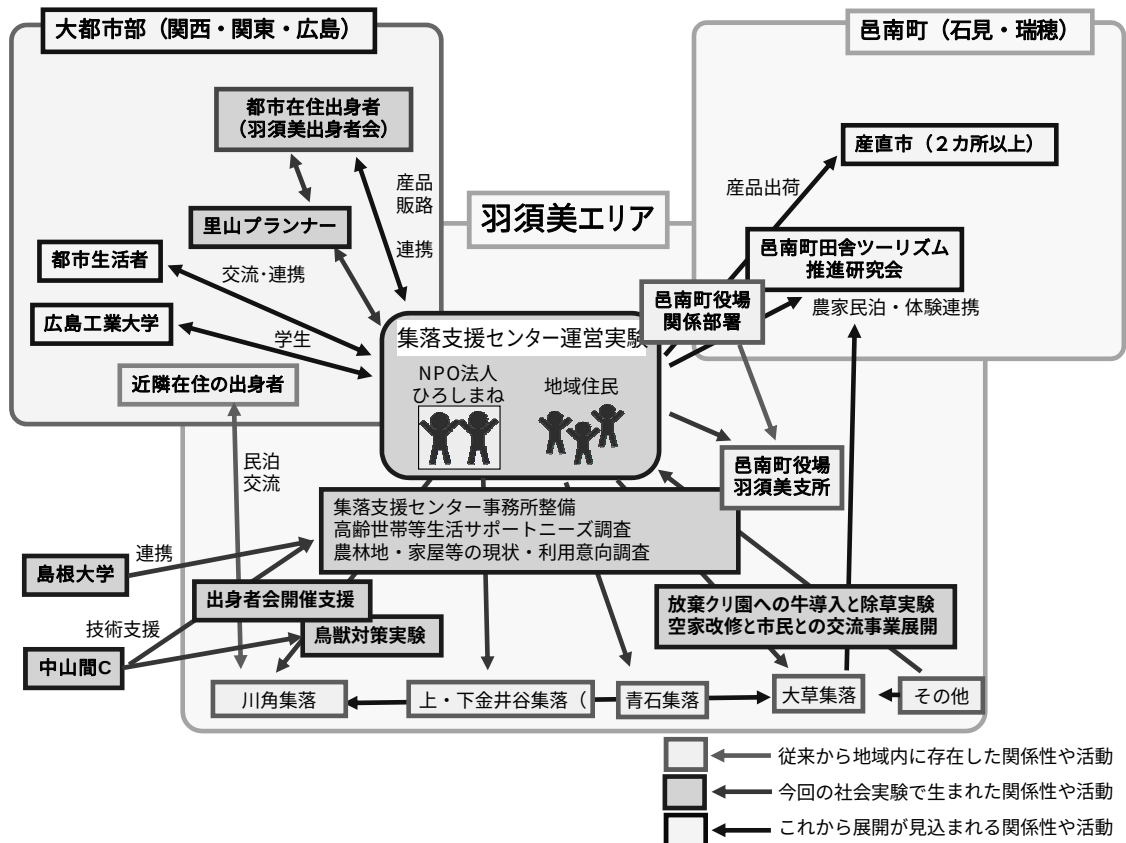
この大草集落における新たなネットワーク構築の実証例は、集落や行政の枠を超えて活動する「新たな結節機能」＝「集落支援センター」の必要性と可能性を明確に示すものと言えよう(図表 4-2-17)。

図表4-2-17 大草集落で新たに構築されたネットワーク



図表 4-2-18 は、今回の社会実験により、羽須美エリアにおいて新たに創生されたネットワークをまとめた模式図である。従来のネットワークや活動は、比較的近隣地域が中心となっており、一次的関係や分野ごとの対応に留まり、ある程度固定された関係の中で展開されていた。しかし、「集落支援センター」という「結節機能」が創設されたことにより、ネットワークは大都市圏にも広がり、「集落支援センター」を介して複数の団体や分野が連携するものとなっている。そして、今後も含めて、従来のネットワークには組み込まれていなかった人材や団体の新規参加が見込まれ、集落や住民の孤立性の解消に向けた展開となっている。

図表4-2-18 「新たな結節機能」＝「集落支援センター」の立ち上げ実験により新たに構築されたネットワーク



②集落支援センターの立ち上げに向けて

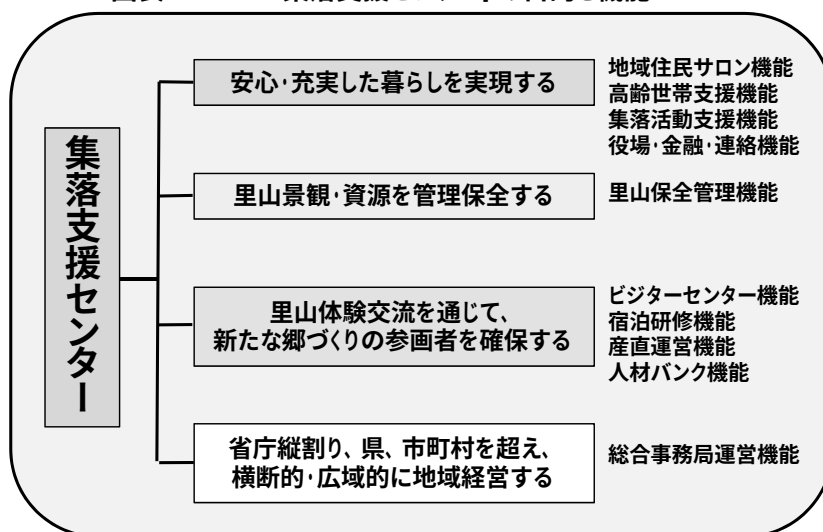
今回、「新たな結節機能」としての立ち上げ実験を行う中で、維持・存続が危ぶまれる集落状況に対応して、次のような「集落支援センター」に望まれる位置づけや機能が明らかになった。

「集落支援センター」は、機動力のある少数精鋭の事業体であり、自治会や集落の活動を要請に応じて支援する地域の便利屋さんのような立場にある。高齢者世帯や集落からの支援依頼があったとき、まず介護サービス、ヘルパー派遣など既存の制度で対応できるかどうか社会福祉協議会あるいは地域の民生委員と連絡相談しながら進める。また行政的に解決できるものは役場担当課や地域公民館等の公的機関につなげるという中間的窓口機能も果たせるような位置づけができる。

ビジターセンターとしての機能をもつことから地域の観光協会とも密接な関係をもつが、将来的には観光協会事務局機能そのものを集落支援センターが担うことも視野に入れておく必要がある。その他農協、商工会、漁協、森林組合等さまざまな既存組織との連携を図っていく総合調整機能を果たしていくことが求められる。

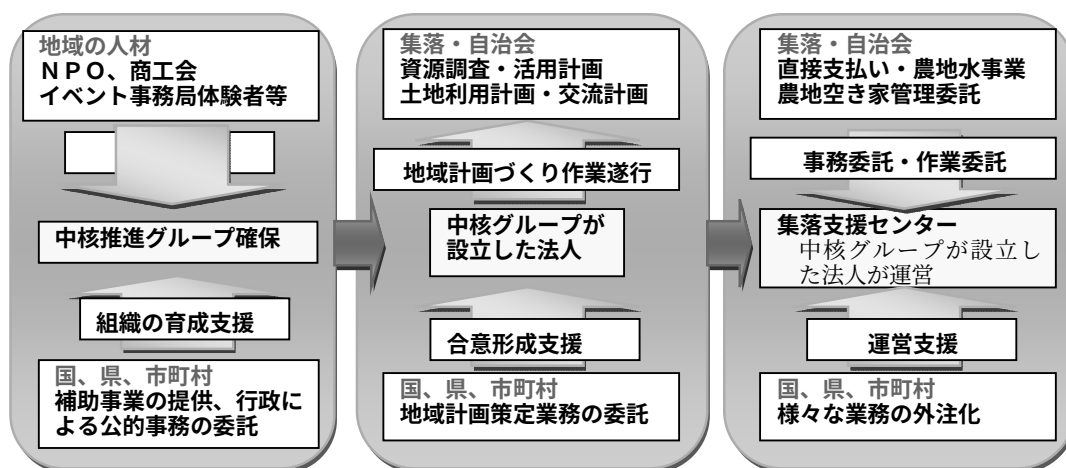
全世帯聞き取り調査やアンケート調査からでてきた支援ニーズを分野的に整理し、これに加え将来必要と思われる機能を目的別に列挙すると、図表 4-2-19 のような体系にまとめることができる。

図表4-2-19 「集落支援センター」の目的と機能



また、今後、各地域において、集落支援センターを設立する場合には、図表 4-2-20 に示したように、①中核推進グループの確保、②中核グループが法人を設立、③設立法人が集落支援センターを運営といった3段階に分けて準備のプロセスを進める必要がある。国・県・市町村といった行政と集落・自治会といった地元コミュニティは、集落支援センターを担う組織の育成に向けて、それぞれの段階に見合った協働や支援を行うことが求められる。

図表4-2-20 集落支援センター設立のプロセス



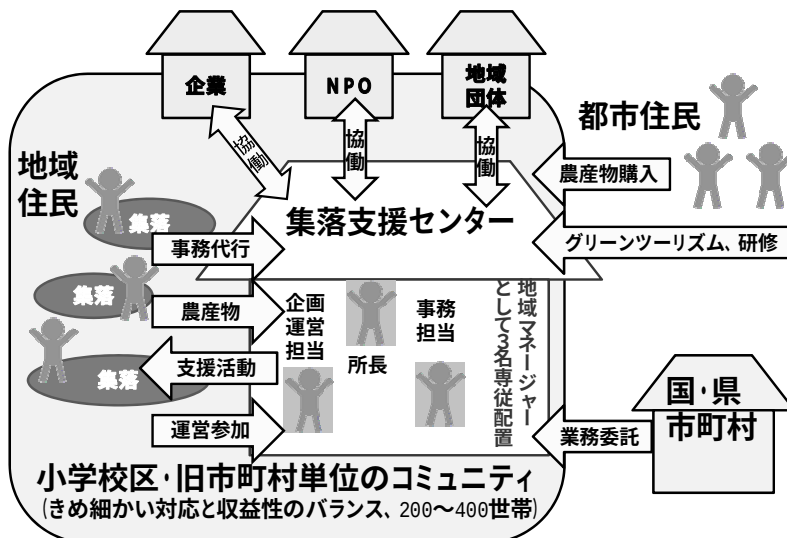
③課題:持続可能な運営体制と運営資金の確保

今後は、集落単位に必要な役割と作業を割り当てる旧来の社会システムは維持困難であり、代わって、きめ細かい対応と収益性の両方がバランスのとれる小学校区から旧市町村程度のエリアにおいて「集落支援センター」を設置して、地域・分野を横断した総合的な地域マネジメントを展開することが望まれる。「集落支援センター」の運営には、少なくとも所長、企画運営担当、事務担当の3人の専従が必要であり、意欲と能力のある人材が地域に腰を落ち着けて活動できる体制づくりが不可欠である(図表 4-2-21)。これらの人件費を充当する運営資金を長期的に確保することが決定的に重要であり、欠かせない条件整備となる。図表 4-2-22 は、今回の社会実験におけるニーズ調査や業務試行から算出された「集落支援センター」の収支モデルであるが、国県町からの業務委託や直接支払い制度の事務代行等の収入を見込んでも、不足分が生じてしまう。この不足分を定常的に充当する地域政策の導入を軸として、行政、地域住民、都市住民等が連携した取り組みが求められる。

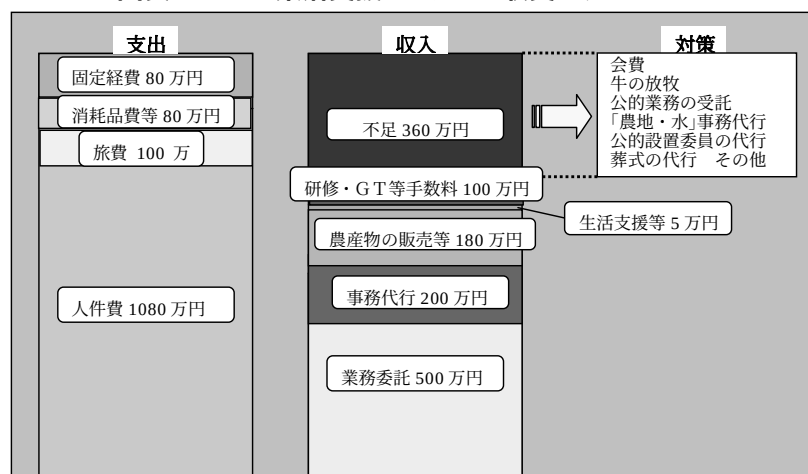
また、「集落支援センター」を担う地域マネージャーの人材育成も、重要な課題であり、質と量の確保のため、公的機関が一定の研修を共同実施し、JICAの青年海外協力隊のような任用形態が望まれる。

そして、「集落支援センター」業務を展開する拠点整備に向けても、例えば小学校の空き校舎等について柔軟な活用が可能のように、旧来の利用規程の見直しや支援的な指定管理者制度の導入が待たれる。

図表4-2-21 集落支援センターの運営体制



図表4-2-22 集落支援センターの収支モデル



4-2-3. 弥栄エリアにおける社会実験の概要と成果

1) 推進体制と目標仮説、展開フロー、重点集落の概要

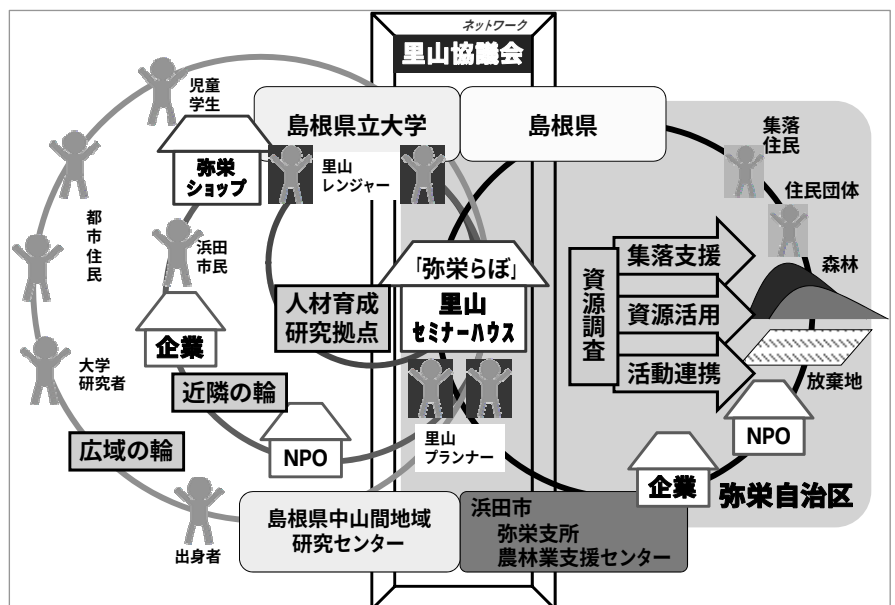
①推進体制

弥栄エリアにおいても、社会実験の展開にあたっては、国、県、市、地元住民、地域団体など様々な機関からなる推進組織（里山協議会）を立ち上げ、事業の方向性、活動の調整などに対応できる体制を構築した。

まず、弥栄エリアにおいては、地域内外を広範につなぐ結節拠点として、「弥栄らぼ」を島根県中山間地域研究センターと島根県立大学との共同で設置し、島根県中山間地域研究センターの客員研究員と受託コンサルタント職員の計2名を、「新たな結節機能」を担う地域マネージャー（里山プランナー）として配置した。羽須美エリアの体制と比較すると、弥栄らぼに常駐するスタッフ2名は基本的には地域に対する知識や人脈が一切ない状態でスタートしており、羽須美エリアのNPO法人を中心としたモデルとは大きく異なる点である。

図表4-2-23 弥栄エリアにおける社会実験の推進体制

弥栄エリアで展開する各種プロジェクトを推進する上で、弥栄らぼスタッフ2名では労働力としては決定的に不足している。そこで、各種プロジェクトの推進力として、島根県立大学浜田キャンパスの学生を中心とした「里山レンジャー」を組織し、弥栄エリアにおけるプロジェクト推進を図った。レンジャーの募集は、ゼミや教官からの案内、大学内一斉メール、ポスター掲示等にて行った。現在の登録者は約30人であり、その中で授業のない日や週末ごとに弥栄へ頻繁に通ってくる核となるメンバーが約10人存在する。また、大学の授業やゼミ研究とも連携した調査研究も実施し、全体として「地域マネージャー配置による地域・大学連携モデル」としての体制整備を図った。

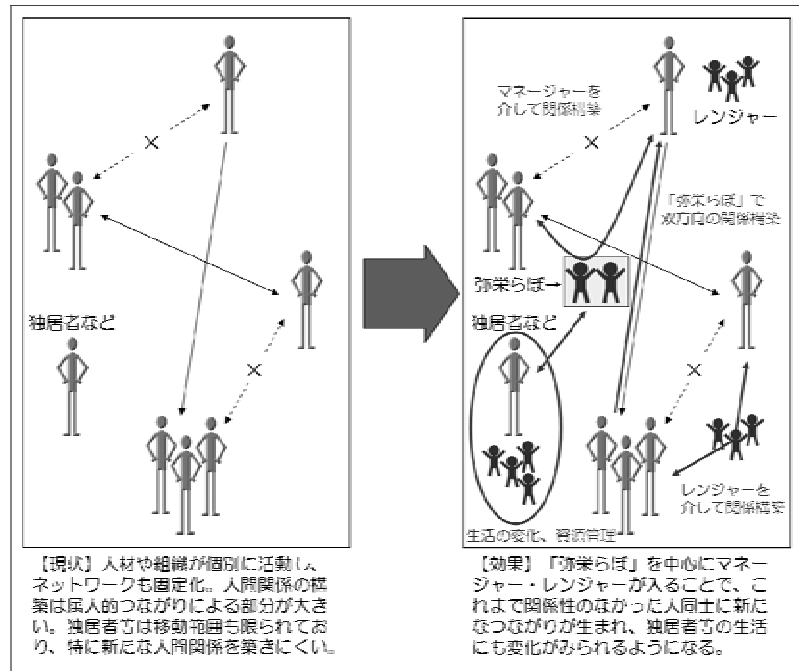


②目標仮説

集落機能が衰退している地域では、従来からの住民や組織（行政を含め）では、長年の慣習や限定的な人のつながりに依拠していることが多いため、新たな展開には発展しにくい。また、前述したように、弥栄エリアでは、NPO法人ひろしまねに相当するような地域マネジメント全体に関わるNPO法人等は形成されていない。そこで、弥栄エリアでは、弥栄らぼを新たな結節機能として設置し、外部から新たに人材を投入・配置することで、地域に新たなネットワーク展開をもたらそうとした。

活動面でのネットワーク拡大に加え、住民の生活面での変化も想定される。マネージャーやレンジャーが地域現場に入っていくことにより、必然的に住民との対話が発生し、生活や農作業において支援活動も進むこととなる。これにより、人間関係が減少していると考えられる独居世帯や高齢者世帯などにおける人間関係も新たに構築され、生活面での改善や安心感の確保、遊休化した地域資源の活用につながると考えられる。

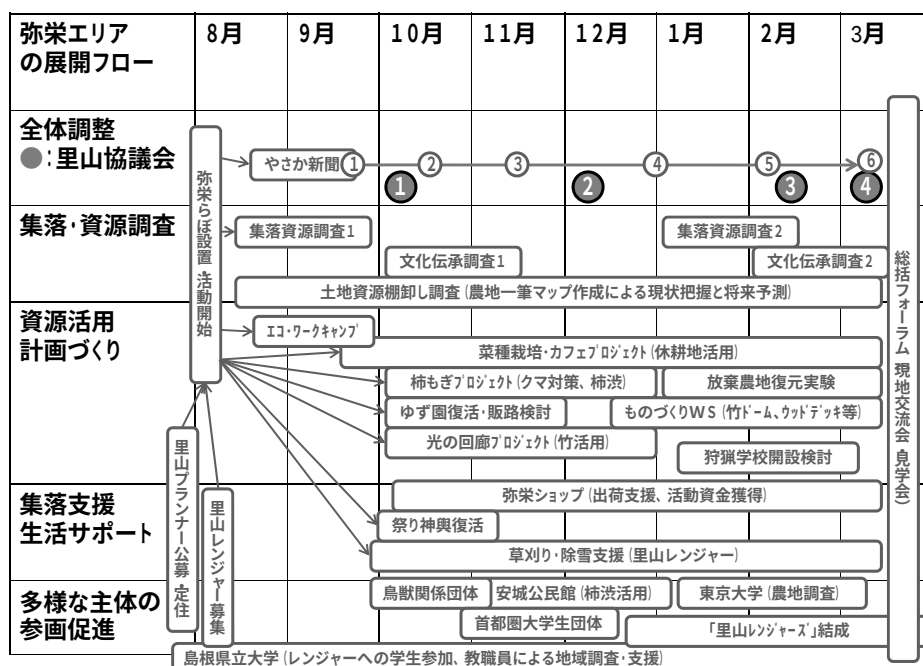
図表4-2-24 弥栄エリアにおけるネットワーク創生に向けての目標仮説



③展開フロー

弥栄エリアの社会実験についても、里山協議会を中心として、全体の調整を図りながら、展開した。弥栄エリアについては、中心となる地域マネージャーの2名が8月から弥栄に新規定住するところから事業がスタートしたため、初期の2ヶ月程度は、地元とのつながりを醸成することに力点が置かれた。10月以降は、地域マネージャーと地元住民の間に一定の人間関係も構築された上で、プロジェクト展開ごとに地域・分野を超えて人脈が広がるプロセスが始まり、多様な取り組みが同時進行的に展開されるようになった。また、10月以降は、島根県立大学の学生で構成されるレンジャーも、ある程度メンバーが固定され安定した活動参加ができるようになったことも大きい。そして、月1度のペースで、弥栄エリア全戸に、社会実験事業の進行状況を伝える広報誌を配布した取り組みも、地元社会との連携を深める意味で重要であった（図表4-2-25）。

図表4-2-25 弥栄エリアにおける社会実験の展開フロー



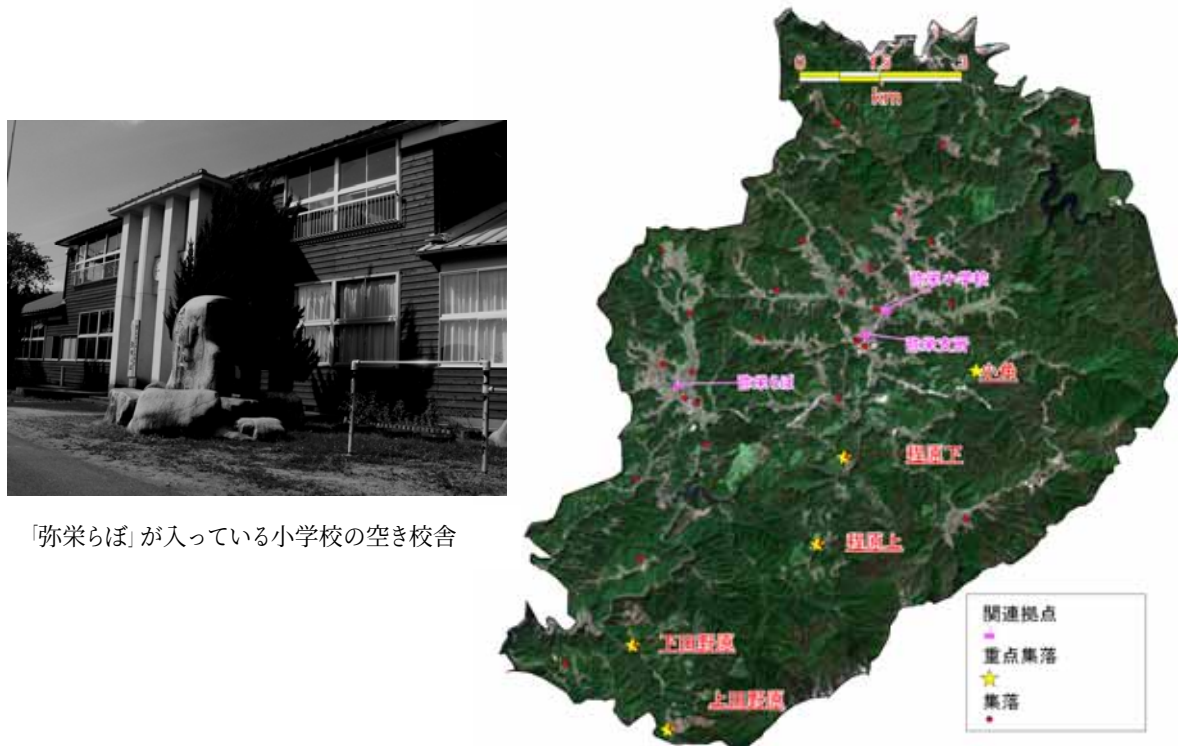
④重点集落の概要

弥栄エリアでは、羽須美エリアと同様に、小規模・高齢化が進み、縁辺性の高い5つの集落（実際には、程原下・上は合同して集落運営）を重点集落として、選定した。その概要と位置を、図表4-2-26～27に示す。

図表4-2-26 弥栄エリアにおける社会実験重点集落（2006年集落総合GISデータベース）

集落名	戸数(戸)	人口(人)	高齢化率(%)
下田野原	5	7	71.4
上田野原	5	8	100.0
程原下	6	9	88.9
程原上	7	12	75.0
小角	15	39	51.3

図表4-2-27 弥栄エリアにおける社会実験重点集落の位置と関連拠点の配置状況



「弥栄らば」が入っている小学校の空き校舎

2) 社会実験の展開状況（主な取り組み内容）

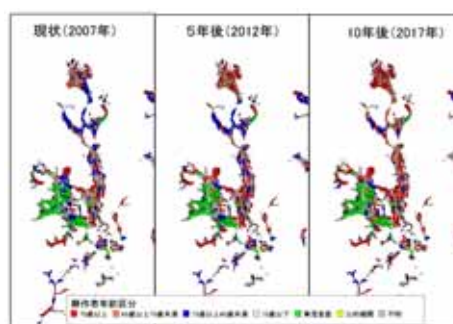
①集落資源調査、文化伝承調査、土地資源棚卸し調査

弥栄エリア内の各集落の資源や環境を現地調査し、空き家マップ等を作成した。また、大学院のゼミ研究とも連動して、弥栄エリアの食文化を中心とした伝承状況を集約した。そして、浜田市の行政データを活用して、農地一筆マップを作成し、今後の10年間にわたる農地の耕作状況について予測を行った。

図表4-2-28 集落資源調査の様子



図表4-2-29 10年後の農地耕作状況予測（耕作者年齢）



②集落住民との交流(エコ・ワークキャンプ、お神輿の復活、光の回廊プロジェクト)

9月には、レンジャーのトレーニングと地元住民の交流を図るために、程原集落でエコ・ワークキャンプを行った。また、草刈り作業等を通じて、交流が深まった10月には、集落から秋祭りに招かれ、十数年途絶えていたお神輿が復活した。12月には、逆に、レンジャー主催の光の回廊PJに、集落の方々をお招きした。

図表4-2-30 エコ・ワークキャンプ



図表4-2-31 マネージャー・レンジャーが参加したお神輿復活



③資源活用1(菜種栽培・カフェPJ、草刈り・除雪支援、耕作放棄地復元)

遠く日本海を見渡す絶景の休耕田を借り受け、景観作物として菜種を栽培し、来訪者をカフェでもてなすプロジェクトを展開した。また、重点集落を中心に、中山間地域に暮らす人々が最も負担を感じている草刈り作業を支援してきた。そして、年度末からは、長年耕作放棄されてきた農地の復元にかかるコストの検証を始めている。

図表4-2-32 菜種栽培への準備作業



図表4-2-33 レンジャーによる草刈り支援



④資源活用2(ゆず園復活PJ、ものづくりワークショップ)

放棄されたゆず園を復活し、加工や販路開拓に向けた取り組みを行った。また、里山に豊富に存在する竹や間伐材を活用して、今後のツーリズムに活用できる竹ドームやウッドデッキの製作を行った。

図表4-2-34 竹ドームの製作風景と伐採ワークショップ



⑤資源活用2 (柿もぎプロジェクト、「狩猟の学校」設立検討ワークショップ)

クマの出没防止のために、弥栄エリア内の柿の実を、熟す前に収穫するプロジェクトを、レンジャーや首都圏の大学生を中心に行った。また、年々減少する猟師の後継者育成を検討するワークショップも開き、来年度以降、「狩猟の学校」を弥栄エリアで連続講座として開催していく可能性を探った。

図表4-2-35 大学生による柿もぎの様子**⑥資源活用・集落支援 (弥栄ショップの取り組み)**

弥栄の農家では、多様な作物が栽培されているにも関わらず、出荷の手間や流通経路が限定されているため、高齢化に伴って販売が滞る現状が見られる。弥栄らぼと島根県立大学では、この課題に取り組むレンジャーを新たに募集し、販売プランの策定や実際の集荷、そして3月には計3回の実験販売を行った。

図表4-2-36 レンジャーによる集荷作業**図表4-2-37 島根県立大学内での実験販売**

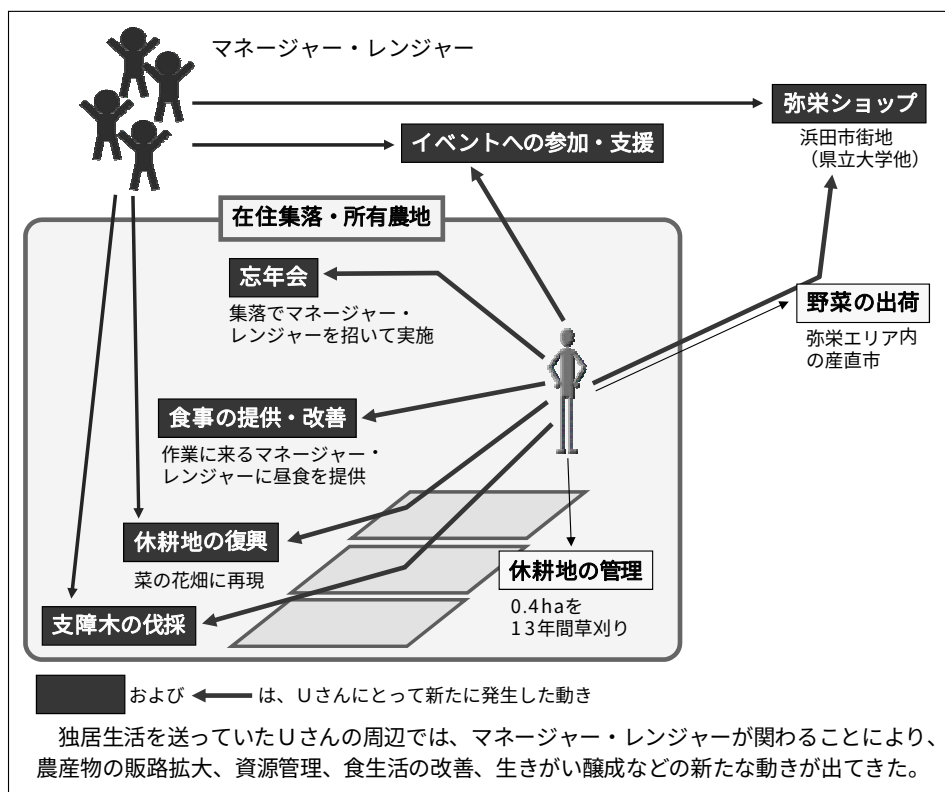
3) 社会実験の成果と課題

①新たなネットワークの構築

弥栄エリアにおいても、「弥栄らぼ」を新たな結節機能として位置づけ、2名のマネージャーを配置し、学生による里山レンジャーを投入したことにより、新たなネットワークの構築による地域運営や住民の暮らしの変化が見られた。

例えば、独居生活を送っていた女性高齢者のUさん宅には、所有する休耕地の復興作業でマネージャー・レンジャーが度々訪れるようになり、Uさんが毎回昼食を提供してくれるようになった。大勢の食事をつくることは手間がかかるが、Uさん自身食べる楽しさを取り戻し、本人の生きがいにもなっている。また、里山レンジャーにとっても、その地域で収穫された本物の食を味あう貴重な機会となっている。また、一人では、できなかった支障木の伐採など、周辺環境改善も進みつつある。そして、マネージャー・レンジャーの手を介し、野菜が浜田市内に出荷され、Uさん自身も集落外のイベントにも参加されるといった、これまでにないネットワークの広がりが見られる(図表4-2-38)。

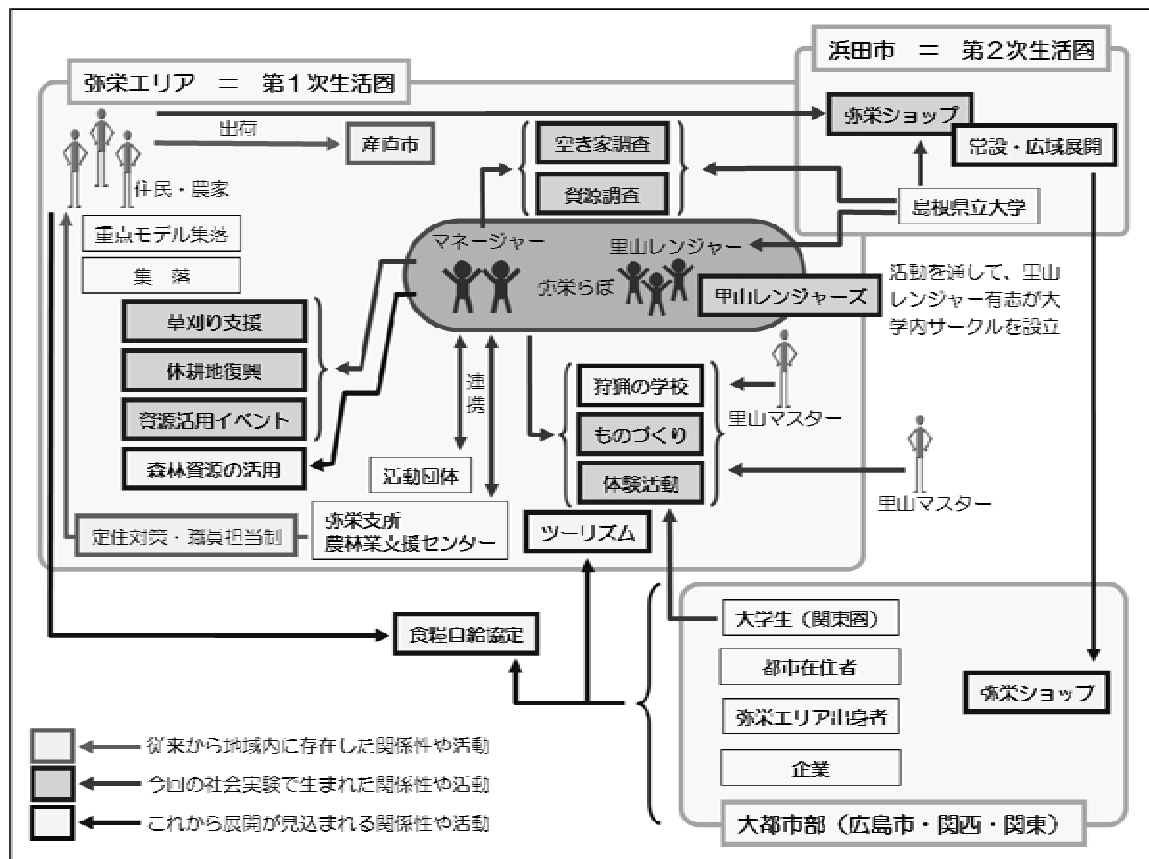
図表4-2-38 ある女性高齢者を取り巻く新たなネットワークの創生例



図表4-2-39は、今回の社会実験において、弥栄エリアで新たに創生されたネットワークをまとめた模式図である。羽須美エリアと同じく、従来のネットワークや活動は、比較的近隣地域で展開され、一次の関係や分野ごとの対応を中心として、ある程度固定された関係の中で運営されていた。しかし、マネージャー・レンジャーを核とした「弥栄らぼ」という結節機能が創設されたことにより、ネットワークは、地域的にも分野的にも人材的にも大きく広がっている。その結果、集落や住民を取り巻くネットワークは、全体としてこれまでにない広がり多様性を帯びつつあり、課題であった住民や集落の孤立的状況の改善が見られる。

また、地域内の人材活用(里山マスターなど)のネットワークも、「弥栄らぼ」が新たに始めた各プロジェクトの展開の中で、成長を始めている。今後も、大都市圏を含めて、新たな継続的なネットワークの形成(例えば食糧自給協定など)や人材の参入が展望できる。

図表4-2-39 社会実験により弥栄エリアで新たに創生されたネットワーク



②重要な複数の地域マネージャーの存在

この社会実験で創生されたネットワークは、発展途上であり、今後も更に深化・拡大することが期待される。しかし、これらのネットワークは、2人の地域マネージャーが8月に新規定住した時点から、実質わずか半年あまりで構築されたものであることを忘れてはならない。これは、第一に、全く知らない地域に住み込み、地域内外の人々を誠実に橋渡しを続けてきた2人の人間としての力を表すものである。

ただし、仮に1人体制だった場合、この1人が計算どおり1人役を発揮することは非常に難しかったと思われる。「結節機能」としての弥栄らぼにおける業務は、草刈や雪かき等の現場作業はもちろん、里山レンジャーの調整、関係各機関との調整、ホームページの更新、やさか新聞の発行、その他事務処理など多岐に渡っている。これを1人で処理し続けることは困難であり、らぼ内に閉じこもって事務処理に専念したとすれば、地域現場や地域外との人々との関わりは、極めて薄くなってしまう。

2人体制であっても、業務が集中した場合には処理が追いつかないことも多々あった。そこで、最低でも2人以上の複数人体制が求められる。その際、スタッフ個々の得意分野が異なっていると役割分担がしやすいものと思われる。ただし、事務処理が得意なスタッフであっても極力集落に顔を出し、現場でともに汗をかくことが集落現場で認められるためには重要である。人間関係の形成には、そうしたゆとりが不可欠である。今回実証されたように、ネットワーク創生に向けて地域マネージャーが「新たな結節機能」を担う際には、その複数配置について格別の配慮をすべきであろう。

③今後の継続的な事業展開～「循環型資源活用モデル」の提案

本事業においてもっとも注意しなければならないポイントは、事業の継続性の担保である。弥栄エリアで各種社会実験を展開するうちに、継続性を担保できであろう仕組みとして可能と想定されるものが、循環型資源活

用モデルである。これは、弥栄らぼと里山レンジャーが弥栄自治区内で様々なプロジェクトを推進する中で体験したことから着想したモデルであり、弥栄エリアにおいて実施したプロジェクトのほぼすべてが相互に関係性を持ってこのモデルに集約されている。循環型資源活用モデルは、住民の金銭的負担感を軽減しつつ生活支援・作業支援を実施することと、里山レンジャー、弥栄らぼの継続性担保とを両立させることを目指すモデルである（図表4-2-40）。

本年度は弥栄ショップという名称で浜田市内 2 箇所において余剰分の野菜などを試験的に販売し、一定の利益が見込めることも明らかになった。その一方で、弥栄らぼ等のスタッフを雇用するには経済的基盤が不安定であるため、販売チャンネルの多様化も含めて今後はこのモデルによりどの程度の雇用が可能かを実証していくことが必要となる。一方では、経済的基盤の強化を重んじるあまり、今年度醸成されたような人と人とのつながりが、ビジネスライクに断ち切られていくような事態を招くことも懸念される。

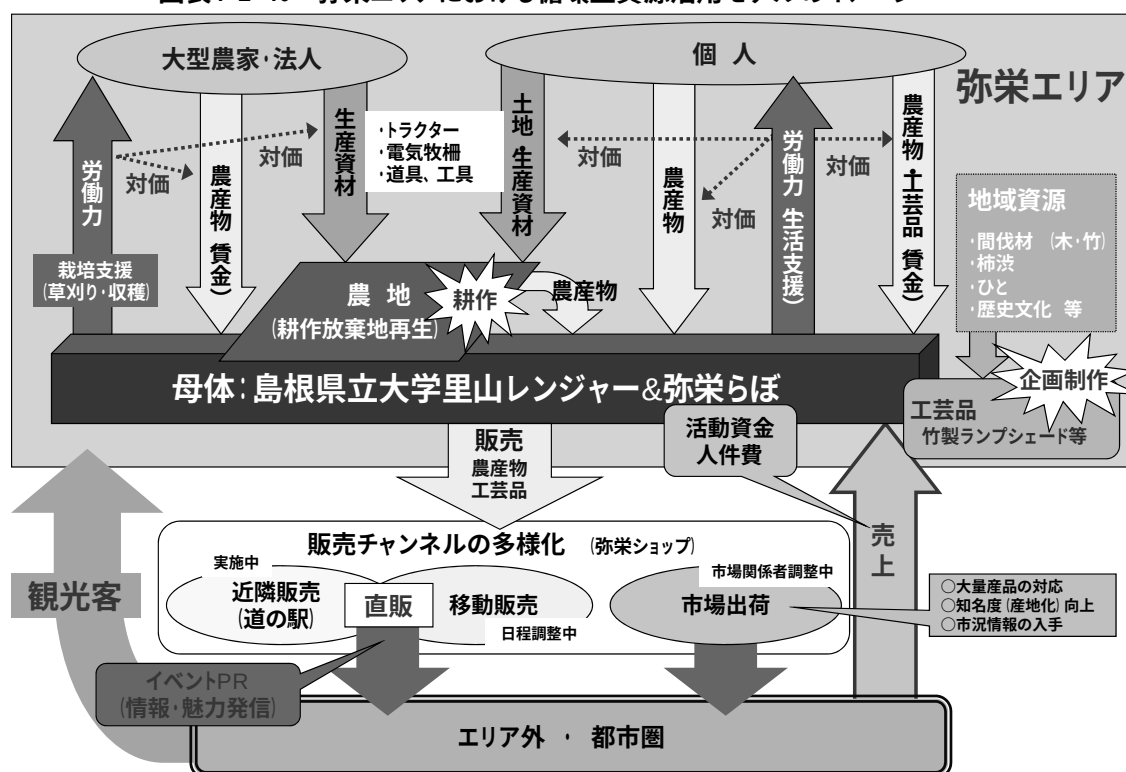
このような循環型資源活用モデルが、地域住民を取り巻くネットワークをより安心で豊かなものとしていくためには、羽須美エリアの実験結果と同じく、中心となって地域内外をつなぐマネージャー役の確保が極めて重要である。そのためには、以下の3つの方向で条件整備を進める必要がある。

第一は、地域内外をつなぐマネージャー的な人材を、公的な役割を担う不可欠な人材として位置づけ、できるだけ継続的な任用を図ることである。地域の活性化においてもっとも重視されるべきものは信頼される人間関係である。この人間関係の「束ね役」が頻繁に入れ替わることは避けなければならない。

第二は、地域マネージャーに、十分な収入と中立性を保障するために、その人件費が、行政から支援と地域内外の受益者そして自分自身の事業収入で按分されるようなマルチ・ワークスタイルを導入することである。

第三は、地域マネージャーだけで、事業展開に必要なマンパワーを確保することは難しく、またあまりに現場作業に終始すると地域・分野を超えて「つなぐ」本来の役割が疎かになるため、別に実践活動を担う作業部隊を確保する必要がある。今回の弥栄エリアでの社会実験では、大学生によるレンジャーが、その役割を担ってきた。年度後半の 12 月には、サークルとしての「里山レンジャーズ」も立ち上がり、継続的な取り組み体制も整ってきたところであるが、少なくとも交通費の充当ができる資金循環が求められている。

図表4-2-40 弥栄エリアにおける循環型資源活用モデルのイメージ



4-2-4. 成果の総括と実施体制、具体的取り組みの推進方策にかかわる課題

1) 新たな結節機能によるネットワークの強化・創生と進化方向

羽須美・弥栄の2つのエリアにおける社会実験からは、ネットワークの強化・創生について、「新たな結節機能」が、以下のような5つの共通する効果を生み出していることが実証され、持続可能な地域運営と資源活用に大きく貢献することが期待されている。

効果① 地域運営のボトルネックの解消

従来の担い手や組織、集落単位だけでは継続や発展が困難な活動のボトルネックが解消され、地域住民の「底力」が新たに拡大されたネットワークの中で発揮される効果が生まれている。

効果② 住民や集落の孤立防止

新たな結節機能が、機動的に独居住民や小規模集落に対して多様な働きかけを行うことで、それぞれの住民や集落と外部とのつながりが再生する。

効果③ 広域連携の促進

都市部や県外との広域的なネットワーク展開も可能にし、集落内・地域内では調達が難しい対策手法や流通範囲の拡大が実現され、遊休化していた地域資源の活用が始まっている。

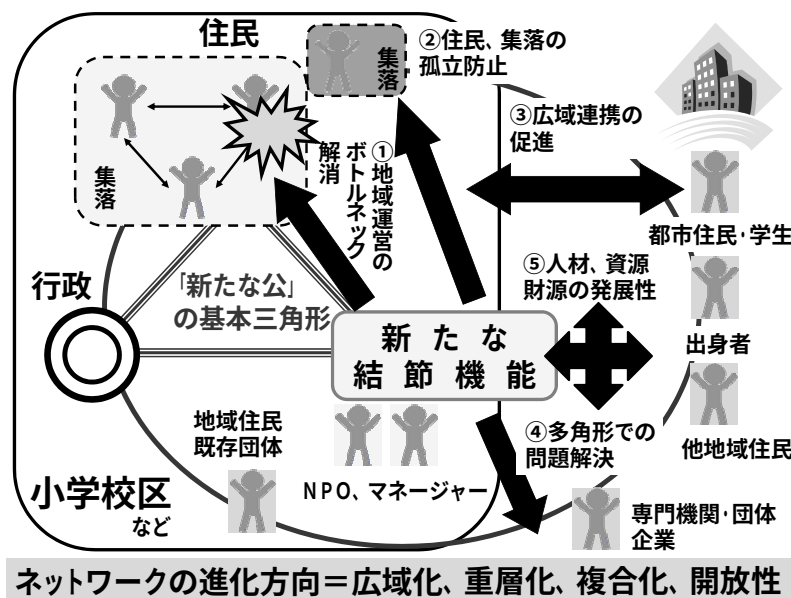
効果④ 複数の団体や組織の特長を活かした問題解決

必要に応じて、専門的機関や人材との連携を図る中で、複数の団体や組織の特長を活かした多角形での問題解決を進めている。

効果⑤ 人材、資源、財源の発展性

地域内の固定的な人材、資源、財源だけに縛られず、地域内外を横断するネットワークに収益構造を組み入れて展開することにより、発展的な人材・資源活用や活動資金の供給が可能となっている。

図表4-2-41 新たな結節機能によるネットワーク進化



人口減少社会において、従来の地域や分野の枠に留まる閉鎖的な地域運営のままでは、出会いや人間関係は劇的に減少し、非常に「さみしい」地域社会となってしまう。特に、中山間地域のような分散型居住が優越する地域では、積極的に、地域内外の人々が出会い、交流するしくみや空間をつくっていくことが必要である。

今回の社会実験を通して証明された最も重要なことは、新たな結節機能を創設し取り組めば、中山間地域の社会は、都市とも連携し、新しい出会いと人間関係を創り出せる新たな可能性を十分に有しているという事実である。実質1年にも満たない社会実験であったが、羽須美・弥栄両エリアとも、地域現場では、新しい人材・組織

の参入を受け止めて、新旧のネットワーク間の「化学反応」がはじまり、地域運営と資源活用において新たな持続性が展望されようとしている。そうした新旧のネットワークが組み合わさった進化の方向は、2つのエリアの社会実験で創生されたネットワークの全体像から考えて、以下のような共通点が見出される。

- ①ネットワークの広域化：従来の集落等の地域範囲を超えて、都市も含めネットワークを空間的に拡大
- ②ネットワークの重層化：当事者同士あるいは地域内の一次的な関係に留まらず、二次・三次と連関
- ③ネットワークの複合化：異なる分野の活動や人材を複合的に結びつけてネットワークを深化
- ④ネットワークの開放性：新しい人材や組織の参入を促進し、特に地域外部に対しての窓口機能を強化
- ⑤結節機能の強化：地域内外のネットワーク拡大・進化のハブとなる人材、組織、拠点の強化

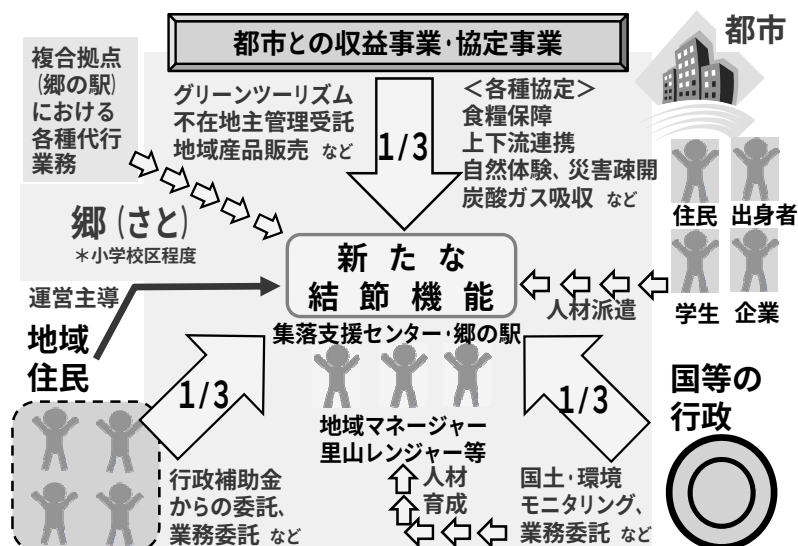
2) 「新たな結節機能」を担う協働の仕組みづくり

「新たな結節機能」の創設に対して、地域運営と資源活用を支援する「束ね役」は、本来、行政の役割ではないかという意見も聞かれる。当然ながら、行政は、地域の主人公である住民を支え、そうした役割を担うべきである。しかし、一方では、法律の規定や縦割り型の組織、管轄区域の存在、柔軟に出動できる人材や財源の不足あるいは年度ごとの変更や区切りのため、今回の社会実験で新たな結節機能が展開したような、地域内外の多様な分野を横断して機動的な事業展開を行うことは、実際には難しい場合が多い。こうした行政の限界を踏まえた上で、自らとは異なる特性を持つ機能体と積極的に協働体制を組むことが、行政には求められる。特に、合併後の広域化した自治体では、住民に身近な地域コミュニティにおいて、地域住民、行政と「新たな結節機能」などの新たな主体を横断した新しい協働の枠組みの導入が望まれる。

現在、策定が進められている国土形成計画では、コミュニティ分野について新たに「新たな公」という概念が示されている。これは、従来型の地縁型コミュニティが、都市や農山漁村でその活動が停滞しているものが見られることから、自治会・PTA・商店会等の従来からの地縁型組織に加え、NPOや大学等の教育機関、企業、行政そして地域内外の多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私の中間的領域にその活動を広げ、地域活力を維持する機能を果たしていくという考え方である。今回、社会実験でその効果が実証された「新たな結節機能」は、住民、行政と共にこうした「新たな公」を支える仕組みとして、今後、多様な主体を幅広くネットワークする役割を担うべく、各地域で育成されることが望まれる。

最も重要な課題である「新たな結節機能」を担う人材の財源確保についても、図表4-2-42のような地域住民、国等の行政、都市住民の三者が共同で支える定常的な配置の仕組みでの解決が求められ、今後の過疎・中山間地域対策の中で明確に位置づけられることを望みたい。

図表4-2-42 地域住民、行政、都市住民の「3分の1」モデルによる結節機能の人材確保



3) 「結節機能」を核とした新たな地域社会の形成に向けて

今回の社会実験において実証されたように、「新たな結節機能」によるネットワーク創生の取り組みは、維持・存続が危ぶまれる集落について、多様な主体の参加による持続可能な地域運営と資源活用を図るための協働の仕組みを構築する上で、有効な手法である。しかしながら、旧来からの地域社会のあり方を基本的に変えないままに、「新たな結節機能」だけを付け加えても、その効果は限定的なものに留まる。これから中山間地域が経験する人口減少と高齢化は未曾有のものであり、持続可能な地域運営と資源活用のためには、地域社会のあり方自体を変えていくことが求められる。そうした地域社会の再構築の営みの中に、「新たな結節機能」によるネットワーク創生を位置づけ、地域住民、行政、都市住民の協働が促進されることが望まれる。具体的には、それぞれの主体を横断して、次のような条件整備や取り組みが重要と考えられる。

① 集落単位を超えた新たな地域運営単位の創設

小規模・高齢化が進む集落ごとでは、持続可能な地域運営が困難となっている現状を踏まえ、現在、中山間地域で概ね基礎的な生活圏となっている小学校区(昭和の旧村)程度のエリアにおいて、コミュニティ・生活・産業・環境(資源管理)・定住等の分野を横断的に束ねてマネジメントする新たな地域運営単位の創設が望まれる。集落支援センターや地域マネージャーといった「新たな結節機能」は、この新たな地域運営単位において、地域住民・行政と協働・補完して、都市とのパートナー機能も含めて地域内外をつなぐ役割を果たすことが期待される。また、目に見える「結節機能」として、暮らしや交通、地域運営の機能を束ねた複合的な中心広場を整備し、人口が分散・減少しても、自然に地域内外の人々が顔を合わせ、地域運営に参画できる社会空間を形成することも必要である。

② 住民の意識改革～地縁・血縁を超えた新たなつながりで～

従来の集落単位等の閉鎖的な地縁・血縁に基づく人間関係に留まらず、外部からの新規参入も含めて地域を積極的に開いていく意識改革が望まれる。

③ 行政の役割～協働型行政に応じた制度、人材、資金の改革

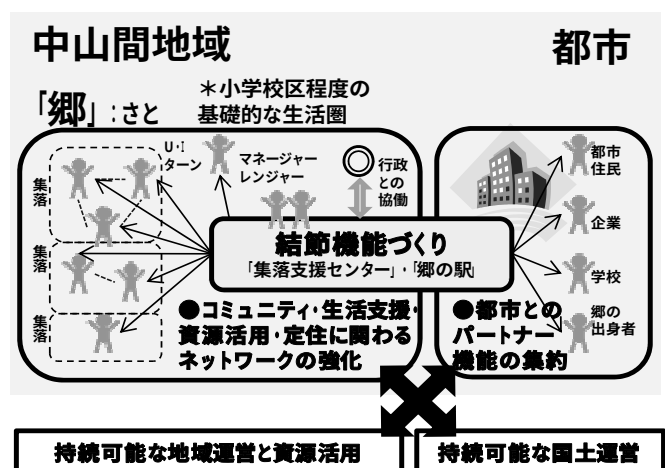
市町村においては、広域合併にも対応して、改めて、新たな地域運営単位で住民自治を再構築することが求められる。また業務委託などを通じて安定的な費用提供を進めるべきと考える。県では、新たな地域運営単位において地域マネージャーといった「新たな結節機能」を担う人材の育成や情報の提供、国においては国土保全的な観点からの財源確保が求められる。

④ パートナーとしての都市住民

新たな地域運営単位は、中山間地域内に限定された「守り」の地域単位に留まらない。都市だけでは、長期的な環境持続性や暮らしの安心、満足を充足できない分野について、長期的な協定を結び、食糧や水源の保障、自然体験、災害対策、地球温暖化対策等を共同で進める枠組みが求められる。

わが国が、今後の人口減少と国内資源活用の時代にあって、持続可能な国土を実現する基本は、このように一番身近な地域社会を幅広い協働ネットワークの中で再構築する営みにかかっている。今回の社会実験で実証された「新たな結節機能」によるネットワーク創生手法が、より広範に活用される国土政策の導入を提言するものである。

図表4-2-43 中山間地域と都市との協働を進める基本単位としての「郷」～持続可能な地域・国土に向けて

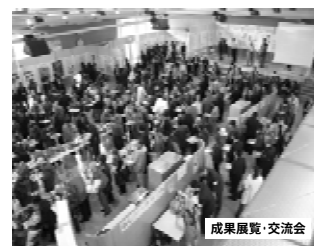


「参考」 総括フォーラムの開催

1) 概要

島根県の社会実験事業を中心とした今年度の国土施策創発調査の成果報告会として、「中山間地域から新たな『郷』の時代を創る全国フォーラム」を開催した。

- ①日時 平成20年3月20日(木・祝)～21日(金)
- ②場所 総括フォーラム:島根県立大学浜田キャンパス
現地交流会・見学会:浜田市弥栄地区、邑南町羽須美地区
- ③主催 島根県 共催 国土交通省、島根県立大学、NPO 法人ひろしまね、浜田市、邑南町
後援 中国地方中山間地域振興協議会
- ④参加者 478名(25都道府県)



2) プログラム

11:00～ ■ 第1部 成果展覧・交流会(会場:学生会館)

- オープニング挨拶 松尾伸次(浜田市副市長)
石橋 良治(邑南町長・全国水源の里連絡協議会副会長)
- 成果報告(全体成果、弥栄地区の部、羽須美地区の部、土地棚卸しの部)

13:00～ ■ 第2部 総括討論(会場:講堂)

- 開会挨拶 今岡輝夫(島根県地域振興部次長) 宇野 重昭(島根県立大学学長)
- 成果全体報告(島根県中山間地域研究センター 藤山 浩、笠松浩樹、有田昭一郎)
- 基調講演 講師:小田切徳美(明治大学農学部教授)

テーマ「明日の中山間地域を担う新たな自治組織のあり方」

- リレートーク「新たな『郷』の時代を創る」

● 実践報告

集落住民代表 :日高 忠正(羽須美地区、上口羽自治会会長)
地域起業家代表:小松原峰雄(弥栄地区、(株)ほんき村常務取締役)
NPO 代表 :小田 博之(NPO 法人ひろしまね事務局長)
大学代表 :林 秀司(島根県立大学総合政策学部准教授)

● コメンテーター

小田切徳美(明治大学農学部教授)
大野 淳(国土交通省大臣官房参事官)

● コーディネーター 作野 広和(島根大学教育学部准教授)

- 閉会挨拶 榎原 保(島根県中山間地域研究センター所長)

■ 現地交流会

18:00～ ○ 弥栄地区(ふるさと体験村)

19:00～ ○ 羽須美地区(はすみリゾートセンター)

<2日目> 現地見学会

8:00～ ■ 弥栄地区

(テーマ:「循環型資源活用モデル」を動かす。)

9:00～ ■ 羽須美地区

- Aコース(テーマ:集落支援センターの役割と運営)
- Bコース(テーマ:自然回帰高原、天国に一番近い里づくり)
- Cコース(テーマ:超高齢化地域での生活支援の実践と課題)



4-3. 広島県調査の概要

4-3-1. 調査対象集落（エリア）の概要

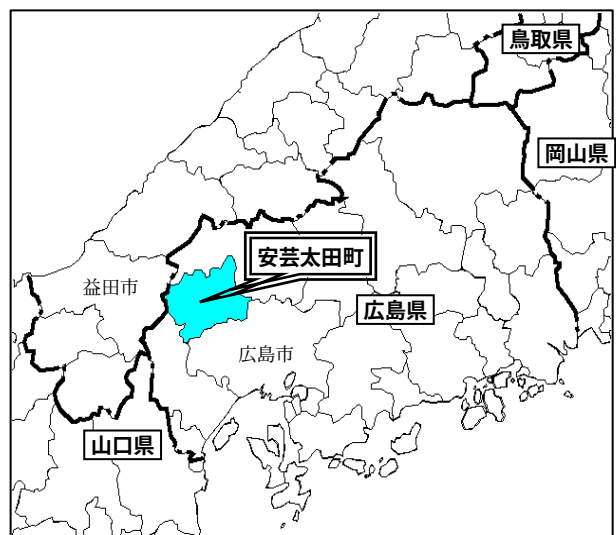
広島県の北西部に位置し、島根県と接する広島県安芸太田町（平成16年10月1日に加計町、筒賀村および戸河内町の三町村の合併により発足）の打梨・那須・吉和郷地区、坂原・布原・大井地区、空谷地区の3地区を対象とした。なお、安芸太田町は、広島市中心部から車で約1時間の圏内にあることから、広島都市圏の観光・レクリエーションエリアとして、都市住民との交流が多い地域である。

打梨・那須・吉和郷地区は、吉和郷、那須、打梨の3集落で構成され、52世帯、人口102人、高齢化率は58.8%である。集落別にみると、打梨は5世帯12人で高齢化率は91.7%、那須も12世帯17人で高齢化率94.1%とともに非常に小規模で高齢化の進んだ集落となっている。3集落共同で結（YUN）プロジェクト（YUNは3集落の頭文字から）に取り組んでおり、高齢者と若い世代が協力して、お互いの意思の疎通を図り、元気ある情報を発信するなど、近年活動が活発化している。

坂原・布原・大井地区は、坂原、大井、布原の3集落で構成され、40世帯、人口76人、高齢化率は68.4%であり、他の2地区と比較して高齢化率が最も高い地区となっている。布原は5世帯6人で高齢化率は83.3%、大井も5世帯10人で高齢化率70.0%とともに非常に小規模で高齢化の進んだ集落となっている。なお、3集落は合併に伴ってひとつの行政区となったため、3集落での地域づくり活動は始まったばかりである。

空谷地区は、5集落で構成され、36世帯、人口66人、高齢化率は60.6%であり、他の2地区と比較すると、世帯数、総人口が最も少なくなっている。集落別にみると、横山集落以外は10世帯を下回っており、総人口も香郷集落、名護木集落で10人以下となっている。特に名護木集落は2世帯3人でうち2人が65歳以上という状況である。また、空谷地区は、独自の自治活動を実施しており、近年では地域の再生を目指した「空谷を考える会」が結成され、様々な地域づくり活動が取り組まれてきた地区である。

図表4-3-1 安芸太田町の位置



図表4-3-2 調査対象集落の位置



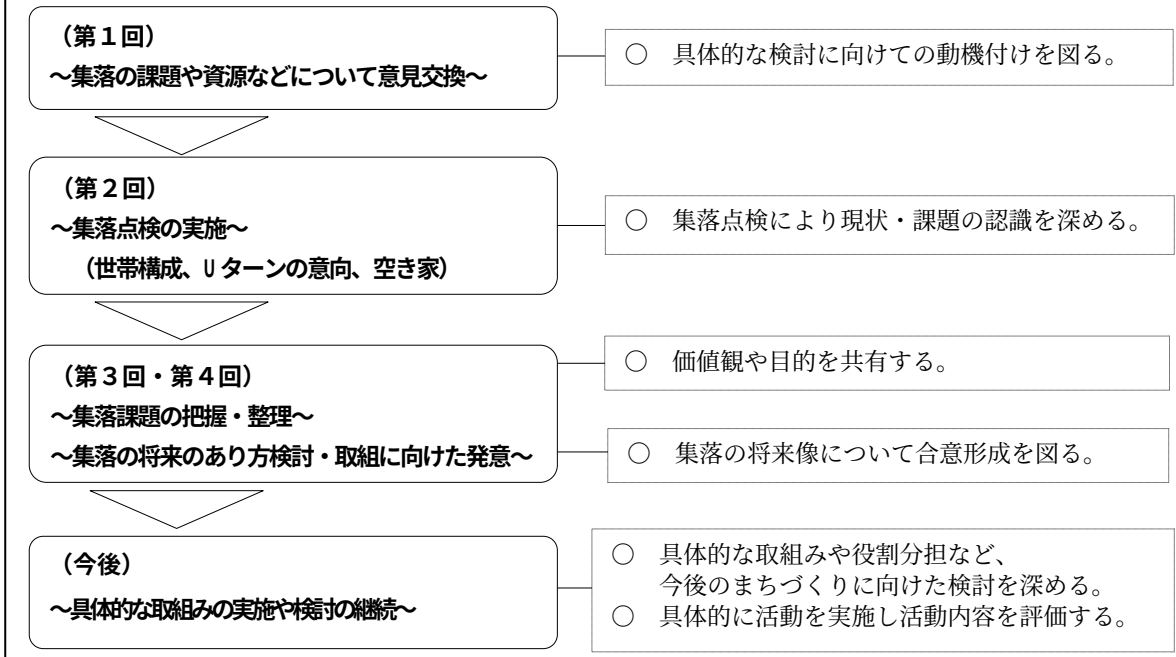
4-3-2. 住民主体の協議・合意形成（ワークショップを通して）

1) ワークショップの概要

【分散会（地域づくり座談会）

（調査対象集落3地区）】

- ワークショップの実施にあたり、事前の説明会等を行い、「とりかかり」や「きっかけ」となるための情報提供等を行った。
- 打梨・那須・吉和郷地区、坂原・布原・大井地区、空谷地区の3地区において、各4回の地域づくり座談会を開催。現在の地域の現状や課題について住民認識の共有化から開始した。
- 参加者は、3地区とも集落住民、町、県、ファシリテーター。参加者約25名。
- ワークショップ（集落点検）の流れと機能（合意形成のプロセス）は以下のとおり。



2) ワークショップの有効性（住民協議・合意形成に向けて）

小規模で高齢化が進む集落において将来に向けたあり方を検討する場合には、集落の現状の正確な認識と住民相互が集落情報を共有化すること、そして集落住民の意向を踏まえた合意形成が不可欠である。

合意形成を図るための取組の第一歩としては、座談会やワークショップを活用した住民参加による集落点検が有効であった。

なお、地域づくり座談会などの進行に当たっては、地域を熟知した市町の地域担当職員（地域担当制）、ファシリテーターが関わることによって、集落の潜在的な意向を引き出すことが可能となった。

① 「議論する場」の創出

ワークショップに参加した住民から、「これまで、こうした率直な議論の場がなかった。そのため、集落点検などを通じて地域の現状を把握しながら将来の姿を探ることが良かった。」という意見が多く出された。これまで課題を議論する場が少なかった地域においては、この度のワークショップが、本格的に地域の課題を出し合い議論をしていくきっかけになった。

一方、これまでに活動実績がある地域でも、これまでの活動を一定程度振り返ることができた。

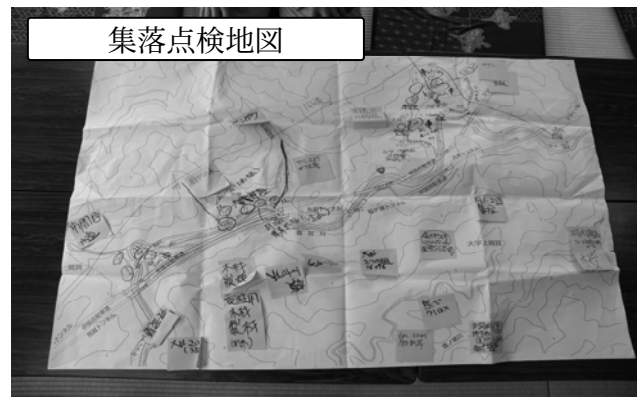


② 集落点検の効果

地域の代表者を含め集落住民が参画し、集落の世帯構成、有する資源等を地図に記入し、集落の現状を洗い出すとともに、Uターンの見込みや、空家、土地利用（耕作放棄地など）の状況などを点検し、集落の将来像（人員構成等）を予測した。

この、集落点検作業により、それまで感覚的に捉えていた集落の現状が客観的に把握でき、Uターンが見込まれる子ども世帯の数も限られるなどの、集落の厳しい現実が理解できたとの意見がみられた。

集落点検によって、地域の現状等について、住民が共通認識を持つことができ、合意形成に向けたきっかけとなった。



③ 集落課題の把握と実情に応じた提案

集落点検により明らかになった集落の客観的な状況と将来像の認識を通じて、ひとり一人の気づきや住民相互の価値観の共有が促され、積極的で主体的な意見や新たなアイデアの提案が促された。

具体的には、「集落連携による取組」「集まってグループホームをつくりたい」など、地域の実情に応じた提案が出され、一定の合意形成が図られた。

④ 取組気運の高まり

今回のワークショップが今後の取組のきっかけになったとの声が多く出されたほか、継続的な取組の気運が高まったとの意見もあった。

特に、「具体的な取組方策を検討するため、参考となる事例を学習したい。」など、今後の対処に向けた発展的な意見にも繋がった。

さらに、今後の自主的な取組に関するたたき台ができ、気運や意思統一もある程度行われた。



3) ワークショップの進め方について

当初は、参加者の硬さが抜けきれず、多人数の中で意見が出しにくい様子もあったが、小グループによる議論の時間を確保するなど、話しやすい場づくりに努めるにつれ、次第に多くの住民から意見が出るようになり、住民間の意思疎通が図られた。

また、座談会などの進行に当たっては、地域を熟知した市町の地域担当職員（地域担当制）、ファシリテーターが関わることによって、いつもは議論できない内容についても本音の意見が出されるようになるなど集落の潜在的な意向を引き出すことが可能となった。

4-3-3. 集落において検討された取組の具体例

1) 集落間連携について（集落相互の連携強化）

集落機能を維持していくための仕組みとして、隣接集落間の連携により活路を見出す取組が検討された。

これまで集落間で連携した経験や実績が乏しい場合には、どのように合意を形成し取組に繋げていくかが課題となるが、この度のワークショップを通じた調査の事例では、取組の大小に拘らず新たな関係性を構築することを念頭に置き、旧来の慣習に囚われない新しい取組を複数集落の連携により始めていくことが合意された。

複数の集落が連携した「子供世代や出身者を招いての納涼会」などの開催をきっかけとして、新たな関係性の構築を図ろうとする取組が進みつつある例もある。

●打梨・那須・吉和郷地区で検討された具体例

○三集落の連携促進

小規模化が特に進んだ集落への対応として3集落の連携が急務であり、集落間の連携を深めるため、相互に触れ合うような交流事業（「ひまわりの里づくり」など）の取組が必要。

また、お盆時に子ども世帯や他出者にも声を掛けて、3集落合同での納涼会を開催するなど、取り組み易い試みを行うことにより、他出者と関わる機会を創る視点も重要。

2) 地域内の支えあいの促進

小規模・高齢化が進んだ集落においては、安心・安全な暮らしができるような環境の整備について、関心の高さが伺えた。

また、地域内で肩を寄せ合って暮らしたいとの意向も強く、将来の構想として地域の人が集まって暮らすグループホームなどをつくるのがアイデアとして提案され、今後も引き続き検討が継続されることが合意された例もある。

●坂原・布原・大井地区で検討された具体例

○安心・安全な地域グループホーム構想の検討

・安心・安全な地域グループホーム構想について、引き続き、話し合いを継続することとし、取組事例の視察調査を行うなど、具体化に向けた取組を進める。

○地域の支えあい活動の試行（一人暮らしの高齢者の方への声かけなど）

・一人暮らしの高齢者の方への声かけや安否確認のため、毎朝起床したらカーテンを少しあける申し合わせを広げるなど、簡単な取組から始めることとする。

・住民が助け合って暮らす仕組みを探るため、坂原コミュニティセンターにおいて共同炊事などを行うなどの「お互いの助け合い」等の取組を検討することとする。

・みんなで集まって交流する機会として「サロン」を開催することにも取り組みたい。

3) 担い手不足への対応（出身者による機能補完）

広島県の県土構造は、過疎地域と沿岸部の人口集積圏とが比較的近接しており、また、公共交通や高速道路の整備などにより相互のアクセス性についても一定程度確保されている。

また、集落点検の実施により、近接する沿岸部の人口集積圏に多数の他出者が居住しており、これらの条件を活かし、地域の応援団（出身者の会）を組織して、定例的に草刈などの集落機能を補完している例や、都市の学校教育機関等との連携活動の例も確認できた。

また、今回のワークショップが契機となって他出している子供世代や出身者の会等との連携を強化しようとするなど、対応に工夫を講じようとする動きがある。

このように、機能によっては他出している子供世代や出身者の会等との連携強化により維持・補完される場

合もあることや、期待感もあることから、今後は多様な担い手による集落機能の補完の枠組みについても可能性が伺えた。

●**空谷地区で検討された具体例**

○出身者との関わり強化（生鮮野菜の直販を媒介として）

出身者との関わりを深くするため、軽トラ市（生鮮野菜の直売）の試行に向けた検討を進める。

※ 軽トラ市とは「軽トラックに生鮮野菜を積み込み、出身者の多い都市近郊の団地を訪問して、生鮮野菜などを直接販売する試み。」

●**坂原・布原・大井地区で検討された具体例**

○安心・安全な地域グループホーム構想の検討にあたって

構想の実現に向け、様々な意見やアイデアを探るためにも、出身者親睦団体の意見を聞いてみる必要がある。

4) 担い手不足への対応（外部人材を活用）

若年層や壮年層を中心とした地域の主要な担い手は、集落の小規模化と高齢化の進展により不足している場合が少なくない。

このため、地域内において、会合などの実施を積み重ねることなどにより、集落状況についての認識や集落活動への参画意識を高めながら、地域内部からの人材を発掘すると同時に、二地域居住などによる多様な主体の関わりを期待するなど、外部の人材の活力を得ることを模索する例が見られた。

●**空谷地区で検討された具体例**

○二地域居住者の受入れ方策の検討

ワークショップを通じて行った「簡易な二地域居住用施設」についての事例紹介や意見交換を踏まえ、今後も、具体化に向けた検討を継続する。

5) 地域資源の発掘・有効活用について

地域資源の発掘・有効活用については、多くの集落が歴史文化、自然、環境、農林業などの小さいながらも独自の資源を有している場合が多いことに着目し、地域住民だけでなく地域外の視点から積極的に『地域資源』を評価することにより、新たな可能性が広がる余地もうかがえる。

●**打梨・那須・吉和郷地区で検討された具体例**

○未利用資源（廃校等）を活用した都市との交流促進

地域資源として、キャンプ場やルアーやフライフィッシングなどでの太田川の活用を進めれば、都市部からの交流のきっかけとなることもある。具体的には、旧打梨小学校周辺が活用できる。

4-3-4. ワークショップから得られたもの

1) 課題の顕在・共有化

過去に、まちづくりのための会合が少なかった地区もあるが、地域で集まりを持ったことにより、地域の現状や課題、将来に向けた方向性などを率直に語り合うことができた。全体として、議論が活発になり、集落の抱える課題等が顕在化し、共有が図られた。

2) 集落点検が効果的

自分たちの集落を客観的、現実的に眺め、課題への対応方策を具体的に検討する手法として、集落点検が効果的であることが分かった。今後、こうした手法により住民間で意識の共有を図ることが必要である。

3) 集落将来像の明確化

集落点検等を通じて、客観的に世代構成など集落の将来の姿を明らかにすることができた。このことにより、住民が集落の現状や課題を共通認識とし、集落の将来像を考える土台をつくることができた。

4) 取組方針の具体化

住民相互の意見交換を通じて、集落の将来に向けた様々な提案が出され、具体的な取組について検討することができた。

5) 地域担当職員や外部進行調整役の役割

ワークショップの開催当初は、自由・率直な意見が述べにくい雰囲気もみられたが、意見交換の場に、地域を熟知した安芸太田町の地域担当職員（地域担当制）や外部進行調整役（ファシリテーター）が関わることによって、意見が活発に出され、集落の潜在的な意向を引き出すことが可能となった。

5 維持・存続が危ぶまれる集落に対する今後の対策のあり方

5-1 維持・存続が危ぶまれる集落に対する対策の意義

過疎地域等の62,273集落を対象とした18年度調査においては、集落機能が低下もしくは維持困難な状況にある集落は、約15% (8,858集落)、消滅する可能性があると予測された集落は、約4% (2,638集落)であり、その多くは山間地集落であることが明らかとなった。

平成19年11月に策定された「地方再生戦略」(地域活性化統合本部会合)において、地方再生の取組にあたり、地方の課題を「地方都市」「農山漁村」「基礎的条件の厳しい集落」の3つの類型に分け、「基礎的条件の厳しい集落」を取り巻く現状とその対策の必要性について以下のような方向を示している。

「基礎的条件の厳しい集落は、地域住民の生活の場であるだけでなく、その地理的条件から見て、耕地や森林を維持することを通じ、国土や環境の保全などの面で最前線の役割を担っている。(中略)これらの基礎的条件の厳しい集落を放置しておくことは、食料・水の確保など国民生活の安全保障機能の低下、森林の荒廃など国土の防災・保全機能の劣化といった国全体にとっての様々な弊害をもたらすことにつながりかねない。」(中略)

「基礎的条件の厳しい集落については、国土の保全、水源の涵養、貴重な郷土文化の伝承等の様々な多面的機能を有しているなど、国民生活の面から見ても高い価値を有していることを踏まえ、集落の状況や住民の不安・要望について十分な目配りを行いつつ、集落を活性化し、住民の生活を維持することを目指す。」

今後も人口減少・高齢化社会は進行することから、集落やその機能の維持については、ますます困難状況になるものと考えられる。2-2-3においては、消滅する可能性のある集落の耕地面積は約6.8万ha(全国の1.4%)、林野面積は約50万ha(全国の3.6%)と推計されており、また、消滅する恐れがないとされている集落においても、その機能低下に伴い耕作放棄地、荒廃した林野がかなりの面積で存在すると考えられていることから、このデータだけを見ても地方再生戦略で掲げられているように、国土や環境の保全などの面で最前線の役割を担っている集落について、今後の地域づくりを検討することは極めて重要であるといえる。

また、このような集落をめぐる中山間地域における施策について、第12回国土審議会(平成20年2月13日)における「国土形成計画(全国計画)(案)」(以下、「国土形成計画」)では、『第2部 分野別施策の基本的方向—第1章 第3節(1)快適で安全な暮らしと美しい農山漁村の実現』においても以下のように示されている。

「平野の外縁部から山間に至る中山間地域は、(中略)国土の多くの部分を占め、国土保全、水源かん養、自然環境の保全などの上で重要な役割を果たしていることに加え、棚田等地域固有の個性や魅力を有し、安らぎや癒しの場となっているほか、我が国の伝統文化の一翼を担っている地域が多い。また、今後、我が国全体としての人口減少、高齢化が進展する中で、中山間地域では高齢者を中心とした地域活性化のための先進的な取組も行われている。このように、中山間地域は持続可能な国土管理と豊かな国民生活の実現の観点から重要な意義を有している。」(中略)

「中山間地域を振興していくため、地域の課題や資源の賦存状況等を的確に把握し、自然、経済社会等の諸条件の多様性を活かすとともに、産業振興や多面的機能の確保、生活環境整備等を総合的に講じる必要がある。また、行政と住民の間で合意形成を図り、民間の力も活かしつつ、日常生活を支える公共施設や社会的サービスの集約化・複合化を図る、水路の維持や冠婚葬祭を近隣の複数集落で共同で行うなどの集落機能の再編・統合を図るなど、地域の創意工夫による持続可能な地域経営の仕組づくりを行う必要がある。」

維持・存続が危ぶまれる集落については、集落のおかれている社会環境や抱える問題の構造を正しく理解しないまま「維持」か「移転」という極端な議論が散見されるが、人口減少・高齢化の進行の中、全ての集落の永続的維持は困難な状況にあることを認識する一方で、集落で暮らす人々の誇りや希望、集落の持つ国土保全をはじめとした多面的役割を十分に評価し、地域の特性に応じた持続可能な地域経営について冷静に議論することが重要であると考ええる。

また、都市との関係でみても、維持・存続が危ぶまれる集落も地方都市圏の一部を担っており、そこで暮らしている住民、生産される産品、景観あるいは文化といった資源は、地方都市を支える大きな資源である場合も多い。このような貴重な資源を有する集落の今後のあり方は、その集落だけの問題ではなく、集落を含む広い地域にとっても大きな課題であるといえる。

さらに、地方中心都市の一部では高齢化、空き家の増加が顕著となっており、高度成長時代を中心に整備されてきた大都市圏等のいわゆるニュータウンにおいても、人口減少、高齢化、独居世帯の増加が進行している。維持・存続が危ぶまれる集落で顕在化している様々な問題が今後は大都市圏等の都市部においても大きな社会問題となることが予測され、住民と地域との関わりが希薄になるという問題は、むしろ都市部においてより顕著になることが見込まれる。こうしてみると、維持・存続が危ぶまれる集落に対して適切な対策を図ることは、近い将来の大都市等における問題の解決のための知見の蓄積にも資することになる。このことから、維持・存続が危ぶまれる集落をどこか遠くの一部の地域のこととしてではなく、今後我が国全体が直面する高齢化社会の最前線と認識し、適切な対策を検討していくことが重要である。

5-2. 「新たな公」を基軸とした地域運営

5-2-1. 新たな地域運営の方向性

人口減少、高齢化が進行する中、地域が個性と魅力ある生活環境を維持していくためには、地域運営のあり方も従来どおりではなく、新たな方向性を検討していく必要がある。本調査報告では、社会実験やワークショップ、先行事例調査等をふまえ、今後の新たな地域運営について、大きく3つの基本方針を提示するものである。

- (1) **地域づくりは住民が参加し経験を積み重ねた上で、住民が主体で行うべきであり、そのためには、集落の現状認識と今後の集落の方向性を地域で議論することが必要**

手作り自治区として著名な広島県安芸高田市川根振興協議会に見られるように、住民自らが地域づくりに参加し、主体となり、地域の課題に対して議論を重ね、地域の活性化に向けた取組を進めていくことは、地域コミュニティの強化にとっても非常に重要と考えられる。先行事例として調査した、徳島県美波町伊座利集落の住民が自主的に設立した「伊座利の未来を考える推進協議会」の地域づくり活動、山口市仁保地区の自治会や農協、婦人会が結集した「仁保地区開発協議会」などの取組も、いわゆる住民参加から始め、住民自治を基本とした地域づくりに成果をあげている。

茨城県、広島県の調査では、住民参加の協議の場として地域づくりに関するワークショップ（以下、「地域づくりワークショップ」）を開催したが、参加した住民が地域住民間での協議の重要性や有効性を認識するといった結果が得られたことから、住民参加による地域づくりワークショップも、住民主体による地域づくりの第一歩として有効と考えられる。

- (2) **多様な課題に対応し地域を支えていくには、新しい仕組み（地域マネジメントのための組織運営や新たな人的ネットワークなど）が必要**

集落をはじめとするこれまでの地域づくりの仕組みは、長い間、我が国の地域を支えてきたが、若者や女性が参加しやすい組織づくりなど、住民主体による地域づくりをより円滑に進めるための新しい仕組みを取り入れる例が増えてきている。上記(1)で紹介した「川根振興協議会」や「伊座利の未来を考える推進協議会」、「仁保地区開発協議会」も新しい仕組みづくりの良い例である。また、今回の島根県邑南町羽須美地区での社会実験においても「集落支援センター」という新たな組織を立ち上げたが、これは、地域住民の生活支援機能だけでなく、行政機関や都市住民との結節機能や、農協や商工会等の多様な組織との調整機能など、幅広い可能性を有するものである。人口減少、高齢化、生業の多様化が進む中で、地域の活性化を図るためには、従来の仕組みの良い点を生かしつつ、新たな仕組みについても検討していく必要がある。

- (3) **NPO、大学、企業、都市住民なども含め、外部人材の地域づくりへの参加を促進することが必要**

島根県の社会実験における最大の成果は、短期間であれ外部から集落に人が入ったことにより、今までにない人的ネットワークの広がりが見出されたことであり、従来の行政と住民というチャンネルに加えて、都市の人にも分かりやすい集落との結節点を作ることにより、新しい可能性が見出された。先進事例として注目されている高知県馬路村でも、イベント企画等にあって外部のデザイナーを活用している。地域活性化に取り組んでいる多くの事例をみても、地域の資源を再評価するため、都市住民等の外部の目線から地域の資源を発掘し、地域の活性化に役立てていく上で外部の人材が有効に機能している。

さらに、高齢化が進行している集落において、農地や水路、道路等の管理、地域の輸送や物資の配達など、今後とも地域の生活を支えていくためには、若年層を担い手として確保することが重要である。

上記のような、地域住民が NPO 等多様な主体、そして行政と連携しながら、自らの手で地域づくりを行っていくという形は、国土形成計画で提唱されている「新たな公」による地域づくりとその方向性は合致する。

以下では、「新たな公」による地域づくりについて紹介し、その有効性を示した上で、5-3以降からは、「新たな公」を基軸とする地域づくりを進めていく上での課題等について、各分野ごとに整理していきたい。

5-2-2. 「新たな公」を基軸とした地域づくり

「新たな公」とは、国土形成計画において提唱された地域づくりの新しい取組であり、その背景、考え方、目指すところは、以下のとおりである。

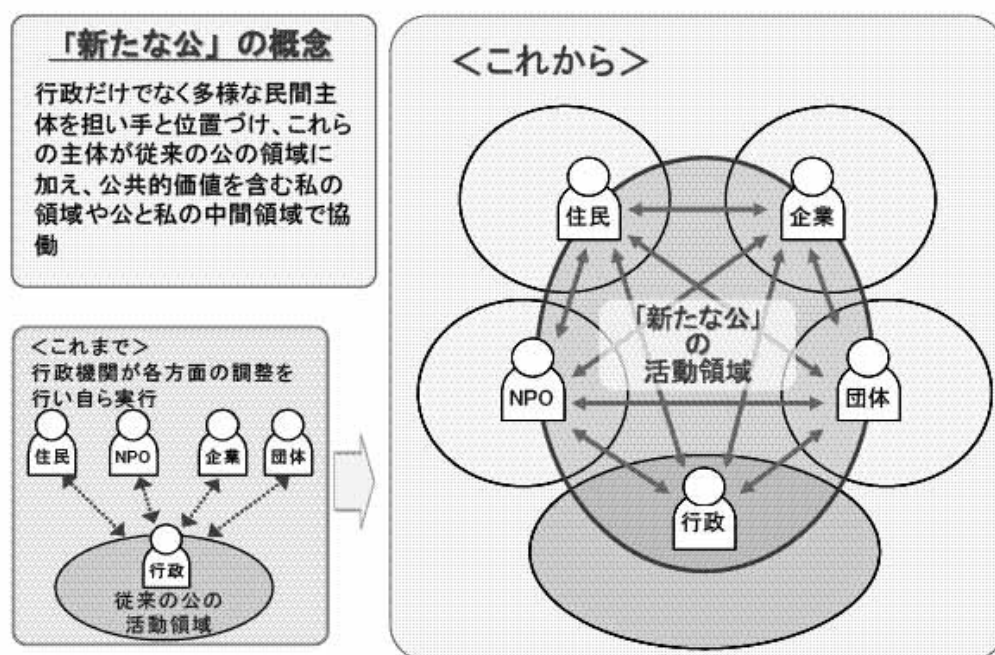
「新たな公」という概念の背景は、①人口減少・高齢化を始めとする経済社会情勢の変化が進展し、公共交通、医療、福祉などの生活サービスの継続が困難となり、あるいは、従来以上にきめ細かな対応が必要となるなど、地域づくりを進める上で、様々な課題が生じていること、②一方で、生活の質の高さを求める意識変化が進む中で、個人、NPO、企業等の民間主体の活動領域や活動形態も多様化、高度化していることがあげられる。

このような状況を背景に、「多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私の中間的な領域にその活動を広げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていく」ことが、「新たな公」を基軸とする地域づくりの考え方である（図表5-1参照）。

この多様な主体としては、自治会のほか、小学校区等を単位とするPTA、地域の商店主で構成する商店会など、住んでいる土地に基づく縁故を前提とした従来からの地縁型のコミュニティに加え、NPO、大学等の教育機関、地域内外の個人等多様な人々と、企業、それらに行政も含めた様々な主体を想定しており、これら様々な主体が目的を相互に共有して緩やかに連携しながら活動を継続することが重要であるとし、国土形成計画においては、「様々な主体が地域固有の文化、自然等に誘発されて芽生える地域への思いを共有しながら、当初の段階から、主体的・継続的に参加することを期待し、これにより、地域のニーズに応じた解決やきめ細かなサービスの供給等につなげる」地域づくりのシステムの構築を目指している。

「新たな公」による地域づくりは、例えば、高齢者福祉、子育て支援、防犯・防災対策、居住環境整備、環境保全、国土基盤のマネジメント、地域交通の確保など、地域における広範な課題に対応するものとしており、これらの活動の拡大は、その活動自身を通じた社会貢献による参加者の自己実現につながるとともに、暮らしの安全・安心の確保など地域における生活の質の向上や災害対応力の向上、環境問題への対応等にも資するものである。加えて、地域経済の活性化や新たな雇用の創出、社会的サービスの多様化・充実、行財政への負担軽減の効果も期待できるなど、多面的な意義があるとしている。

図表5-1 「新たな公」の概念



出典：国土交通省国土計画局作成

5－2－3．維持・存続が危ぶまれる集落を中心とした新たな地域運営の方向性

維持・存続が危ぶまれる集落は、人口減少、高齢化が進行しており、地域リーダーはもとより担い手となる人材が不足し、集落単位での地域社会の維持が困難となりつつある。本調査において島根県では、地域社会を再構築するため、コミュニティや生活支援、資源活用などを展開する新たな基礎的エリアを「新たな自活圏＝郷」と位置づけ、集落単位にとどまらず、多様なネットワークを地域内外に結んで再生するためのマネジメント組織による社会実験に取り組んだが、このような例にみられるように、維持・存続が危ぶまれる集落においては、地域運営の新たな仕組みとして、複数集落が連携して地域づくりを行うような仕組みを検討することも有効であると考えられる。この場合、既存の集落が駄目だから新しい仕組みを検討するというのではなく、集落など地縁コミュニティの良い点を生かしつつ、担い手の問題など地域の状況をふまえて、よりよい仕組みを地域で議論して検討していくことが望ましい。

なお、維持・存続が危ぶまれる集落に対しては、高齢化の進展を考えると集落の機能が急激に衰退する可能性もあることから、その集落の地域運営についての対策を早急に着手する必要がある。しかしながら、その成果が顕在化するには長期を要することが多く、性急な成果を求めてはいけないことにも配慮が必要である。

5-3 住民主体の協議・合意形成

5-2でも、地域づくりにおける住民参加が重要であることを述べたが、地域住民が協力して地域づくりを行うためには、地域が置かれた現状を共有し、地域運営の方向性について合意を得ていくことが重要であり、この過程で、地域への愛着や住民間の連携もより深まっていく。ここでは、住民主体による地域運営に欠かせない、住民主体の協議・合意形成のあり方について示している。

5-3-1 住民による協議・合意形成の必要性

これまで集落は、集落における冠婚葬祭、集落共有財産の管理等とともに、行政機能の一部を担うなど、幅広い機能を果たしてきたが、人口減少・高齢化の進行により、集落が置かれた状況を行政も住民自身も認識できていなかったり、あるいは認識しているが今後どうしたら良いか分からないといった状況に置かれている場合が多いものと想像できる。こういった多くの集落の住民の方に対して、まず、集落の現状を認識してもらい、今後の展望を地域住民全体で議論することは重要であり、そのような場の設定を支援するのは行政の重要な役割であろう。

国土形成計画においても、「行政は、例えば、中心・基幹集落への機能の統合・再編成などを含めた暮らしの将来像について住民との間で合意形成を図りつつ、(中略)必要な支援を行う。」としており、今後、維持・存続が危ぶまれる集落における集落の再編をはじめとした取組にあたっては、「新たな公」の考え方にに基づき、住民自らが集落の状態を判断し、自ら意思決定し、行政はそれを側面的に支援していく必要があるとしている。

また、集落機能の維持をどうするかという課題はもとより、地域住民が集落の現状や集落の有する資源を的確に認識しつつ、今後の地域の活性化について議論することは非常に有効である。現に、茨城県・広島県の住民が参加した地域づくりの方向性を考える地域づくりワークショップの大きな成果は、地域住民が本音で話し合うことで、おぼろげながらに持っていた危機感を具体的に共有することができたことであり、参加した住民も地域づくりワークショップの有効性を認識するに至った。また、鳥取県智頭町新田集落の集落全世帯で構成されるNPO法人「新田むらづくり運営委員会」の集落運営、徳島県美波町伊座利集落の住民が自主的に設立した「伊座利の未来を考える推進協議会」の地域づくり活動、山口市仁保地区の自治会や農協、婦人会が結集した「仁保地区開発協議会」などの取組は、住民自らが協議し、意思決定し、行動するといった、いわゆる住民自治を基本とした地域づくりに成果をあげている。

このように、今後の維持・存続が危ぶまれる集落における地域づくりを行う上では、住民自治を基本とした集落住民が主体となった協議・合意形成が不可欠といえる。

5-3-2 住民主体の協議・合意形成のあり方

維持・存続が危ぶまれる集落の住民が主体となり、集落が抱える問題やその解決の方向性、集落の将来のあり方などに関して協議するための仕組みづくり等にあたっては、以下の方向性があげられる。

1) 住民協議の早期着手の必要性

2章の集落データ分析では、小規模集落においては壮年者人口がある程度以下になると集落機能に支障をきたす傾向がみられ、また、65歳以上人口が50%以上を占める集落の年齢構成を見てみると64~74歳人口よりも75歳以上人口の方が多数を占める集落の方が多いことがわかった。このような状況をふまえると、今後の対策にあたっては、可能な限り早期の段階からの着手が必要である。

しかしながら、長年にわたる恒常的な集落機能低下等の問題に対しては、住民の心理も慢性化し、新たな取組へのモチベーションが向上しないことが想定される。

そこで、集落に関する目配り(5-7-1で後述)等の客観的情報を行政と住民とが共有し、行政側からも住民の問題意識の高揚を促すことが必要と考えられる。また、協議を開始するための場作りが必要であり、行政又

は NPO 等の「新たな公」が、それを支援することが重要である。さらには、集落住民の個々の利害関係への影響が少なく、誰もが集落の維持・存続を左右する問題として共通の認識を持つような新たな外的要因（問題提起）を契機として、住民協議を開始することが有効である。このような新たな外的要因（問題提起）の一例を、ヒアリング調査等からあげれば、都市との交流事業の是非、小学校の廃校、路線バスの廃止、産業廃棄物の不法投棄、自然災害による孤立化などがあげられる。

2) 住民協議の枠組み・配慮事項

維持・存続が危ぶまれる集落にあっては、単独集落での機能維持には限界がみえてきており（詳細は5-4-1にて後述）、今後の集落対策に関する協議にあたっても、単独の集落内に限定した協議だけではなく、将来的な集落の再編も視野に入れた隣接集落や小学校区等のエリアにおいての協議も有効と考えられる。例えば、茨城県では大字（小学校区より小さい）の範囲で、広島県では実情に応じた複数集落の連携で、地域づくりワークショップを実施しており、島根県の社会実験では「新たな公」によるひとつの組織が支援すべき集落の方向性として、小学校区を包括する範囲を想定している。その際には、市町村行政による側面的な支援や、NPO 等の「新たな公」が複数集落間の協議を支援・調整していくことも必要であろう。

協議に参加すべき住民は、集落の形成過程等の実情にもよるが、3県調査の結果等をふまえれば集落住民の自由意志参加が基本となろう。なお、人口規模が小さい集落などにおいては、前述した鳥取県智頭町新田集落の NPO 法人「新田むらづくり運営委員会」や徳島県美波町伊座利集落の「伊座利の未来を考える推進協議会」のような全員参加型を目指すことも有効と考えられる。ただし、全員参加といっても、協議の時期、テーマ等に応じて、その都度参加可能な範囲で協議することが可能な「緩やかな参加」による取組が重要である。

住民個人の立場で多様な視点から活発な議論を喚起するため、協議には、若年層や女性も含む広範な立場の住民が参加できるよう配慮することが重要である。3県調査で実施した地域づくりワークショップでは、若者が一部参加したものの、多くは地元役員の高齢者で構成されていたとの課題が指摘された地域もあり、若者等の参加を得るための努力が必要である。山口県では新たな地域コミュニティ組織づくりに向けて「1人1票制」による住民個人の参加を目指している。また、協議の記録作成などの事務的作業などの事務局機能については行政等が支援することも重要である。

なお、集落には、自治会、消防団、青年会、婦人会、PTAなど、地縁的な既存の協議の場が存在していることから、これらとは異なる新たな協議の場を設ける場合には、これら既存組織等との役割分担や関係性について齟齬のないようにしなければならない。関係する組織の代表をはじめ組織間の調整が必要であり、中間支援的組織（NPO や行政等）による仲介・調整も有効である。

3) 協議の段階に応じた配慮事項

協議の内容は、個々の地域が抱えている課題等、実情に応じて設定するものであるが、多くの住民が関心を持って参加し、合意形成に至らしめるには、立上期（協議の場の立上時）、安定期（一定期間を経て協議の場が住民に十分認知・活用された段階）といった協議の段階に応じて、以下のような事項への配慮が必要である。

・立上期

立上期においては、なるべく短期間で具体的な成果が得やすいことから取り組んでいくことが有効であるとともに、イベントを組み合わせるなど多くの住民が参加しやすい形式とすることも重要である。また、地域資源の再評価（地域の宝さがし）とその資源の活用方策を議論することも、立上期の協議内容として望ましい。現に、茨城県では、地域資源の発見と活性化のための将来構想の策定をテーマに地域づくりワークショップを開催したが、参加した住民も積極的に議論し、地域づくりワークショップそのものの有効性も評価される結果を得た。

なお、協議の場を立ち上げる際には、個々の住民あるいは個々の集落の利害に関係するものではなく、地域全体の共通の目標、問題として意識を共有できるような外的要因（小中学校の統廃合、路線バスの廃止、獣害の多発、自然災害等からの復興など）をきっかけ（逆バネ）としていくことも有効である。

・安定期

安定期においては、集落住民の地域づくりへの関心を持続させること、集落をとりまく外的要因の新たな変化等に速やかに対処すること、さらには住民自身が地域づくりの取組を評価し見直すため、住民協議の場は、一定期間に限定したものではなく、継続的に運営していくことが重要である。特に、協議を継続していく上では、地域運営を進める上での役割分担や資金面も含めた議論が必要となってくると考えられる。

また、内容やテーマが異なる協議（テーマに応じて外部人材等の参加も含む）を定期的を開催するなど工夫することは、単にマンネリ化を避けるだけではなく、それを契機として、地域外の人材等も巻き込んだ新たな組織づくり等にもつながる可能性がある。

4) 合意形成への工夫

協議を重ね、一定の合意形成に至るためには、行政担当者に加え、調整役を務める人材の活用が有効である。この調整役には、例えば、地域リーダー的な人材や、地域住民とは利害関係にない中立的な立場にある外部人材の活用も有効であろう。

その他、合意形成のために以下のような点に配慮することも有効と考えられる。

- ・事前の説明、準備的な協議など段階をふんだ協議（参加者拡大含む）の充実
- ・立上期における地域づくりワークショップ（体験型講座等による合意形成手法）の活用
- ・具体的なイメージを共有するための先進地の視察や講演会等の開催
- ・集落の各組織の役員等（上層部）への事前説明
- ・外部人材の協議への参加（住民だけでは互いに聞く耳をもたない場合も外の人の話を聞く場合は多い）
- ・かしこまらず明るく忌憚のない意見を発言しやすい雰囲気づくり

当然のことながら、協議から合意形成に至るためには、協議の場の位置づけ（責任と義務の範囲など）や、合意形成のための最低限のルール（全会一致を原則など）を整備する必要がある。また、行政批判や行政への要望だけでなく、住民自らがどうするかを議論する会議になるよう留意する必要がある。

5-4. 維持・存続が危ぶまれる集落を対象としたコミュニティの再編

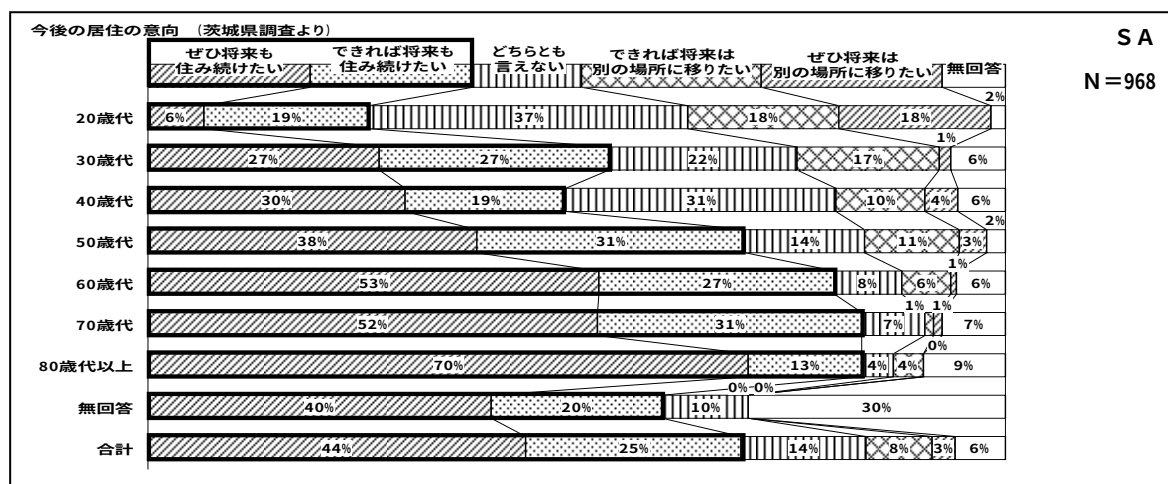
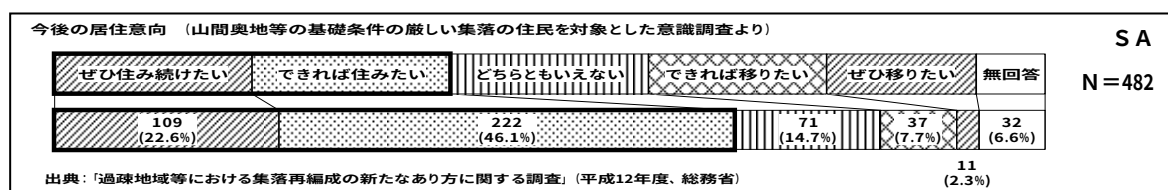
5-2において、維持・存続が危ぶまれる集落においては、新しい仕組み（地域マネジメントのための組織運営など）が必要とされており、特に集落単独ではなく広域的に対応する仕組みについても検討することが望ましいことを述べた。地域づくりにあたって、集落単位でなく広域的に対応することにより、資源活用、都市との交流・連携、生活支援などを総合的に展開することが可能となると考えられる。ここでは、このような維持・存続が危ぶまれる集落を対象としたコミュニティの再編のあり方を示している。

5-4-1. 広域的対応の必要性（集落単独での限界性）

維持・存続が危ぶまれる集落、中でも、人口規模が小さく高齢化が顕著な集落や、あるいは壮年者が著しく少ない集落等においては、そもそも集落内での担い手が不足しているため、集落単独でこれまでの集落機能を維持していくことは限界にきている。このような集落では、自治会役員の確保が困難になり、役員が兼任されたり、寄り合い回数が年初1回だけになり形骸化するなどの自治機能の低下がみられる。例えば、島根県の社会実験では、集落活動で最も困難なことは行政、農協、森林組合、社会福祉協議会、神社等から要請される役員や調査、情報伝達、集金等の作業であった。一人が3～4役を掛け持ち、固定的に長期にわたり引き受けざるを得ない状況は負担感が大きく、小規模化した集落においては、このような住民の無償協力による下請け方式は限界にきているとされ、複数の集落を広域エリアとする総合業務代行組織の開設などが必要とされた。さらには、集落内の担い手だけでは、農林地や農業水路の維持管理、草刈や道普請等の生産補完機能や冠婚葬祭などの生活扶助機能も維持できない状況に至っているケースも多い。

このような状況下で、集落の機能を維持するためには、隣接する集落が連携する、又は散在する複数の集落を一体的に支援するなどの広域的な対応が必要である。集落単独では機能維持が困難な場合に、広域的な対応により集落機能を維持する方策としてコミュニティの再編があげられる。

コミュニティの再編にあたっては、まず維持・存続が危ぶまれる集落の住民には強い定住意識があることを念頭におかなくてはならない。「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査（総務省 H13.3）」によれば、約7割が引き続き今の集落に居住する意向を持っている一方、集落移転が必要という意向を持つ住民は約1割である。茨城県調査（「日常生活に関するアンケート調査（住民調査）」H19.12 実施）においても、同様の結果であり、約7割が住み続けたいとしており（高齢者ほどこの意向は強く60歳以上では約8割）、転居希望は約1割である。



また、昭和46年以降の過疎地域集落再編整備事業のうち集落移転事業の実績をみると、昭和40年代の101集落、昭和50年代の99集落が、昭和60年代以降には7集落に減少し、平成11年度以降は実施されていない。加えて、集落機能がほぼ消滅した集落にも高齢者が単独又は少数で住み続けるケースもしばしば見られる。

こうした住民の強い地域への愛着が存在することから、集団的集落移転は、政策的な選択肢として残しておく必要があるものの、移転のための経済的な負担も発生する場合には、その実現可能性は低いものと考えべきであろう。

なお、防災面等の理由から移転等を選択せざるを得ないケースもある。例えば、新潟県中越大地震後にみられたような土砂災害等の危険地域における防災的観点からの集団移転や、豪雪地帯における冬季間の防災・安全性を確保する観点から、冬季間のみ移転する(季節的な二地域居住)などの選択肢もありうる。このような場合に対して、国や地方公共団体の支援により速やかに移転が図られるような制度について、国民的な理解・議論を慎重に積み重ねつつ、国等においてその検討に着手すべきである。

いずれにしても、移転等を選択するか否かを決定するのは、集落に暮らす住民自身であることが大原則であることを忘れてはならない。

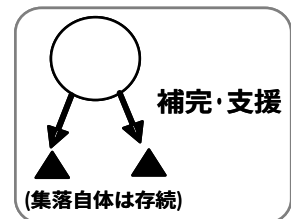
5-4-2. コミュニティの再編の方向性

1) 再編のパターン

コミュニティの再編の取組事例や既往調査から、集団移転を選択しない複数の集落が連合・統合するコミュニティの再編は、旧自治組織(行政区)を残す連合型として、①中心集落等の機能強化による補完・支援、②集落の機能連携・一体的支援(新組織等の設置)、旧自治組織(行政区)を残さない③集落の統合(行政区再編)の3パターンに大別できる。

① 中心集落等の機能強化による補完・支援

中心・基幹集落の機能強化(行政サービス、医療・福祉施設、教育・文化施設などの総合的な拠点整備を図るなど)により、行政コストの効率化を図るとともに、周辺集落に均等にサービス機会を提供し、中心・基幹集落が周辺基礎集落の機能の一部を補完するなどの支援を行う。



《中心集落等の機能強化による補完・支援の事例: 岡山県新見市・旧哲西町》

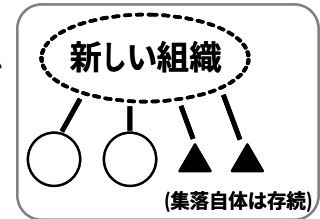
岡山県新見市・旧哲西町では、行政、議会、住民による検討の末、町の中心部(中心集落)に、町役場、診療所、図書館、公共ホール等を一体化(平成13年10月)している。施設には道の駅が隣接しており、町内運行のバス全便が経由するように改変を行っている。さらに、「ワンストップサービス」を実現し、町内外の方の交流の場としても機能している。



出典: 中国地方中山間地域振興協議会 HP

② 集落の機能連携・一体的支援(新組織等の設置)

隣接する複数の集落群において、集落間の連携強化(集落間での意識共有、相互扶助、共同作業等)を図ることや、小学校区などの範囲に点在する集落群に対して単独集落の枠組みを超えて一体的な支援を図るために、「新たな公」による新組織等を設置し、複数の集落の機能維持を図る。



《隣接する複数集落群の連携の事例：鳥取県智頭町》

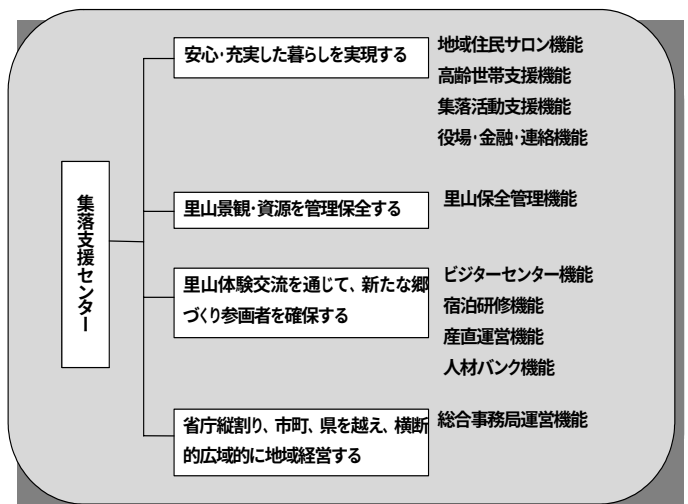
鳥取県智頭町では、平成9年度より集落単位を対象に、住民の自主的な集落運営を育成する仕組みとして、「ゼロイチ運動」に取り組んできたが、集落単独では解決できない問題に対応するため、平成20年度より地区(旧村)単位でのゼロイチ運動(以下、「地区ゼロイチ」)の実施を予定している。「地区ゼロイチ」は、「ゼロに帰するか、イチを守るか」を合い言葉に、「計画の策定」(地区の将来を見越した計画づくり)、「地産地消の実現」(地区経営ビジネスモデルをつくる)、「地域内外とのネットワーク」(地域資源として人材バンクをつくる)、「旧村の自治復興」(地区統治モデルをつくる)を運動の柱としている。

「地区ゼロイチ」の対象となる地区は、まず「地区振興協議会」に認定されてから、1年間で地区活性化計画を行政との協働で策定することになる。地区振興協議会の認定要件は、全集落の合意(部落世話人・財産区議員等の集落代表者の設立趣意書への署名)や、規約の作成、地区負担金に関する合意(負担額は地区の自主性に委ねられている)である。町は、地区振興協議会に対する財政支援として、最初の2年間は年100万円(限度額)、3年目から10年目は年50万円(限度額)の補助金を交付することとしている。

《点在する集落群に対する一体的支援の事例：島根県の社会実験(羽須美地区)》

島根県邑南町の羽須美地区の高齢者世帯割合が70%を超え、直ぐにでも何らかの対応を必要とする5集落を対象とした「集落支援センター」による集落支援の社会実験より以下の方向性が示された。

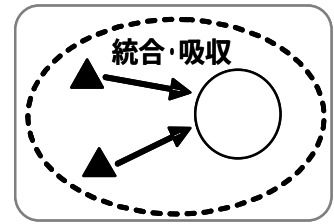
「集落支援センター」は地域住民の自由意志参加とし、地域マネージャー(社会実験では外部人材を活用)、作業参加型構成員(人材登録)、出資参加型構成員(支援会員登録)から構成される。活動資金は行政サービス代行部分の委託費、サービス対価(受益者負担)、コミュニティビジネスにより独立経営を目指す。センターの役割・機能は下図に示すとおり、極めて多岐にわたり、行政機関、関係団体、ふるさと応援団等の多様な個人・団体と連携することによって運営する。例えば、高齢世帯や集落からの支援依頼があったとき、まず介護サービス、ヘルパー派遣など既存の制度で対応できるかどうか社会福祉協議会あるいは地域の民生委員と連絡相談しながら進める。また行政的に解決できるものは役場担当課や地域公民館等の公的機関につなげるという中間的窓口機能も果たせるような位置づけとする。その他農協、商工会、漁協、森林組合等さまざまな既存組織との連携を図っていく総合調整機能を果たしていく。



出典：島根県資料

③ 集落の統合 (行政区再編)

行政区の変更を伴う中心・基幹集落に周辺基礎集落を統合や、隣接する複数の基礎集落等が統合することにより機能維持を図る。さらには社会経済基盤の変化に応じた再度の行政的再編が必要な地域もあるといえる。その際には、行政の効率化を目指すということよりも、住民サービスの充実や共同範囲の拡大を尊重する(住民のための住民自治)という視点が重要である。



〈行政区再編の事例:北海道和寒町〉

北海道和寒町では、広大な農地に散居的に集落が配置され、離農による人口流出等による集落の小規模化が進み、葬儀の相互扶助などが困難となってきたことなどを背景に、平成4年度から住民の自主性にもとづき(行政の効率化よりも住民のための視点を尊重)、段階的な行政区の再編に取り組んでおり、52の行政区が平成19年現在で33行政区に再編されている。各地区で勉強会・説明会を実施し住民の合意形成を図るとともに、自治会への移行に向けて担当職員を2名配置し、定期的な情報交換を行うなど、時間をかけながら丁寧に住民と行政、住民同士の協議を重ねてきている。さらに、平成20年4月には、現在の33行政区が12の自治会に再編される予定である。

2) 再編のプロセス・配慮事項

上記①～③のコミュニティの再編については、住民の意思を最大限に尊重しつつ、市町村と住民が密接な連携をとって進めていくことが重要であり、住民の意思決定にあたっては、5-3で述べた住民協議・合意形成のプロセスが不可欠といえる。行政には、協議における調整役や、実際の再編にあたり必要な支援が求められる。NPO等の「新たな公」も外部人材との連携支援や、生活サービス供給などの機能的支援を担うことが求められる。

また、広域的な対応を図り、集落を中心とした地域を維持していくために、世帯分離した子世帯と集落に残った親世帯とが地域活動において連携することは有効であり、他出した後継ぎ世代の人的ネットワークの構築、組織化を図ることも重要と考えられる。

3) 再編の領域 (空間的広がり)

上記①～③のコミュニティの再編にあたり、そのまとまり方は、旧村単位、小学校区単位、大字単位、隣接した2～3の集落単位、開拓時期等の歴史的経緯が同じ単位、地形条件を境界とした単位など多様である。一般的には、歴史的経緯や地理的条件が同様な旧村や小学校区単位で再編することが多くみられ、地域の実情に応じて柔軟に領域を設定すればよいと考えられる。

なお、島根県の社会実験結果、茨城県調査、北海道和寒町、山形県小国町では、いずれも小学校区程度の範囲で実施又は想定しており、人口規模からみた地域内での担い手となり得る人材確保の可能性、生活サービス等の供給状況や、再編に向けた住民協議を行いやすい範囲として小学校区などの単位で再編を検討していくことは有効と考えられる。

また、地域によっては、集落の資源管理機能、生産補完機能、生活扶助機能のそれぞれが、同じ領域で維持されてはいないケースもある。例えば、生活扶助機能の維持は集落内で完結するが他の機能は周辺集落との連携によるなど、機能別に重層的な連携構造を持つ場合もあり、再編にあたっては、このような実態にも配慮が必要である。

5-5. 人材の発掘・育成

住民が主体となった協議、協議を経た合意形成・意志決定にもとづいたコミュニティの再編を進め、集落が抱えている様々な問題へ対処していくためには、地域運営のマネジメントや先導的役割を果たす地域リーダーや、多様な民間主体、住民個人等を担い手として発掘・育成し、確保することが不可欠である。他方、維持・存続が危ぶまれる集落は人口減少、高齢化の進行により、担い手となる人材そのものが不足している場合が多く、地域外の人材との連携など広域的な対応により人材を確保していくことが重要である。ここでは、このような人材の発掘・育成のあり方について示している。

なお、維持・存続が危ぶまれる集落に限らず、今後は全国的に人口減少・高齢化が進行することから、世代、性別、職業、国籍に関係なく多様な人材を地域の担い手として発掘・育成するなど全国レベルでの人材の裾野を広げることが必要である。そのため、国は、維持・存続が危ぶまれる集落をはじめとした地域づくりへの国民一人ひとりの参加意識の向上を図るための意識啓発や、各地域での人材育成等の取組を支援するなどの重要な役割を担っている。さらに、国等の行政は、多様な民間主体が情報を共有し、担い手の輪が拡大するよう率先して情報公開を行うなど、その環境整備に努めることが重要である。

5-5-1. 人材の発掘・活用

1) 地域リーダーの発掘

地域づくり等に取り組むためには、地域の人々を束ねる、いわゆるリーダー的な人材が必要である。特に、保守的な方々が多いと想定される集落において、「新たな公」に基づく新たな地域運営を目指していく際には、地域のリーダーの存在は重要であり、地域の人々全体を先導するとともに、各組織へ働きかけることで緩やかに地域住民を活性化させるなどの効果が期待される。現に、活発な住民活動が全国的にも有名な鳥取県智頭町新田集落、徳島県美波町伊座利集落の事例ではリーダー的人材が存在するほか、高知県馬路村などの多くの成功事例をみても地域リーダーが存在している。

維持・存続が危ぶまれる集落個々を見てみると、地域リーダーといった人材が必ずしもいるとは限らないが、集落を含めたある程度広い地域で考えれば、地域づくり等で地域をとりまとめる人材が少なからず存在すると思われる。これらの人材と地域外の専門家がうまく連携することで、地域の課題の解決や地域資源を利用した地域活性化などが展開できるものとする。このような広域での人材の発掘や、さらには外部人材との連携を促進するためには、行政はもとより、NPO等の「新たな公」が人材の斡旋・仲介を行うことが重要である。国においても、各地域が地域リーダーを確保するための全国的な仲介機能の整備について検討するとともに、社会実験等のモデル的な取組を促進する。

2) 地域外の専門家等の活用

5-2-1でも述べたが、島根県の社会実験における最大の成果は、外部から集落に、地域づくりの専門家や都市住民などが入ったことにより、地域住民が触発され地域づくりに対する意欲が高まったこと、今までにない人的ネットワークの広がりが見出せたことであった。

また、地域外の専門家等を有効に活用し、地域資源の再評価や、新たな技術等を導入することで、地域の活性化につなげている事例も多い。例えば、北海道阿寒町の観光まちづくりにおけるシンクタンクによる資源の再評価、高知県馬路村でのイベント企画等にあたってのデザイナーの活用、長野県小布施町の景観形成にあたっての建築家の活用などがあげられる。

地域外部の専門的能力を持った人材を積極的に活用するため、まずは、市町村へ各分野の専門家を派遣（第1回目の派遣の旅費は国が負担）して、住民による主体的な地域づくり活動や経営・事業展開に関する助言により自主的な地域づくり活動を支援する国の制度（「地域振興アドバイザー派遣制度」（国土交通省）等）の拡充を図る。

さらに、地域も「偶然」を待つのではなく、地域が求めている人材や受け入れ条件が、求める人材に届くよう積極的な情報発信を図る必要がある。その際には、維持・存続が危ぶまれる集落だけでは、対応が困難なことが十分予測され、「新たな公」などの組織の活用をはじめ、市町村や都道府県による情報発信への支援が必要である。同時に、国においても、これらの取組を総合的に支援するため、地域のニーズに合致した全国の人材を地域へ誘致・移動を促進するため、仲介機能を含むプラットフォームの整備を図ることも重要であろう。

3) 担い手の確保

維持・存続が危ぶまれる集落では、高齢化の進行等により、地域内での担い手も不足している場合が多いため、地域内外の人材の積極的な活用が必要である。地域に新しい「風」を吹かせるという観点からは、外からの目で地域を客観的にみることでできる外部人材や、あるいは内部人材でもUターン者が役割を果たしている例も多い。

こうした外部からの人材の確保にあたっては、行政だけではなく、地域づくりや公的サービスの提供等を担っている NPO などの組織をはじめ、専門的技術・知見を有する大学(学生含む)や民間企業などと連携した、「新たな公」による取組が必要かつ有効であるとともに、前述したプラットフォームの整備への期待も大きい。また、島根県の社会実験においても提案され、既に実践している地域もみられる「ふるさと応援団(出身者、大学生、都市市民団体、田舎ファン(体験交流行事等の参加者等)などから構成)」を組織化し、担い手としての活用を図ることも有効である。

また、高齢化が進行した集落に、若者を中心とした UI ターンを促進することは重要であり、都市圏の学生や社会人が地域の暮らしや産業を体験する機会を提供する国の制度(「地域づくりインターン事業」(国土交通省))などの拡充を図るなど、都市との連携・交流等を人材確保につなげていくことも重要である。

さらに、学生や社会人の担い手としての地域への取組を積極的に評価する制度(例えば単位認定、人事評価におけるプラス査定)の導入も期待される。

なお、維持・存続が危ぶまれる集落では、地域での土地の管理や地域内の高齢者のための生活サービスの提供など様々な局面で人手不足が問題となる状況にあることから、外部から人材を誘致する際には、例えば、一人が1集落の中で多様な役割を担う、又は複数の集落で地域活性化の役割を同時に果たすなど、一人が何役もの役割を果たすことで経済的にも成り立つ仕組みを構築することが望まれる。そのため、地域においてこのような人材の誘致・斡旋、調整等を担う広域的な組織(受け皿)が必要であり、「新たな公」を活用した組織の整備が期待される。例えば、島根県の社会実験では、少数精鋭(小学校区程度で3人程度)で何役もの役割を果たす「集落支援センター」の常駐職員の人件費を地域住民、行政、都市住民の三者が応分に負担していくことで経済的にも成立する仕組みを提案している。

Uターン者の積極的活用の他にも、地域内の役場、警察・消防、教育機関、農業協同組合、漁業協同組合等の公的機関の現役職員やOBなど事務処理能力等に長けている人材やインターネットなど ICT に明るい人材を掘り起こし、地域リーダーを支える人材として活用していくことも重要である。さらに、女性ならではの視点も重要である。例えば、食や住などに関して、徳島県美波町伊座利集落の事例では飲食・宿泊施設を女性だけで運営し、各戸の得意料理を持ち回りで持ち込み提供するなど、女性ならではの活動を行っている。このように地域づくりを進める上では様々な技術や経験を有する人材が必要であると考えられ、団塊の世代も含めた幅広い人材の受入体制の整備・強化をめざす取組も重要である。

担い手を確保するためには、そもそも日々の生活を支えるため雇用機会を確保することが極めて重要である。「新たな公」の観点から、NPO 等をはじめとした組織化を図るなど新たな雇用創出を促進するとともに、都道府県における地方中小都市への新たな産業誘致の促進、農林水産業、地場産業等の振興のための国の各種支援制度の拡充も必要である。

5-5-2. 人材の育成

地域リーダーの育成、地域内の担い手の確保のため、人材育成に取り組むことが不可欠である。その際、維持・存続が危ぶまれる集落では、都市部で見られるような人材育成のための研修・セミナーなどの機会を活用する一方で集落対策の活動に参加し経験を積んでいくことによる、いわゆるOJTとの組み合わせによる人材育成が中心となると考えられる。

地域リーダーの育成にあたっては、地域に対する強い誇りと愛着、新たな取組への信念など先達者が培ってきた「志」を、後継者となるべき人材も共有することが重要である。単に与えられた活動や研修に参加するのではなく、互いの意思の疎通を密にする、自らが考え行動する機会を増やすなどの工夫が必要である。例えば、鳥取県智頭町の「ゼロイチ運動」では、行政は間接的な支援に徹し、住民の自主的な集落運営に委ねており、その結果、旧来の保守性の強い地縁組織の体質とは異なる新たな価値観が集落に芽生え、新しいタイプのリーダーが生まれてきている。このように地域内の担い手の中から地域リーダーを育成していくための工夫が必要であり、この面からも、住民が主体的に取り組むことが重要である。

担い手の育成にあたっては、維持・存続が危ぶまれる集落においても女性や高齢者の地域づくりへの参加が見られるが、今後の全国的な人口減少と高齢化の進行をふまえ、地域づくり活動等への柔軟な参加形態を工夫し、若者や地域外へ通勤する住民も担い手として巻き込むような活動機会を提供し、担い手の育成につなげていくことが重要である、そのため、国等の行政は、多様な個人がこのような地域活動に参加・体験する機会（ワークショップ、シンポジウム、社会実験等）を提供するための側面的な支援を図っていく必要がある。

地域の人材育成に関しては、国においても、条件不利地域における事業展開等の推進のため、住民、企業等地域の多様な担い手による協議会を運営できる人材の育成を進めており、平成20年度からは、「地域再生を担う人づくり支援経費」（国土交通省）として、地域づくりのリーダーとなる人材を育成するための研修会の実施や地域づくりのOJTをモデル的に実施することとしている。このような人材づくりに対する支援措置を一層充実させていくことが重要である。

5－6．維持・存続が危ぶまれる集落に対する「新たな公」による地域づくり

5－6－1．地域資源の発掘・有効活用

地域での話し合い等で地域の資源を考え、発掘することは、地域の誇りを取り戻し、住民と地域とのかかわりを強くすることにつながる。その際、住民自身は資源と認識していないものが都市住民等にとっては非常に価値の高いものである場合も多いことから、外部の専門家等の参加を得て行うことも重要である。3県調査においても、地域住民による地域づくりワークショップで地域資源の発掘（宝探し）を行った結果、これまで埋もれていた資源に価値が見出され、その活用策の議論につながっている例もある。このような地域資源の発掘は、地域産業の振興にも有効であることは言うまでもないが、地域住民の地域への愛着を高めることにもつながると期待される。

1) 地域産業の育成・振興

① 農林水産業の振興

維持・存続が危ぶまれる集落のほとんどが、農林漁業が主な産業となっていると考えられるが、このような地域で生産される農産物、水産物等の地場産品は、量としては大きなまとまりにならないものの、食材としての安全性の高さや特産品として価値の高いものも多く、これら地場産品について国内の都市圏はもとより海外をもマーケットとした新たな商業展開も重要であり、企業等とも連携した「新たな公」の活用が期待される。

中山間地域においては、「中山間地域等直接支払制度」（農林水産省）など農業生産を支える制度もあること、離島地域においても「離島漁業再生支援交付金制度」（水産庁）など漁業生産を支える制度があることから、これらの制度をうまく活用しながら、維持・存続が危ぶまれる集落を支える農林水産業の振興を図っていくことが期待される。

② 農林水産業の新たな展開

新たな特産品開発や、農林漁業と観光・交流の組み合わせなど、産業の複合化、高次化が望まれる。その際には、集落内部の人材だけでは限界が予想されることから、都道府県行政や大学等の研究機関との連携・協力による新たな起業や商品開発が必要となろう。このような新たな取組には高いマネジメント能力も必要とされるため、農協・漁協等の既存組織のノウハウの活用はもとより、必要に応じて外部の専門家等の活用も含めた「新たな公」などの組織化を図ることも必要となろう。その際には、事業の目的や段階に応じて、株式会社、企業組合、NPO など、多様な組織形態の各々長所・短所を検討した上で組織化を図る必要がある。

国でも、農林水産品等の地域資源を活用した中小企業の事業展開に対する支援など農商工連携の促進による地域活性化策を強化しており、このような制度を活用し、新商品開発等に取り組むことも考えられる。

③ コミュニティビジネス等の展開

地域の抱える社会的課題の解決に地域住民、民間事業者がビジネスとして取り組むコミュニティビジネスは、地域の自立的・持続的な発展、活性化に寄与できる大きな可能性を秘めている。行政も、コミュニティビジネスの担い手のなる人材を発掘・育成する取組への支援などコミュニティビジネスの支援も始まっている。「新たな公」による地域の課題への取組も、コミュニティビジネスへと発展する可能性も十分考えられることから、今後はコミュニティビジネスの事例等情報を広く共有し、持続可能な地域づくりに活かしていくことが重要である。

2) 地域文化の活用

維持・存続が危ぶまれる集落では、風俗風習や伝統芸能が地域の生活や産業と密接に関連して、形成・伝承されてきている。また、歴史的建造物や伝統的建築物群（街並み）などの文化財が残されているところもある。このような地域において培われてきた文化的資源を地域固有の資源として位置づけながら、地域のものづくり

文化と融合させて新たな産業や產品に創出につなげることや、観光資源として活用していくことが重要である。

新たな文化や芸術を創出し地域資源として活用することも重要である。例えば長崎県小値賀町では、歴史的建造物である教会を修復し、そこを会場として国際音楽祭を開催し、海外からも演奏者や参加者を誘致するなどの効果をあげている。このような音楽祭、映画祭、芸術祭などを独自に企画・開催し、地域の活性化につなげている地域も多くみられる。

また、鳥取県智頭町の新田集落では、明治以降人形浄瑠璃が継承されてきており、現在では NPO 法人「新田むらづくり運営委員会」の部会として「新田人形浄瑠璃芝居相生文楽部会」を設置し、保存・継承を図っている。

5-6-2. 都市との交流・連携の促進

地域内部の人材に限られている維持・存続が危ぶまれる集落では、外部との連携が不可欠であり、都市との共生（互惠）関係の構築を目的とし、「新たな公」を活用した多様な交流・連携の促進が必要である。なお、茨城県の地域づくりワークショップでも指摘されたが、新たに都市との交流・連携の促進に取り組む場合には、直ちに移住受け入れを目指すのではなく、取り組みやすいイベント開催等からはじめ、宿泊を伴うものや移住の受け入れへと進展させるなどの段階的な取組への配慮も必要である。

1) 二地域居住・UIターンの促進

価値観、ライフスタイルが多様化する中で、農山漁村と都市との二地域居住や、農山漁村への UI ターンによる地方への人の誘致・移動が注目されている。「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想（国土交通省国土計画局 H17.3）」では、1万人アンケートの結果、2005 年時点での二地域居住人口を約100万人と推計している。二地域居住に対する意向は、約 50%もの都市住民が将来行いたいという意向をもっており、50代、60代以降が二地域居住に対する意向が高く、既に始まっている団塊の世代の大量定年（約 700 万人）も考慮すれば、維持・存続が危ぶまれる集落においても二地域居住等による人口増の可能性も期待されよう。さらに、「ふるさと暮らしに関するアンケート調査（NPO 法人ふるさと回帰支援センター）」の5万人アンケートでは、ふるさと暮らしをしたいと思う都市住民は約 40%にも及んでいるなど、都市から農山漁村へ誘致・移動する潜在的な人口は極めて高いものといえる。

二地域居住の事例は各地でみられ、例えば、長野県旧四賀村では、荒廃桑園を都市住民向けの滞在施設付市民農園として低料金で貸し出し、二地域居住（1ヶ月に3泊又は6日以上滞在を義務付け）を推進している。

2) 居住環境の確保

二地域居住等の潜在的な需要を顕在化させるには、受け入れ側としての維持・存続が危ぶまれる集落において、移住者等に対する居住環境を確保する必要がある。維持・存続が危ぶまれる集落には、多くの空き家が存在しており、その活用を促進するため、NPO 等「新たな公」による仲介機能（貸し渋りの空き家の説得等含む）の整備が重要である。例えば、「NPO 法人ふるさと回帰支援センター」は、全国各自治体の空き家・遊休地の情報と都市部の団体・グループをつなぐネットワークの構築に取り組み、全国的な展開を目指している。また、新潟県佐渡市では、HP等で空き家情報を提供するとともに、空き家現地視察に係る旅費補助交付金などの制度を整備している。

他方、空き家の所有者が不在・不明などにより、その有効活用が困難なケースもある。島根県の社会実験からも空き家の有効活用が課題としてあげられており、このような家屋・土地の有効活用に向けては、所有者不明の土地等を所有者以外のものが利用するための制度のあり方に関して検討が必要である。また、公営住宅等の整備にあたり、地方公共団体独自の提案にもとづき従来は補助対象外の事業も一定限度まで交付対象とできる「地域住宅交付金制度」（国土交通省）を活用するなど、居住環境の確保に努めることも必要である。

3) 観光振興

維持・存続が危ぶまれる集落は、アクセス面等の条件不利性があるため、農林水産業とのタイアップや、農山漁村の豊かな自然を活用し、グリーンツーリズム、ブルーツーリズム、アイランドツーリズムなどの体験型観光を展開することが有効であろう。例えば、長崎県小値賀町では、第一次産業の生産者等も取り込んだアイランドツーリズム事業を総合的・効率的に実施していくために、小値賀町観光協会・ながさき島の自然学校・小値賀アイランドツーリズム推進協議会を統合した「NPO 法人おぢかアイランドツーリズム協会」を立ち上げ、各主体の連携を図った事業を展開している。

また、宿泊施設の整備の一環として消防法、旅館業法、食品衛生法等の規制が緩和され、新たな設備投資等を要さない民泊事業への参入が促進された。長崎県小値賀町では、約 1300 世帯のうち、約 50 世帯が民泊を行っており、引き続き民泊の拡大を目指している。このような取組が見られる一方で、民泊拡大に伴い効果的に PR を行うポータルサイト整備等を望む地域も出始めている。今後は、民泊事業への参入支援（規制緩和された制度の周知、先進的取組のノウハウを共有など）に加え、地域の取組を紹介する情報発信環境整備など民泊事業の成長にあわせた支援に取り組むことも必要と考えられる。

4) 若年層の交流促進

将来的な U ターン等を促進するためにも、若年層を中心とした都市との交流が重要である。小中学生を対象とした農林漁業体験、自然学校、さらには林間・臨海学校などの推進が必要である。国においても、平成 20 年度より、小学生を対象に農山漁村で一週間程度の宿泊体験活動を推進する「子ども農山漁村交流プロジェクト」（総務省、文部科学省、農林水産省）を実施予定である。国は、小学校の活動費用の一部補助や受入体制の整備などを支援し、将来的に全国の小学校で活動を展開することを目標としており、その推進が期待される。

また、都市と農山漁村との交流促進を目的とし、1 都 10 県の大学、企業、NPO 等が連携したプラットフォームを構築する「NPO 法人関東ツーリズム大学」が平成 20 年 9 月に開校予定である。

なお、「地域づくりインターン事業」（再掲）の経験者がリピーターとして地域を訪れるケースもみられ、さらに U ターンにつなげるよう各地域での工夫が期待される。

5-6-3. 生活サービスの供給

維持・存続が危ぶまれる高齢化が著しい集落においては、まず、個々の集落単位でサービスについて検討するのではなく、複数集落等の広い範囲で生活サービスのあり方を検討する必要がある。生活サービスとしての内容は、日常生活を支える食料品・生活必需品の調達や郵送サービス、医療・福祉、教育など様々なサービスがあげられるが、生活交通の確保も含めた生活サービス供給をマネジメントする人材や組織の整備が必要であるとともに、集落住民のニーズを的確に把握し、個々の集落の抱える課題に応じて柔軟に対応するため「新たな公」を活用した取組が必要である。

1) 生活サービスをマネジメントする組織等の整備

維持・存続が危ぶまれる集落では、担い手自体が不足しているため、生活交通の確保も含め、生活サービスを供給していくためには、外部人材も含めた多様な担い手の確保と総合的な運営管理が必要である。このようなマネジメントを行う人材や組織の整備について、「新たな公」を活用し、地域の実情に応じて工夫して行うことが必要である。例えば、鳥取県智頭町・徳島県美波町の事例では、生活サービス対策や活性化対策も含めた地域づくり事業をマネジメントする NPO や協議会といった「新たな公」を組織している。同様に、島根県調査においても、集落運営・活性化の向けた「新たな公」としての新組織（「集落支援センター」）について社会実験が行われた。

2) 住民ニーズの把握

生活サービスの供給にあたっては、第一に集落住民（高齢者等）のニーズを的確にくみ取ることが基本であり、その仕組みとしても、住民協議の場の構築（5-3にて前述）や、集落に関する目配り（5-7-1にて後述）が必要である。

3) 生活交通（交通輸送サービス）の確保

山間部等の高齢化が著しい地域では民間のバス事業等の採算性がとりにくいため、行政の支援はもとより、住民、NPO、民間等が連携した「新たな公」による多様な交通輸送サービス（DRT、各種有償運送の計画的導入など）について検討することが必要である。なお、「新たな公」による交通輸送サービスは、岡山県高梁市（備中地域）の住民ボランティアから始まった「福祉移送サービス事業」や、長野県中川村のNPO法人による「乗り合いタクシー（自家用車による有償輸送サービス）」など各地で取り組まれている。

しかしながら、ヒアリング調査（岡山県高梁市）では、山間集落は採算ベースに乗らない地域であることから、新たな財政支援が必要とされている。そのため、住民・事業者・行政等の地域関係者の合意と連携に基づいた創意・工夫や自発的な活動を総合的に支援する国の制度（「地域公共交通活性化・再生総合事業」（国土交通省）等）などを活用しながら、地域の実情に応じた生活交通を持続的に確保することが必要である。また、山間部の県境地域などの地域性に応じた規制緩和（複数の市町村や県にまたがる輸送サービスの認定など）について検討が必要である。

さらに、高梁市の例では、現在でも高齢者住民が後期高齢者住民を支えるといった構造がみられ、将来的には集落外の住民やNPO等による交通輸送サービス支援の仕組みが不可欠な状況にもある。現在は、市町村合併により、旧町村が実施してきた輸送サービスが緩やかに統合されている段階にあり、今後は、合併後の一体的な地域交通計画の策定・推進が必要とされている。

また、鳥取県智頭町における「ひまわりシステム」（郵便配達員が役場、病院、警察署等の協力を得て交通手段を持たない独居高齢者のために日用品や医薬品の受け取りを代行するサービス）は、配達員の強い要望もあり郵政民営化後も継続されている。このような「届けるサービス」について各地で工夫するとともに、地域の実情に応じて農協など公的な民間企業と連携した「新たな公」によるサービスの開発も重要であろう。さらに、より効率化を図るために、国においても過疎地域の有償輸送における貨物・旅客輸送の一体化など、制度に関して検討が必要である。

離島等の条件不利地域については、離島（中でも本島周辺の小離島）集落、山間部等の災害時に孤立する危険性の高い集落、豪雪地帯の集落などにおいて、通常時のアクセスを確保するとともに、災害発生等の緊急時における代替アクセスの確保が必要である。また、特に離島（中でも本島周辺の小離島）集落では、他地域に比して輸送コストが加算され燃油代が嵩むなどの問題への対処が大きな課題となっており、このような条件不利性に対する支援のあり方についても配慮が必要である。

4) その他

国等の行政は、維持・存続が危ぶまれる集落の条件不利性に配慮し、多様な民間主体と連携しつつ、以下の基盤や制度等の整備を促進し、地域を支援するものとする。

情報通信基盤の整備について、民間投資インセンティブの付与等による携帯電話通信基地の整備、光ファイバ網やケーブルテレビ網の整備、地上デジタル放送化への適切な対応などを進める。

保健・福祉・医療の体制整備について、巡回医療サービスの充実、救急医療機関（第二・三次救急医療など）の適正配置・整備を図るとともに、「新たな公」によるデイサービスの供給などの促進を支援する。

義務教育の体制整備について、地域住民との十分な協議・合意にもとづく小中学校の統廃合、通学手段確保のための支援、コミュニティスクールの普及などを進める。

安全・安心の体制整備について、災害時における通信設備障害のバックアップ体制の構築、市町村防災行政無線未整備地区の解消、ヘリポートの整備、孤立に備えたライフラインの拡充、ドクターヘリの導入、ICTを活用した中核的医療拠点と連携した遠隔医療技術の開発・普及、へき地医療医師の養成・確保（高等教育機関における配慮）などを進める。

5-6-4. 地域運営資金の確保

維持・存続が危ぶまれる集落の機能維持のための対策を進めるにあたっては、そのための資金の確保が重要である。資金確保の方向性としては、行政の財政支援、民間・個人等からの資金調達、地域産業による確保があげられる。

行政による財政的支援については、まずは、水路、農道の管理や水田などの地域資源の維持保全への代表的な支援である「中山間地域等直接支払交付金」（前述）の継続的な実施が求められる。

また、耕作放棄地の復旧、観光振興、伝統行事の再生など地域の将来に向けた積極的な取組に対しては、交付金加算措置の活用はもとより、住民の自主性を尊重した、使途の自由度が高い財政支援や、立上時だけでなく活動が軌道に乗るまでの複数年の支援など、柔軟な支援が望まれよう。例えば、鳥取県智頭町の「ゼロイチ運動」は、集落の行うソフト事業に対して10年間にわたる補助金（当初の2年間は50万円（上限）、3年目以降は25万円（上限））を交付している。また、京都府綾部市の「綾部市水源の郷条例」は、存続の危機に直面している集落（平成19年現在5集落）に対して、5年間を限度に、定住対策、都市との交流推進、地域産業の開発と育成、生活基盤整備に関して市の施策を総合的に講じるとともに、集落が主体的に実施する事業への助言・指導等の支援を実施している。

国においても、「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業（国土交通省）や「地方の元気再生事業」（内閣官房）など人件費への充当も可能な支援メニューが提案されており、このような制度が今後増えていくことが期待される。さらに、住民の自主性を尊重する観点からは、欧米等で良く見られるマッチングファンド方式（住民側が人件費も含む事業負担分を計上した上で、それに見合う補助を行政が行う仕組み）のような仕組みも有効であると考えられる。

民間・個人からの資金調達については、コミュニティの相互保証性を活かしたコミュニティ・クレジットなどの新たなスキームの活用、普及しつつあるCSRの精神を維持・存続が危ぶまれる集落に向けても発揮させることや、地域出身者等による「志」ある投資や寄付を促進することが重要である。例えば、前述の「綾部市水源の郷条例」にもとづき「綾部市水源の里基金」が設けられているほか、いわゆる「ふるさと寄付条例」を制定し、地域内外からの寄付金により基金を設置し、対象事業を限定して運用する取組も各地で見られる。

さらに、個人住民税の一部を本人の意思により生まれ育った故郷などに寄付金として納めるいわゆる「ふるさと納税」（※1）や、前述した事例にみられるように地域出身者など個人の持つ地域貢献意欲を顕在化させる取組は極めて重要である。維持・存続が危ぶまれる集落に対して広く国民一般から寄付を募る制度も望まれよう。また、個人からの投資については、事業を特定して購入者を募集するミニ公募債、NPOバンク、コミュニティファンドなどの創設など、多様な仕組みの活用も重要である。

農林水産業等が停滞する中で、地域産業により資金を確保するためには、農林水産業と観光とのタイアップなどの新たな産業振興、民泊事業の促進など新たな観光関連産業の振興、安全な地場産品の直販等の新たな流通ルートの開拓など、地域資源の特性に応じた多様な取組の工夫が重要である。また、経済・環境・社会問題に総合的に対応する地域提案型の農村開発モデルとしてEUで実施されている「LEADER（農村経済振興活動の相互連携）」※2など、行政と多様な民間主体が連携した「新たな公」が主体となる地域提案型の事業に対して、国がモデル的に支援を行い、地域独自の多様な所得獲得手段の創出につなげていくことも必要である。

※1 総務省に設立された「ふるさと納税研究会」の提言もふまえ、「地方税法等の一部を改正する法律案」において、地方公共団体に対する寄附金に係る税制の拡充措置が盛り込まれている。

※2 1991年から2006年までを3期に分けて取り組まれ、現在は、4期目(2007～2013年)として、「LEADER approach」が実施されており、EU資金の5%以上をLEADERに支出。

地域において、官と民のパートナーシップである Local Action Groups (LAG) が主体となり、開発計画を作成。LAGは、地域における多様な関係団体の代表により構成され、その意志決定レベルにおいては、民間のパートナーが50%以上を構成しなければならない。

5-6-5. 適正な国土保全・管理

維持・存続が危ぶまれる集落における資源管理機能の低下により、森林の荒廃、耕作放棄地の発生、水路の荒廃を招き、洪水や土砂災害等の自然災害の被害拡大につながる恐れや、森林、農地等の生態系を変化させ、鳥獣害の拡大や、棚田等の良好な景観の喪失などの影響も懸念されている。加えて、草刈や道普請などの生産補完機能の低下は、例えば林道等の利用が困難となった場合には、森林の荒廃を一層加速させることになり、土地の荒廃は、廃棄物の不法投棄を増長するひとつの要因となる恐れもある。

このように、維持・存続が危ぶまれる集落の機能低下は、当該地域にとどまらず、周辺地域、さらには河川下流部も含め広範な国土に影響を及ぼす問題である。そのため、国は、適正な国土保全と管理を図る観点から、森林、農地(耕作放棄地含む)等の適正な管理、景観保全、廃棄物の不法投棄などに関する対策を講ずる必要がある。

なお、森林や農地の管理や鳥獣害対策などは、限られた一部の空間で対策を講じても効果が期待できないことから、個々の農家や集落単独で取り組むのではなく、広域的な地域全体で取り組んでいく必要がある。地域全体でこれらの対策を検討することは、複数集落等地域全体のコミュニティの活性化にもつながるものと考えられる。

1) 農地の保全

中山間地域の集落においては、平成12年度からスタートした「中山間地域等直接支払制度」(前記)が、集落農地の保全に限らず、集落機能の維持に際して大きな役割を果たしてきたが、平成17年度以降も継続された同制度では、すべての集落協定に10～15年後の将来像を明確化した集落マスタープランの策定が要件となった。集落住民の協議を通じ、一集落一協定のみならず、複数集落協定の締結も視野に置くことにより、より長期的かつ広域的な目標のもとに農地の保全・利用が図られることが期待される。また、平成19年度より再編された「農山漁村活性化プロジェクト交付金」(農林水産省)では、棚田地域の立地条件に即したきめ細かな基盤整備のほか、都市住民が棚田の保全活動に参加する契機となる周辺環境の整備も補助対象とされている。今後は、このような集落営農を支える助成制度や関連補助事業制度を有効に活用して、耕作放棄を抑制しつつ農地の保全を図る必要がある。

なお、島根県の社会実験では、レンタル牛を放牧して耕作放棄地の粗放的管理を行った結果、草刈の費用と比較しても、放牧による粗放的管理は経済的に有効な手法とされた。

2) 林地の保全

森林所有者の不在村化や高齢化によって管理放棄、粗放化が進む林地の保全に際しては、地域の森林組合による森林施業の集約化や森林所有者に対する管理・保全の呼びかけ、経費負担を抑えた施業の提案などによって管理水準の維持を図るとともに、都市・農山村交流を通じた地域内外の住民による下刈、間伐の推進を図っていく必要がある。また、近年では企業による森林ボランティア団体への助成、店頭募金等の活用

による支援、社員による森林ボランティア活動の展開など、企業活動と連動した取組もみられる。特用林産物の生産・加工など地場産業の振興・高付加価値化等による資本調達のみならず、企業や NPO などとも連携した森林の管理や林地の保全が期待される。

3) 鳥獣害対策

少雪化等による鳥獣の生息分布域の拡大、耕地等の管理水準の低下等により、イノシシ、シカ、サルなどの田畑や居住地近辺への進出が増加するなど、各地で鳥獣被害が拡大している。獣害対策については、個々の農家や集落がそれぞれに対策を講じても効果はなく、広域的な範囲の地域全体で一丸となって取り組まなければならない。

また、餌源を生み出す農作業の見直しや生ゴミの適正処理などに関する集落住民への助言、自衛体制の整備や防護柵の設置等に関して、集落に対する適切な支援が行政に求められている。国においても制度の改善や予算措置の拡充等を行っており、これらを活用した地域での取組が重要となってくる。なお、島根県の社会実験では、サルとイノシシ両方に対応できる鳥獣被害防護柵を開発・設置した結果、その効果は従来のものより高いものと推測された。

4) 土地の所有者情報の的確な把握等

維持・存続が危ぶまれる集落では、所有者不在・不明の民有地である森林や耕作放棄地等が多く存在しており、その適正な管理の障害となっている。このような障害に対処するため、例えば、所有者が不在の森林、耕作放棄地、家屋等については所有権を移転させず、民有地を利用・管理できるような制度面の工夫も考えられる。また、所有者が不明の民有地を適正に管理するため、国においても新たな制度（一定期間の告知後、地方公共団体又は国が管理できる等）の検討が望まれる。

市町村等においても総ての所有者不在・不明の土地を特定しているケースは少ないため、まずはその状況を把握するため、地籍調査（山村境界保全事業など）の推進を図る必要がある。調査の効率的推進のためには、手続の簡素化の検討も必要であり、例えば、現在は境界確定に所有者の立会いが必須となっているが、遠方の所有者に対しては図面による確認・確定を認めるなどの措置の検討が考えられよう。さらに、集落住民が、地籍調査の事前に境界確認、土地の状況確認などを行う「地域資源の棚卸し」作業を行うとともに、これらの情報を整理しデータベース化しておくことも重要であり、その促進のための支援も重要である。

なお、維持・存続が危ぶまれる集落等の地域は、国土保全上極めて重要な地域であり、今、土地利用の状況が最も動いている（耕作放棄地の増加、空き家等）地域でもある。高度成長期の都市開発にあたっては、都市計画法等諸制度により計画的に開発がなされてきたが、維持・存続が危ぶまれる集落等の荒廃を抑制するため地域を計画的に管理する総合的な制度は見あたらない。地域が地域管理の方針を決めた場合にそれを後押しするような制度についても検討する必要がある。

5-7 地域づくりにあたっての行政の役割等

5-7-1 維持・存続が危ぶまれる集落に関する目配り

1) 目配りの必要性

維持・存続が危ぶまれる集落では、人口減少、高齢化が急速に進む中で、高齢者をはじめとする住民の買い物、医療・福祉等の日常生活の不便さをはじめ、農地や森林の荒廃、災害への対応力の低下など様々な問題の発生が懸念され、集落に安心して住むことが困難となるなどの状況に直面している。さらに、市町村合併の進展により、地理的に周辺にある集落などでは、住民ニーズの行政への反映が難しくなっているところもある。国土形成計画においても「すべての住民が地域社会とのつながり(縁・絆)を維持できるよう、住民の不安や要望を行政が継続的に把握する目配りが必要である。」としており、行政は、維持・存続が危ぶまれる集落に対して住民の細かな要望を把握し、不安を解消するため、きめ細かな目配りとしての「温かいモニタリング」を行う必要がある。

集落は、生産の場であると同時に、生活の場、自治の場でもあり、「温かいモニタリング」にあたっては、人口、世帯数、高齢化率、立地条件や資源管理状況等の定量的・定性的な指標を把握するとともに、そこに暮らす住民の不安や要望、自治組織の活動や生活扶助機能などの実態を把握し、時宜に応じてワークショップの開催や地域担当制度を導入するなどモニタリング指標を活用した集落対策に取り組むなど、きめ細かな目配りが必要である。

他方、18年度の調査結果では、集落機能が低下、あるいは機能維持困難としている集落は全体の約15%となっており、人口減少・高齢化の傾向を考慮すると、ますます集落機能の低下は進んでいるものと思われる。機能低下が進んだ場合には、集落の内発力による対応はかなり困難な状況となることが予想されるため、維持・存続が危ぶまれる集落の対策はこのような段階に至る前から早めに取り組む必要があり、維持・存続が危ぶまれる集落を早期に発見するため、定量的な指標等を経年的にモニタリングしていくことが必要である。しかしながら集落の人口や世帯数といった定量的な指標だけでは、この危険性を示す段階を見極めることは困難である。2-3-2で示したが、既に消滅した集落と、今後10年以内に消滅するとされている集落について、人口・世帯数の累積度数分布を比較し、累積比率70%程度までは両者がほぼ同様の傾向を示していることから、70%に達する人口10人、世帯数5世帯というラインを一例として提示したが、これは、集落の消滅危険性が極めて高い段階を示すものである。そのため、人口、世帯、高齢化等の定量的な指標のモニタリングを継続し、急激な変化等が発生する以前に、維持・存続が危ぶまれる集落を早期に発見することが基本となる。

2) 国・都道府県・市町村の役割

① 市町村

基礎的な生活圏である集落の範囲は地域により様々であり、国勢調査や農業センサス等の既存の統計調査では実態に即した集落データを得ることが難しいこと(P101参照)、集落機能を他集落と合同で維持している集落では今後の維持・存続が難しくなっていることがデータ分析からも示唆されており、こうした他集落との協働・連携の実態は、基礎自治体である市町村において集落一地区(小学校区)一市町村とに亘る地域内の重層的な関連性を含めて把握できるものである。したがって、基本的には住民生活に最も密着した行政サービスを担う市町村が主体となって目配りを行うことが必要、かつ有効である。なお、市町村合併の進展等により行政だけでは地理的に周辺部にあるような地域のニーズを十分把握することが困難になっていることから、地域の自治組織等と連携した集落への目配りも重要である。

その際には、高齢者等の集落に対する意向も含め、将来に向けた地域情報をいかに的確に把握するかを前提とし、集落毎に歴史的な形成過程が多様であること、自然環境を中心とした地域資源に恵まれている反面、

地域内の人材が限られていることなどから資源が埋没しがちなことなどを十分にふまえた、きめ細かな目配りが不可欠である。

また、これらのモニタリングの結果をふまえて、例えば、人口減少・高齢化等が顕著な集落等において、住民主体の協議の場の設置を呼びかける、積極的に支援するなどの対応を図る必要がある。

② 都道府県

都道府県は、基礎自治体を超えた資源の保全や管理のために、広域的な観点から一体的な土地・資源の管理・保全が求められる市町村界付近等のモニタリング情報の集積、さらにはそれをふまえた適正管理への技術的支援等が求められる。

なお、平成19年11月1日時点で、16の都道府県において、独自の集落实態調査を実施（調査中含む）しているほか、集落対策を横断的に統括する部署やプロジェクトチームを設置している都道府県が8、設置予定が6団体であり、これらの取組の充実が期待される。

また、鳥取県では全市町村が実施する住民アンケートについて、一部を全県共通のシートにして調査を実施したり、島根県では住民基本台帳の調査の際に集落情報を追加で収集したりするなど、地域の情報を的確に把握し、住民と行政との双方向での情報共有を図るなど、独自の調査設計を行っているところもある。

また、高知県が行っている行政職員の地域への派遣（配置）「地域支援企画員」は、都道府県による温かいモニタリングのひとつの手法とも考えられ、このような制度の今後の発展が期待される。

③ 国

国においては、平成11年度、18年度に全国の過疎地域等の集落を対象とした実態調査を実施しており、今後とも定期的な全国調査を実施し、国による国土政策、地方再生施策の点検等に活かす必要がある。

上記の調査の実施のほか、例えば国勢調査等のメッシュデータを活用して、人口・世帯動向の概括的な把握や、耕作放棄地、土地の荒廃状況などの土地利用状況の概括的な把握など、国土全体の状況を俯瞰し、国土政策上の課題を把握するためのモニタリングを行うことも重要である。

さらに、集落に対する温かいモニタリングを全国に普及していく必要があり、国が市町村と連携してモデル的に調査を実施しその有効性を確立するとともに、優良事例を紹介するなど、その普及に努める必要がある。

図表5-2 市町村・県・国のモニタリングの役割

	役 割	具体的な調査等のイメージ
市町村	○集落に対する温かいモニタリング (集落に対する温かいモニタリングは市町村が主体となることが基本)	○既存統計の活用・システム改良(人口、世帯、高齢化状況等) ○行政事務の活用(Uターン人口等) ○現地踏査等(農地、森林、家屋・土地等の管理状況の把握) ○集落住民アンケート・ヒアリング調査 (住民の不安・要望、機能維持状況、集落のリーダー、役員数等) ○集落でのワークショップ(地域資源の発掘等) ○高齢者独居世帯等への目配り など
都道府県	○市町村のモニタリング支援 (広域的な観点からのモニタリング、都道府県自らの温かいモニタリング)	○現地踏査等(市町村界周辺等の状況把握) ○市町村調査の支援(企画、予算面等) ○既存統計の活用(土地利用、災害危険区域等) など
国	○国土全体の見地からのモニタリング ○温かいモニタリングの普及 ○モニタリング環境の整備	○国勢調査等のメッシュデータによる分析 ○土地利用状況の概括的把握 ○モデル的な集落モニタリングの実施 ○モニタリングソフトの開発・支援、既存制度の検討(地籍調査の簡略化等) など

3) モニタリングのあり方

① モニタリング項目

2-3-3で示したとおり、集落の維持・存続を左右する重要な要因として、以下の指標があげられる。

- ・定量的な指標：人口、世帯数、高齢者人口（65歳以上）、壮年者人口（30～64歳）、本庁からの距離
- ・定性的な指標：地形的末端性

上記結果、既存調査結果等をふまえれば、以下の項目に関してモニタリングを継続していく必要がある。

○基礎的社会構造

- ・人口（実数、増減、高齢者・壮年者比率 等）、世帯（実数、増減、構成）、高齢者単身世帯数 等
- ・Uターン人口、二地域居住人口 等

○立地条件

- ・地域区分（山間地・平地等）、地形的末端性、地域指定（災害危険区域、豪雪、離島等）
- ・各種サービスへのアクセス（本庁・支所、医療・福祉・教育施設、DID 等）、ICT基盤

○産業構造

- ・産業別就業者、農林漁業（戸数・人口）、経営耕地面積、保有山林面積 等

○資源管理・既存ストック

- ・耕作放棄地、土地・家屋の所有・管理状況（不在地主、所有者不明）、遊休公共施設、空家 等
- ・鳥獣被害、廃棄物不法投棄 等

○集落活動の状況

- ・集落機能（資源管理・生産補完・生活扶助）の維持状況
- ・地縁型コミュニティ（自治会、消防団、婦人会等）の有無、役員数、都市との交流（イベント等）状況 等

○集落住民の意識や意向（本音の把握）

- ・日常の生活環境、雇用・労働環境、居留意向 等

○地域の人材（地域リーダー等）や組織体

- ・地域リーダー、NPO、ボランティア団体 等

○地域資源（地域に埋もれている資源（宝））

- ・自然資源、歴史文化資源（文化財、伝統芸能、祭り等）、郷土料理、特産品 等

○維持・存続の危険性の判断に関連する定性的事象

- ・路線バスの廃止、保育園・小中学校の統廃合、中山間地域等直接支払制度の集落協定締結の有無 等

上記項目と、モニタリングの主体（市町村＆住民、市町村、都道府県、国）、主たる目的（維持・存続が危ぶまれる集落の早期発見、集落へのきめ細かな温かい目配り）との関係は以下のように整理できる。

図表5-3 モニタリングの項目・目的・主体

モニタリング項目	市町村＆住民	市町村	都道府県	国
基礎的社会構造		○	○	○
立地条件		○	○	○
産業構造		○	○	
資源管理・既存ストック	□	□	□	□
集落活動の状況	○□			
集落住民の意識や意向（本音の把握）	○□			
地域の人材（キーパーソン等）や組織体	□	□	□	□
地域資源（地域に埋もれている資源（宝））	□			
維持・存続の危険性の判断に関連する定性的事象		○	○	

○：主に維持・存続が危ぶまれる集落の早期発見のため □：主に集落へのきめ細かな温かい目配りのため

② モニタリング手法

集落単位の基礎的社会構造としての人口、世帯等の状況を、国勢調査、住民基本台帳、農業センサスなどの既存統計から、全国総ての市町村で、一律的に把握することは困難な状況にある（P101 参照）。そのため、現地踏査が必要であるほか、高齢者等の住民の不安や要望を正確に把握するなど、きめ細かな目配りが必要なことから、Face to Face で把握することを前提とした、仕組や体制の構築が必要であり、例えば、以下のような取組があげられる。

- ・地域単位の行政懇談会（ワークショップ）等の従来からの取組の充実（集落住民と行政との連携強化）
- ・行政職員の地域担当制（地域担当の職員が、自治組織の事務局的な機能を行政が支援する）の導入
- ・民生児童委員・運動普及推進員などの活用
- ・「ひまわりシステム」（鳥取県智頭町で行われている、郵便配達員が役場、病院、警察署等の協力を得て交通手段を持たない独居高齢者のために日用品や医薬品の受け取りを代行するサービス）の活用や、宅配業者等も含めた活用

さらに、モニタリングにあたっては、以下の事項に十分配慮する必要がある。

○指定統計の活用可能性の検討

- ・国勢調査の基本単位区、住民基本台帳の行政区（市町村合併により一部市町村において行政区単位の集計が困難となった市町村が発生）と、集落区域との同定・関連性を対照するための検討。なお、電算システムの改変、データ入力等の負担が発生する場合には、負担に対する支援措置も必要であろう。
- ・農業センサスデータ活用の検討（ただし、農業センサスは農家だけが対象であることに十分留意）

○一般的アンケートの留意点

- ・高齢者、若年層、女性の意向など、集落住民の多様な声を正確に把握するため、従来の世帯主等を対象とした1戸1票方式ではなく、「個」を対象とした1戸複数票方式の調査が必要。
- ・なお、高齢者等の意識・意向（本音）を正確に把握するには、調査票によるアンケート（選択肢が限定され、作成者の意図に応じた回答が誘導される可能性あり）には、限界もあることに配慮が必要。
- ・ヒアリング調査では、労力・人件費が嵩むなどの問題もあるが、NPO、自治組織等と連携したり、住民の日常生活と密接な部門（福祉、郵便等）と連携して行うなど、受け手の住民にとって手間のかからない調査の検討が必要。

○データの共有化（情報を行政機関等が共有し、政策に活用していくことが必要）

- ・集落カルテの作成・共有（統一様式によるモニタリング等） 例：鳥取県の集落調査
- ・GIS等の活用（集落の基礎的社会構造、立地条件をはじめ、土地・家屋等の管理状況、所有者に関する情報を地図化）

【参考】

統計調査	最小単位	概 要
国勢調査	基本単位区	平成 2 年国勢調査の調査時に設定。原則として街区を基準にし、街区が設定されていない地域は道路や川などの地物で分割し設定されており、特別な変化がなければ変更しないこととされている。なお、平成 7 年以降は小地域集計の単位は基本単位区ではなく町丁・字等別集計となっている。 <u>ただし、街区を基準にしているとはいえ、統計上の区分であり、実際の集落エリアとは必ずしも一致しない。</u>
	調査区	調査員一人が担当する区域で、原則として基本単位区 1～2 区を分担するとされている。ただし、1 調査区は概ね 50 世帯で 1 調査区となるよう設定するため、基本単位区が大きい場合は基本単位区を複数の調査区に分割する。全国で約 98 万の調査区が設定されている。
	メッシュ統計	人口・世帯数等の主要データ項目については、約 1 km あるいは 500m の地域メッシュ統計が作成されている。
農業センサス	農業集落	昭和の大合併前の旧旧市町村を最小単位としている（農業地域類型の設定上）。ただし、農業に特化した統計であり、農家がなくなれば当該集落は消滅扱いになり、 <u>農業に関わっていない人も含めた地域（集落）全体の把握は不可能である。</u>
住民基本台帳	（世帯住所）	最小の基礎データは各世帯の住所であるが、市町村ごとに大字・字など集計上の区域を設定している。この区域は集落と一致することが多いと考えられるが、 <u>近年の市町村合併に伴い、電算処理システムを統合したため、これまでの行政区単位での集計が不可能となった市町村が多く発生している。</u>

【参考】

サンプル：集落と国勢調査、農業センサスの各単位区との関係（山形県小国町の例；一部抜粋）

S54をベースとした集落						H9過疎地域アンケート		国勢調査		農林業センサス		行政区		駐在区		集会施設有無	地区館名	
	大字	区域名	S54 No.	S60 No.	H17 No.	NO.	集落名	基本単位区番号	No.	NO.	区域名	NO.	区域名	NO.	区域			
						平成17年国勢調査		2005農林業センサス		H18.3.31現在		※1						
旧北小国村	五味沢	徳網	1	1	1	29	五味沢	77-2	1	1	樋倉	1	樋倉徳網	1	1	五味沢	○	
		樋倉	2	2	2			78-1	2			○						
		五味沢	3	3	3			79-1-1	3	2	五味沢	2	五味沢	◎			五味沢	
		出戸	4	4	4													
	石滝	石滝	5	5	5	27	石滝	79-1-2	4	3	石滝	3	石滝	2	石滝	◎	石滝	
		中野	6	6	6													
	小股	小股	7	7	7	28	小股	74-1-1	5	4	小股	4	三ヶ字	3	三ヶ字	◎	小股	
	太鼓沢	太鼓沢	8	8	8			74-1-2	6	5	二ヶ字	4	三ヶ字	3	三ヶ字	○		
	鷺	鷺	9	9	9			74-1-3	7							○		
	焼山	焼山	10	10	10			73-1-1	8	6	四ヶ字	5	六ヶ字	4	六ヶ字	◎	六ヶ字	
	荒沢	荒沢	11	11	11	26	四ヶ字	73-1-4	9	7	折戸							
	樋の沢	樋の沢	12	12	12			73-1-3	10									
	中島	中島	13	13	13			73-1-2	11									
	折戸	折戸	14	14	14			72-2-1	12									
	入折戸	入折戸	15	15	15			72-2-2	13									
	長沢	長沢	16	16	16			75-1	14	8		長沢	6	越長	5	越長	◎	長沢
	越中里	越中里	17	17	17	30	長沢	76-1	15	9	越中里				◎	越中里		
	板倉	板倉	18	18	18			68-1-1	16									
	今市	今市	19	19	19	31	今市	68-1-2	17	10	今市	7	今市	6	今市		今市	
	松崎	松崎	20	20	20			68-1-3	18									
	尻無沢	尻無沢	21	21	21	32	尻無沢	69-1-1	19	11	尻無沢	8	尻無沢	7	尻無沢	◎	尻無沢	
	網代瀬	網代瀬	22	22	22			69-1-2	20									
	舟渡	中里	23	23	23	33	舟渡	70-1	21	12	舟渡	9	舟渡	8	舟渡	◎	舟渡	
		窪	24	24	24													
		宮崎	25	25	25													
		入山	26	26	26			71-1	22									
		蟹沢	27	27	27													
小計			27	27		8	22			12	9	8	12	9				

5-7-2. 「新たな公」の取組促進のための環境整備

維持・存続が危ぶまれる集落における行政の役割としては、5-7-1で示した目配りを実施するほか、「新たな公」における多様な主体の中のひとつの主体として地域づくりを担うこととなるが、もう一方で、行政には、「新たな公」による地域づくりの活動環境を整備することも重要な役割であると言える。以下、主体ごとに、期待される役割を簡単に述べる。

1) 市町村、都道府県の役割

多様な主体間の調整や、財政的支援など、行政の果たすべき役割は大きい。特に、維持・存続が危ぶまれる集落においては、行政によるきめ細かな目配りが不可欠であり、このような役割は住民生活に最も密着した行政サービスを担う市町村において特に重要である。

市町村の役割としてまずは、茨城県、広島県の調査において、地域づくりワークショップの有効性が指摘されたことをふまれば、早期の段階で地域づくりワークショップのような協議の場を持つことを住民側に対して積極的に働きかける必要があるといえる。5-1にも示されているとおり、行政による集落住民への働きかけは一日でも早く実行すべきであり、市町村はモニタリングにより集落の状況を常にきめ細かく把握しつつ、いわゆる「スピード感」をもって取り組んでいく必要がある。

その際には、住民の発意を尊重・昇華することを基本とし、市町村行政は、「支援する」といった意識ではなく、集落住民とともに「伴走する、ともに汗をかく」といった意識で臨むことが望まれる。また、そのための行政職員の意識改革にも取り組む必要がある。

また、「新たな公」の活動により集落対策に取り組むにあたり、不慮の事故等について不安を抱えている団体もあり、安全面に係る保健・医療や交通輸送サービスなどや、防災面に係る事項については、行政と「新たな公」の活動団体間で、予め責任の所在を明確化するための協定等を締結するとともに、一定の責任は行政が担保していくべきと考えられる。

2) 国の役割

国は、維持・存続が危ぶまれる集落における「新たな公」を活用した地域づくりを促進するため、先導的なモデル的事業の実施を促進する。さらに、全国各地の維持・存続が危ぶまれる集落における「新たな公」を活用した取組の実態を、都道府県等との協力も得ながら調査・把握し、先進的、効果的な優良事例を表彰するなどの顕彰制度を設け、これら優良事例を紹介するなど、「新たな公」の全国的な普及促進に努める。

さらに、「新たな公」の取組を活性化させていくには、各地域の取組に関する情報提供や人材育成を支援し、多様な主体のネットワーク化を支援する中間支援組織も必要になってくる。国もこのような組織の活動環境を支援するなど、「新たな公」による地域づくりが全国で展開されるよう、必要な支援を行うことが求められる。

5－8．集落の存続が困難となった場合への対応（慎重かつ十分な配慮）

国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、我が国の総人口は2050年には約9,515万人になると見込まれていること、また18年度調査において、11年度調査時点から集落の約200が消滅していることから、維持・存続が危ぶまれる集落において各般の対策を講じていった場合でも、今後ある程度の集落が、地域住民の判断の結果として消滅していくことも十分想定される。このような場合も想定し、国土づくり、地域づくりの観点からどのような対策が必要かを検討することは重要なことであると考ええる。

まず重要な点は、集落が存在する間は、そこで暮らす住民に対し、電気・ガス・水道といったライフラインや交通・医療・福祉サービスなどの基礎的な行政サービスを継続し、集落住民のQOL（生活の質）を最後まで維持することが基本となるという点である。集落住民が不安を感じて暮らすのではなく、残された貴重な資源を後世に引き継ぐべく誇りと希望を持って暮らせる環境づくりが重要である。

さらには、集落の維持が困難となった場合には、適正な国土の保全や、集落到蓄積された知恵や財産を保全するアーカイブ活動に対して十分な配慮が必要であり、詳細を以下に示す。

1）集落消滅後の適正な国土保全

集落消滅後における集落内の森林、農地、家屋等については、国土保全の観点から管理していくことが重要である。これらの土地や家屋が放置されることは、森林の荒廃、耕作放棄地の発生等をまねき、洪水や土砂災害等の自然災害の被害拡大や、生態系の変化による獣害の拡大などが危惧され、国土保全上の問題となる。家屋についても鳥獣の棲家となるなど問題が危惧される。他方、森林、農地、家屋等が遺産相続された場合、遠隔地に居住する血縁者に所有権が移動するケースが少なくないが、その所有者は、土地の境界線はもとより、おおよその位置すら把握していない場合が多く、これらの土地や家屋を行政等の第三者が適正に管理することも困難に陥ることが予測される。そこで、このような土地や家屋を目録化し、その位置の明確化、所有者の売却・貸出の意志確認などの「棚卸し作業」を行い、行政等による消滅後の適正、有効な管理につなげることが重要である。

また、消滅以前から、集落住民や土地等の所有者との協議・合意に基づき、林野や道路等の管理水準を緩やかに低下させたり、農地の粗放的管理を導入するなど、長期的には自然的土地利用に転換していくことなども見据えた、新たな土地利用秩序のあり方についても検討が必要であろう。

2）文化的財産のアーカイブ活動

集落の消滅は、長年にわたり集落住民が継承してきた文化的財産（知恵、言い伝え、生産技術、文化・宗教的行事など）が喪失することでもある。一度失われてしまった文化的財産は、元のままの形で完璧には復活しないが、それを記録保存し、周辺地域等も含めて継承していくことにより、集落固有の文化的財産の喪失を最小限に留めることが必要である。そのため、このような文化的財産についても、「目録」を作成する必要がある、この観点からも集落のモニタリングが重要である。さらには、ひとつの集落の消滅に対して、地域固有の文化的財産を後世に伝えていくための国民的なアーカイブ運動も期待される。

