

< 長崎県内自治体における集落支援政策の現状と課題 >

研究年度 令和 3年度

研究期間 2021年度～ 年度

研究代表者名 綱辰幸

共同研究者名

1. はじめにー農山村の空洞化

現在の我が国の農山村といった条件不利地域は、人口流出、特に15歳から60歳までの生産年齢人口が著しい。そのため、多くの農山村、条件不利地域では、人口構成の高齢化が進んでいる。これを「人の空洞化」と呼びたい。また、農山村における活動世代、生産年齢人口に著しい減少による農業の担い手の減少及びそのことと関連した耕作放棄地の拡大が発生しており、これを「土地の空洞化」とする。さらにこのような状況から、農山村、個別集落などでは、地域の会合、寄り合いなどの地域のコミュニケーションの機能も停滞しており、集落としてのつながり、相互扶助などが十分発揮できなくなっている。このような状況は「むら（集落）の空洞化」とも表現できる。さらにこのような状況が進展していくと、子どもに対して地域外に居住することを強く勧めるなど、高齢者を中心に地域の住民が居住地域に誇りを持たない住民が発生、増加してくる。このような状況は、「誇りの空洞化」とも表現できるだろう。

このような「空洞化」の進展することで、今後の集落、コミュニティの維持にマイナスの影響を与えるものと思われ、地域の多様性、地域文化の維持といった観点から課題を残すことになると思われる。さらに、このような空洞化が中山間地域多く発生している。またこのような空洞化が発生している地域は、交通の不便な行き止まり地域に多く、一般にそのような地域は水源の里など地域も多い。そのような地域が限界集落化、さらには集落が消滅することは、周辺及びさらには下流地域にも影響を及ぼす可能性があることから、農山村の消滅は、都会の住民にとっておも他人事ではなく、水源の確保等身近な問題と言えるだろう。事実、神奈川県は森林環境税では、「良質な水の安定確保」に加え、「里山集落の環境整備」や「安全・安心な都市のみどりの形成」など森林の持つ様々な恵みを実現するために、その費用を県の地方税として、県全体で負担している。このように中山間地域の集落の維持は、当該地域のコミュニティの問題だけではない。

空洞化については、「空洞化の里下がり」として、以前から考えられていた中山間地域だけでなく平地でも見られるようになった。その背景には、海外からの安い農産品の輸入等による農家世帯の所得の減少や、地域の工場等働く場の減少による農家の兼業、副業収入の減少も大きく影響していると思われる。さらには、平成の市町村合併による行政区域の拡大、コンパクトシティ推進による周辺部の衰退も影響しているものと思われる。

2. 農山村再生への視点

そこで農山村の衰退、消滅を防止、抑制するために、次の点を考慮する必要があると思われる。

第一に、地域の再生するための目標については、「所得増大」、「若者定住」といったはっきりとした目標ではなく、より幅広く「安心して、楽しく、豊かに、そして誇りを持って暮らす」のよう

な総合的、包括的な課題設定が必要であり、目標の設定や遂行については、住民が主体になることが必要である。

現実的には、行政主体、行政依存となる可能性があるが、総合的な、包括的な目標を設定することで、多くの住民が、肩肘張らず参加出来る。

そして、第二に先の述べた「誇りの空洞化」に対して「誇りの再建」が必要になる。その場合、暮らしの視点から、再生の立体的な組み立てを、「地域の力」の中から析出することが強く要請されている。

この場合、暮らしの視点から再建を考える場合、特に重要となるのはコミュニティといえよう。他方で、人口減少、高齢化が進み、人と人との結びつきが弱いなかでの地域コミュニティをどのように維持、発展させていくかは大きな課題といえよう。

新しい農山村コミュニティの組織のあり方としては、まず、地域の広い意味での自治組織であり、また同時に地域生活またはそこまでするまでも地域の活動費用を賄えるための、一部経済活動を行なう組織でもあることが望ましい。そして、地域において従来から存在するそもそも地縁組織である集落（町内会）とは別だが、伝統的な組織とは補完的關係を有している。ただ、伝統的な組織の構成員の理解が伴うものであれば、組織または構成員が同じものということも可能である。そして、従来の組織である集落では出来ないことを積極的に取り込むことが必要である。そのような新たな事業を始め、運営していくためには、金銭、権利等あるので新たな形での組織で運営することが望ましいと考えられる。

そのような組織の形成及び運営を考える場合、中山間など当該地域住民が現状を踏まえて「自らの問題」として、当事者意識をもって、積極的に課題解決に対応しようとする意志の醸成が必要になってくる。そのためには、地域の行事、事業を運営するための安定的な財源の確保が必要となる。事業として長期的な活動を遂行していくが必要になる場合は法人が必要となる。また、指定管理等行政からの事業を委託する場合でも、法人ではなくとも、任意団体といった組織が必要となる。

他方で、地域の維持、活性化のためには、一定資金や特定のスキルをもった人といった行政からの支援が必要になる。ただその場合、自治組織と町内会など旧来の集落組織との関係は一定配慮が必要になると思われる。また、行政からの支援については、行政上の意志決定の課題でもあるが、特に立ち上げ時など「スピード感」を持って対応する必要があると思われる。

また実際に地域の自治組織を運営、発程して行く場合、三要素が必要になる。第一に、参加の場づくりである。この「場」とは、建物という物理的な場でもあり、また組織といったメタファーとして「場」でもある。組織を運営していく場合そのような「場」が必要になると思われる。

次に地域を経済的に活性化して行くためのお金とそのお金が地域に循環する仕組みが必要になってくる。お金、ビジネスの実施についても、地域に住む多くの人にはもともとの生業を持っているか、高齢者の場合年金の給付を受けているので、多くの場合大きな収益を挙げる必要はない。地域の自主事業の実施や、自分が少しの安心やより良い生活を送るため、または孫へのお小遣いなどのための資金が必要となる。そのため、多くの場合、一次産品や地場産業など当該地域の地域資源を活用した小さいビジネスを実施することが必要であり、一定の収益・留保資金は地域内に再投資し、地域の資金循環をおこすことが必要であり、また生産、加工、販売など各フェーズで多くの人に関われることが必要になってくる。またこのような地域内でのビジネスを実施する場合、

そして最後に、先述した「誇りの空洞化」への対応が求められる。そのためには、他との比較するのはなく、その地域の暮らしにおける再評価、その地域における暮らしの「ものさし」づくりが必要になってくる。地域の暮らしに関わる地域の人々の価値観、つまり「ものさし」を一つずつ形成していく必要がある。これは、東京を中心とした価値観をもとにしたものではなく、人々が今住んでいる地域を再評価し、その価値を再確認することである。その中で、地域の自然や天然資源を肯定的に捉えることができる。

3. 集落支援の事例－五島市の事例

「五島市における地域コミュニティの維持/再生 地域の絆再生事業」について

具体的な行政の集落支援の取り組みとして、五島市にヒアリング調査をおこなった。五島市では、過疎化や高齢化の進展、個人の価値観の多様化などから、地域を支える人材不足、住民同士のつながりの希薄化そして地域コミュニティの弱体化といった課題が生じている。そこで、五島市では、「地域の絆再生事業」を実施した。この取り組みは、五島市のまちづくり協議会を中心に、町内会、公民館、市の支所・出張所そして各種団体が一体となって取り組んでいる。

この事業の概要と内容は次の様である。

地域住民と行政の協働によるまちづくりを推進するため、住民同士が相互に支え合う「地域の絆」の再生を図るとともに、地域の特性を活かしたまちづくりを推進する取り組みを平成26年度から展開したものである。

3.1 具体的な事業内容

(1)市内13の公民館単位で「まちづくり協議会」を設置した。特に、平成26年度については、奥浦、三井楽、奈留の3地区で実証事業として開始し、翌年の平成27年度から市内全地域に拡大した。具体的に13地域とは、福江、緑丘、奥浦、崎山、本山、大浜、椀島、久賀、富江、玉之浦、三井楽、岐宿、奈留である。

(2)「地域の絆再生事業交付金（一括交付金）制度」を創設した。これは各種団体に交付されている関係課で実施している13種の補助金を集約のうえ、新たに地域課題を解決する取り組みに活用出来る交付金を各「まちづくり協議会」へ交付する取り組みである。

この交付金の活用については、一定老人会の費用など固定的な部分もあるが、多くの場合まちづくり協議会の判断で予算の配分は決定することができる。他方で、予算の執行については、実施するまちづくり協議会での説明責任が求められることになる。

(3)まちづくり協議会の活動を支援する集落支援員を各地区に配置した。具体的には、福江緑丘、奥浦、崎山、本山、富江、玉之浦、三井楽、奈留の各まちづくり協議会に各1名ずつ派遣した。残りの椀島と久賀島については地域おこし隊が兼務している。配置された支援員またはおこし隊員は、地域における意見をより多く集約し、地域の課題解決に向けた取り組みを行なっている。

年数回まちづくり協議会や集約支援などが一同に会して、自慢大会として、良い事例の発表、共有している。また、運営の方向については、集落支援員など通じて市から支援誘導することもある。

3.2 予算規模と財源

表1 総事業費（交付金額、百万円）

	H26	27	28	29	30	R1	2	3
事業費	21.18	52.02	49.02	48.22	45.27	44.45	48.00	42.72
内) 過疎債	21.1	52.0	49	48.2	45.2	44.4	48.0	42.72

事業の総事業費は表1のようである。1年の平成26年度について、3地区先行で実施したので少ないもの27年度5202万円が最大でその後減少しており、令和3年度では4272万円となっている。五島市の歳出規模が約350億円（R2）であることを考えると大きなものではないがまた事業費の財源はほぼ過疎債で賄われている。これは市のヒアリング調査で確認したのだが、島根県雲南市の取り組みを参考にしたところであった。

3.3 まちづくり協議会での事業とその成果・効果

事業の成果、まちづくり協議会のについては次の様なものが挙げられる。

- ・ 地域の住民ニーズ把握のためのアンケートの実施
- ・ 高齢者交流サービスや声かけ・見守り・居場所づくりの事業
- ・ 社会福祉法人との連携した買い物ツアーやボランティアドライバーによる送迎支援などの日常生活の支援事業
- ・ 地域の特産品を販売する軽トラ市の開催など、自分たちで作ったものを販売し、収益を得る機会の創出
- ・ 防災活動・避難訓練（防災ハザードマップ、自主防災組織づくり）、子ども向けの活動（さるく、自然体験、多世代交流事業など）

地域の住民等が身近な課題を自主的に解決し、地域の個性を活かして自立的にまちづくりを行なうことを目的として設立した「まちづくり協議会」の取り組みを後押ししていく。組織力強化や人材発掘・育成を通じて、地域住民の生活の質向上の及び課題解決型の活動などの展開につなげたい。地域が多様な団体が目標を共有し、計画に沿った活動を進めて行く。

（個別のまちづくり協議会の活動については別添の資料を参考）

3.4 個別のまちづくり協議会の予算規模

表2 まちづくり協議会交付額（R2、千円）

	交付金額
福江地区まちづくり協議会	3,503
緑丘地区まちづくり協議会	3,542
おくら夢のまちづくり協議会	3,380
崎山地区まちづくり協議会	2,801
本山地区まちづくり協議会	2,049

大浜地区まちづくり協議会	1,515
柁島地区まちづくり協議会	386
久賀島まちづくり協議会	1,270
富江まちづくり協議会	4,534
玉之浦まちづくり協議会	3,632
三井楽まちづくり協議会	3,725
岐宿まちづくり協議会	3,311
奈留まちづくり協議会	3,490
合計	37,138

交付額は表2のようになっている。交付額は先にも述べたが老人会の費用や地域の街灯の費用なども含まれているのである程度人口規模が反映される。ただ地域の活動が活発なところは予算額も多い。特に活発なところとしては、奥浦（おくうら）、奈留地区と聞いている。

3. 5 五島市の方針

五島市としては、まちづくり協議会における業務の展開について三つの段階で考えている。

具体的に、

ステップ1【イベント型】（H27-29）：

交流や連携により、連帯感や相互の信頼感を育てる

ステップ2【課題解決型】（H30-R4）

地域課題の把握（市民アンケート等）、地域づくり計画策定（目標、取組）、地域の多様な団体が目標を共有し、計画に沿った活動を進めて行く。

ステップ3【自治・地域経営型】（R5-R7）

行政では、手が届きにくい日常生活支援など、小規模ながらも多様な機能を維持していく、地域自治を目指していく。

以上のように五島市では、人とお金の支援を行い、最終的に集落の自立を目指している。