

## トークサロン

## 「限界集落と地域の再生」

# 基調講演「暮らしを地域から組み替える」の概要と いわゆる「限界集落」に関する小考察

平成20年3月25日、松山市内において、地方シンクタンク協議会との共催で「限界集落と地域の再生」をテーマに、平成19年度トークサロンを開催した。

講師には、広島、島根圏域の過疎進行が著しい地域で中山間地域の課題解決のための幅広い活動をしているNPO法人「ひろしまね」の理事長である安藤周治氏をお招きし、「暮らしを地域から組み替える～『もう一つの役場』の取り組みと期待 ひろしまねから～」をテーマに基調講演をいただいた。

基調講演の概要を紹介するとともに、その背景となる国の限界集落に対する施策と愛媛県における中山間地域の住民自治の新たな動きについて考察する。

## 1. 基調講演「暮らしを地域から組み替える～『もう一つの役場』の取り組みと期待 ひろしまねから～」 (講師：安藤周治氏)

### (1) まちづくりのきっかけ

ご紹介いただきました安藤周治でございます。私も「ひろしまね」、言葉からおわかりのように、広島県と島根県の県境



域をエリアに活動している団体です。広島県に降った雨の3分の2以上が三次市で3つの川となつて、それが集まって江の川となつて日本海へ注ぎます。その江の川の流域というのは、人口減少、高齢化が進んでおり、私は

旧作木村ですけれども、昭和25年には人口が7,000人ぐらいでしたが、今は1,800人を割っています。高齢化率も、多分50%を超えているのではないかと思います。三次から下流域はほとんどそういった町や村の集まりです。

そうしたなかなか大変なところで、今から20年ほど前、1986年に、「江の川流域会議」というのを設立しました。これが「ひろしまね」の前身です。地域の過疎問題に取り組んだり、イベントを開催したり、江の川流域の魅力を調査したり、あるいはそれを楽しむ、というようなことを20年余りやってきました。

そういった活動の中で、今から10年ほど前になりますけれども、私は村長と一緒にある奥まった集落の地域懇談会に出かけて行きました。戸数が4戸ほどしかない集落ですから、懇談会の出席者はお年寄り6人ぐらいだったと思います。そこで役所から説明をして、しばらくやり取りがあって、もうこれで終わろうかな、みたいな時に、あるお年寄りが「わしゃ何と村長さん、わしが死んだらここで葬式をするということになるだろうけども、わしが死んだら誰が葬式を出してくれるか心配で、わしゃなかなか死なれんのよのう」とポツンと言われたんです。冗談とも本気とも取れませんよねえ。私自身も村に住みながら、そのお年寄りの言葉でやっと村の状況、そして奥まった集落の状況というのに、目が覚めたと言っているかもしれません。その体験が「もう一つの役場」を思い起こす、あるいはそういう集落を何とかしたい、という一番初めのきっかけでもありました。

そうこうするうちに、それぞれの集落がなかなか大変だというのが現実的にわかってきました。大まかに言っ

て西日本は集落の戸数が小さいのです。中山間あるいは離島に行くと、ほんの数戸で集落形成をしているところがあります。そして、その構成メンバーがお年を召してくるわけですから、集落で共同作業をやりようと思っても厳しい状況が当然出てきます。それが特に最近顕著になってきました。

だったら、そういった集落2つ3つを一緒に束ねてもいいのではないかという話が出てきます。そのことも集落再編検討委員会というのを組織して議論をしました。ところが、訳あって別れている集落がたくさんあるわけです。財産の処分でけんか別れになったとか、恨みつらみも結構集落間であるのです。恨みが三代さかのぼるというのは当たり前みたいなどころもあったりして、集落の合併というのはまず無理だということになりました。

それで、結局旧町村単位で新しい仕組み、住民自治組織をつくる必要があるのではないかと、ということになりました。今、市町村合併後に、検討されたり、実際に動いている市、町もあると思いますが、私の村では非常に早いうちに、今から8年前に、住民の自治組織づくりが始まったということです。

そうこうするうちに、よもやと思っていた市町村合併が一気に進んできて、いつの間にかその住民自治組織が合併による諸々の問題を吸収する、あるいは解決する組織ではなからうか、という期待がだんだん色濃くなってきた、というのが今の状況ではないかと思えます。

## (2) 「小規模高齢化集落」と地域社会の再構成

2007年春 島根県の山里で



「ひろしまねフォトデータより」

これは去年の春、うちのメンバーが撮ってきた写真です、お寺の本堂の屋根が崩れて落ちている、民家だったらこれまでも随分見してきましたからそれほどでもないですけれども、もう何とも言えずショックな写真でした。こんなことが今中山間地域のあちらこちらで起こり始めました。

いわゆる限界集落というのは、元高知大学の野見先生が提唱した概念で、65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、社会的共同生活の維持が困難な状況にある集落、であるといわれています。今回の催しは、タイトルからいきなり「限界集落」ということで、もう全く躊躇なしに書かれたな、という気がして、どきっとしたのです。例えば、それに該当する地域の方が、「あなたが住んでいるところは限界集落です」とはっきりと言われたらどう思うでしょうか。「限界集落」というのは確かにインパクトのある言葉です。第三者が評論家的に言うのだったら説得力もあるかもしれません。でも、そこに住んでいるお年寄りが、「わしが住んどるところがそうか」みたいなことを薄々感じてはいても、他人にそういうことを指摘されると、ショックだろうなあと思うのです。我々は小規模高齢化集落というような言い方をしていますが、ぜひ次回は、新しい言葉を何か作ってもらいたいと思います。

小規模高齢化集落、中山間地域の議論については、余り焦点を絞らずに、周辺から話を詰めていってもらいたいと思います。見方を変えれば、これはまさにコミュニティーづくりの議論、地域社会の再構成の議論なのです。

そして、新しいコミュニティー政策というのは、かつての隣近所が疎遠になったのでもう少し濃密なお付き合いをしましょう、みたいな話から随分変わってきている、それは何故かという、地域への分権の流れが確実に動きはじめているからではないかと思っています。

行財政改革の成果はかなり上がってきたと思います。しかし、そのあおりを受けて、自治体にはお金がなくなっています。職員も減っています。そのため自分たち住民へのサービスはどんどん減ってきた、ということが言えると思います。それをどう補完するのか。今までどおり

ではないですよ、とは言いつつも、最低限のシビルミニマムを守っていかねばならない、それをどうカバーしようか。その一つとして住民自治組織で行こうじゃないか、とお考えになっているところもあると思います。

そして、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村にということで、市町村の権限や仕事の分量が増えています。それに全部は対応できませんから、行政の仕事をどこかに代わりにやってもらおう、住民自治組織というものを創って自主的に地域のことを考えてもらう、やってもらう、という分権の流れが進んでいると思っています。

やはり負んぶに抱っこで私たちは明治以来やってきたのだと思うんです、行政がやらなくてもいいことまでやってきたわけです。それを今少し変えてみようよ、ということだろうと思います。それがまさに地域への分権であり、あるいは、自己決定、自己責任の時代を今私たちが迎えた、と言ってもいいのかもしれませんが。「困ったことがあれば役所へ1本電話しときゃええわ」という時代ではなくなってきたのです。

でも、民主主義という視点から考えていくと、これはごく当たり前の話だと思うのです。大変なのですけれども、辛いのですけれども、ようやく自分たちの頭で考えて、自分たちでお金を算段しながら、自分たちの思うものをつくれるような状況が今来ていると、そう考えたほうがいいのではないかなと思っています。多分その延長線上には、市民が自立して、自分の頭で考えて、自分の責任で物事をやっていく時代、市民への分権の時代があるのではないかと、私は思うわけです。そういう背景も考えていただいて、地域のあり方、集落のあり方を考えてもらいたいと思います。

そして、現在の社会は、物が豊かになって、食べる物にも、着る物にも、あるいは居場所にも困らない、文化活動も活発で、いろいろな面で成熟してきた社会だろうと思います。そんな成熟した社会の中で、人が求めるのは、自分が思っていること、願っていることがいかに実現できるか、というところに行き着くのではないかなと思います。それを地域に向ければ、自分が住んでいる地

域をどう良くしていきたいのか具体的に描き出していく、そして、地域の皆さん方と一緒に議論しながら、行動を起こしていく、まさにまちづくりです。

### (3)「NPO法人ひろしまね」

そんな状況の中で、これまで役場や農業協同組合、漁業協同組合や森林組合などが進めてきた各種のサービスや生産・販売事業などを地域で受け持つ仕組み、自己決定、自己責任をもとにした「地域の経営を住民自らが手がける」仕組みを総称して「もう一つの役場」とよんでいます。その「もう一つの役場」をぜひNPO法人で実現しようとつくったのが「ひろしまね」です。

NPO法人格を取得したのは、一つは実践のためです。地域の皆さん方に認知してもらうという目的もありましたけども、もう一つ大事なものは、主体で動く我々に負荷をかけないとだめなんじゃないかということです。

NPO法人は、比較的簡単に法人格を取得できます。しかし、法人格を一旦取れば、法律にのっとり組織の運用をしなきゃいけない、目標はきっちり達成することが義務づけられてくる、そして、経過も結果も情報公開しなければならない、ということで随分締めががかかります。しかし、それがないと、任意団体でいいことをしようと思っても少し難しい部分がありはしないかなと我々は思ったわけです。

私たち「ひろしまね」はいろいろな活動をしています。私たちがまちづくりをやっていく思想的なバックボーンは何かというと、民俗学です。それで民俗学講座「我聞塾がもんじゅく」というのを毎月1回やっています。これは、しっかりした物の見方や考え方というものを持たないと、同じ物を見ても正しく評価できないんじゃないか、というようなところから始まった勉強会です。

初年度、「ひろしまね」を立ち上げた2004年度には、「銀山街道探訪マップ作成調査」をしました。鳥根県の大森銀山が去年世界遺産に指定されましたが、それよりも早く、大森銀山の銀というのは、日本海から船に積み出したのではなく、山越えをして広島県の尾道、岡山県の笠岡から船出ししてスペインに渡った、ということ調査

しました。そして、その結果をまとめて、「銀山街道マップ」を作りました。大森から尾道まで、あるいは笠岡まで歩けるようなマップです。そして、その道のモデルツアーを、去年で10回ぐらいやりました。

18年度から、「石見地域グリーンツーリズム受け入れ空間育成支援事業」をやっています。これは、これからグリーンツーリズムを受け入れるところを支援する事業です。

江の川流域での災害マップづくりもやっています。

大学との関係もぜひ考えてもらいたいと思います。大学は、地域との連携については、文科省からかなり厳しく言われています。しかし、どうやって地域と連携したらいいかわからない大学の先生が大勢いらっしゃるのです。そして、学生さんを、インターンシップに出したいのだけでも、その受け入れ先がない、という大学の先生も多いのです。自分たちのところで一緒に動いてくれる若い人がいないかと、皆さん方がラブコールを送ったら、大学生のあのパワーを引き出せます。我々も来年度はそういうインターンシップのためのプログラムを作って大学に流していこうというような話をしています。

そして、国交省と鳥根県の国土施策創発調査の一部を、我々が受けて事業を展開しました。地域の調査というのは、普通ですと、アンケート調査でペーパーを配ってお仕舞いです。しかしそれでは実態をつかむことはできないだろうと思うのです。私達は、お年寄りと目線を合わせて、ことごとく面接方式で回って行きました。ひとり暮らし、それから、お年寄りだけの家庭を調べて行くのですけども、こと細かに、1件1枚のカードで調査しています。それで、子供さん、跡取りがいるのか、どこに住んでいるのかというような、かなりプライバシーにかかわるような部分も聞き取りをしてきました。でも、本当に生きたデータというのは、知らせたくないような情報がどれだけこと細かに丁寧に聞けるかということなのです。

調査に出かけて行くと、まず30分はお天気の話ぐらいです。そして、1時間近くになってきて、ようやく「お茶でも飲まん」みたいな話です。そして、また30分ぐらい

すると、今度は「上がってコーヒーでも飲んで話せんか」ということになります。もう2時間、3時間当たり前です。でも、そうやって初めて本音の部分が聞けるのです。

この調査には、大学生と一緒に出かけました。この春から「逆デイサービス」の事業をやりたいという目論見があって、それで大学生を連れて行ったわけです。デイサービスというのは、いろんな施設にお年寄りをお迎えして、そこで食事や入浴をするということですが、そうではなくて、こちらからお訪ねしてそこで話を聞くのを「逆デイサービス」と呼んでいます。その聞く役を大学生にやってもらいたいということです。

お年寄りは、おしゃべりしたいわけですよ。お客さんに来てほしいわけですよ。ですから、私たちが調査に出かけて行くと、なかなか離してもらえないということで、1週間で終わる予定だったのですが、倍かかりました。でも、それだけに中身の濃い話になりました。

この調査の中で一番印象的だったのは、やはり随分お年寄りが我慢をされている、辛抱されているということです。そのことは統計数字では絶対わからないと思うのです。例えばお医者さんに行って薬をもらいたい。ところが自分は運転ができないので近所の人に乘せてもらって行くのだけでも、ここ1週間声がかからない。自分から連れて行ってくれというのは言いにくい、それで我慢しているというような話もあります。最初は、「もうこれ以上の欲望はありません」とか、「もうこれで満足です」みたいな話です、でも、よくよく丁寧に話を聞いていくと、それはもう言葉にならんくらい我慢されていました。そのような調査を今広島、鳥根県で行っています。

#### 耕作放棄地の管理に和牛2頭を放牧



「ひろしまねフォトデータより」

国土施策創発調査の中で、草刈レンタル牛放牧もしました。家の周りや集落の放置されている田んぼや畑の草を何とかしたいんですけども、人の手で草刈りというのは大変です。それでは牛にやってもらおうということですが。牛も今はレンタルの牛がいます、そして牛も1頭じゃいやがるので2頭セットで借りて、1カ月放牧したらもう見違えるような風景ができました。見学者が来るぐらいに地域で評判になりました。今年はおうちの担当のメンバーが、本気で牛を飼おうかといっています。1口5万円、牛が大体30万円ぐらいですから、6人で1頭買える、それは草刈り用の牛なんだけども、種つけして子供ができちゃ万々歳、草刈の省力化をしながら財産形成もできるのではなからうかというような話をしています。

国土施策創発事業では、鳥獣被害防止柵設置実験もしています。実験をしているのは、お年寄りが、小学校の子供にイモを作らせたりして交流の場にしようとしているところですが、毎年イノシカサルかにやられるのです。家庭菜園でも、孫のためにいろんなものを作っているのだけども、明日収穫しようか明後日収穫しようかっていう、そういう時に荒らされるわけです。そのショックの大きさというのは、お金じゃないんですよ。それを何とかしたいということで電気柵と、網を考えています。これも、経費の計算をやっています。ボランティアでやるだけではなくて、やはりどれだけお金がかかって、生産、販売するのだったらそれで販売益がどれぐらい出るかというのは詳らかにする必要があると思っています。

#### (4) もう一つの役場

「もう一つの役場」についてですが、地域を切り盛りしていくには、やはり町内会、自治会だけだとマンパワーの点でうまくいきません。一つには、4、5年ぐらいすると、情報や技術の専門性が必要になる時が必ずくるだろうと思います。そして、もう一つは、地縁組織で仕組みを運営していきますと、だんだん年齢が高まっていったって、夫役や会合に出られなくなる家庭が必ず出てきます。そうなってきた時にどうやってその集落、地域を維持していくのか。それは多分一つの集落だけでは無理、

隣の集落と一緒にやろうという話にもなりましょう。そして、理想型を言えば、そういった仕事を専門的にこなしていく仕組みが要るのではないかというのが「もう一つの役場」の提案でもあるわけです。

そういう提案を10年前にして、いろいろなことをしてきましたけども、この2月に江の川流域で、三次市作木町の「株式会社わかたの村」、三次市布野町の「楽農まちづくり有限責任事業組合」、安芸高田市高宮町「農事組合法人たかね」、そして邑南町の「NPO法人ひろしまね」、この4つの組織が、まさに「もう一つの役場」を自分たちでも作ろうじゃないかということで設立されました。

そして、「もう一つの役場」が生業として、なりわい、として成り立つかどうか、中山間地域でどうやってお金を稼ぐのか、という、今はまだできませんけども、これからの可能性としては、グリーンツーリズムを含めて体験観光というようなものが考えられるのではないかと思います。また、食糧の問題、環境の問題、地球温暖化の問題等について、中山間地域の役目というのは非常に大きいものがあるように思います。これらの可能性についても考えていきたいと思っています。

「株式会社わかたの村」も、1つの柱はグリーンツーリズムです。体験型のツアーの募集、実施です。そして、もう1つの柱は、お酒の販売です。会員制のお酒、今会員250人ぐらい、それを年内には500人までにしていきたいという話をしています。この2つぐらいをベースにしながらこれからやっっていこう、と思っています。

他のところでも、収益事業を考えていきます。「NPO法人は儲けちゃいけないのだ」みたいなことを言われますが、収益を配分しないということだけなのです。経費がかかるわけですから、どこかで儲けないといけないわけです。今までみたいに行政から補助金だとか、つまみ銭が回ってくる時代じゃないわけですから、独自で収益事業を考えていく、これは集落でも同じだと思うのです。お年寄りが少ない年金から幾ばくか出すのは、負担が大変ですよ。そうではなくて、集落で儲けの道というのも当然考えていかなければいけない時代が来ているのだと

思います。

もう一つ収益絡みでお話すると、「ふるさと信託機構構想」ということを考えています。皆さん方のところも同じだと思うのですが、農業委員の定員が大幅に減っています。合併すれば、かつて十数人いた農業委員が、2、3人しかいなくなっていないませんか。はっきり言って、今まで十数人の農業委員がしていた仕事を、2、3人ではできません。そんなこともあって、地域が持っている農地、林地、建物、共有財産を、信託を受けて管理運営をする仕組みを新しく作れないだろうか、それを制度として組み立てて、地域の新しくつくる団体、あるいは住民組織に委託の形で業務を出していけば、それが団体や住民組織の活動資金にもなるだろうと思うのです。そしてそのことで地域の財産を守ることができるのではないかと思います。今のこのご時勢の中で、職員がどんどん減ってくる中で、役所にそれをやってくれと言ったってできません。地域の財産はやはり地元の皆さんが責任を持って次の代へ伝えていってほしいのです。限界集落の先進地と言われた我々のところには、先ほどお見せした屋根の落ちたお寺のような風景がいっぱいあるわけですが、この愛媛ではあんな風景が出ないように、頑張っていたきたいと思います。

#### 村の名人さんによるイノシシ狩り体験



「わかたの村提供」

田舎文化を楽しむみたいなことですが、五右衛門風呂セミナーなんかもやりました。そしてイノシシ狩り体験、これは教材本になるくらい評価してもらいました。実際に2頭ほどイノシシ取って、お客さんの目の前をイ

ノシシが走るという場面もあって、イノシシの吐く息を感じたというようなこともありました。東京の旅行会社の方によると、これが一番可能性があるのではないかということでした。ですから、鳥獣被害というのがありますが、ことはやりようだなというような思いもしております。

事業を行うには、先ほど「我聞塾」、民俗学の話をしましたけども、できるだけ地域の情報を、つぶさにとらえてもらいたいと思います。それがないと事業というのは展開不可能です。手法としてはワークショップ、出かけて行って地域を眺める、見る、そしてそれを整理してみることが必要ではないかと思っています。

#### (5) 今後の展開方向

今後の展開方向ということですが、やはり人の問題があります。今までは過疎法の有利な補助制度を利用しながら、道路や橋の整備ができました。それは、これから中山間の農地や山を管理していく、そのための道具整備だったと私は思っています。そういうハードの整備を先行してやってきたというのに、地域に人が育ってないというのが改めて問題になってきています。

今総務省でポスト過疎法について議論をしています。その目玉は何かというと、過疎地域どこも同じだと思うんですが、「もう補助金はええ」と言われるところが結構あるわけです。「補助金はええけん、補助人制度をつくってくれ」と、以前からどこへ行っても言われます。ようやくそれが仕組みとして具体化できそうなところに今こぎ着けているところです。国などにはいろいろなアドバイザー制度があります。その数を増やして地域のお手伝いができるような仕組みができないか、という議論を総務省で今やっています。ぜひご期待いただきたいと思っています。

そういう意味では地域の人材育成の仕組みづくり、あるいは人数が少ない農山村の子供たちの能力をどう高めていくのか、ということも必要です。考えようによっては、数人の子供のために学校応援団みたいなものをつくって、塾を開かれてもいいんじゃないかと思っています。

この地域を永続性のある地域にどう育てていくのか、そのためには子供たちにどういう目配り、配慮をしていくのか、ということ、行政ではないところでも頑張ってもらいたいと思うんです。

私のところも、中学校の2年生が神楽の練習をしています、中学校の2年生になったら、秋の文化祭に向けて春から神楽の練習です。それで、「わしは神楽が舞いたいから家から通えるところに就職する」ということになって、今うちの神楽座、24、5人いますけども、平均年齢は27、8歳です。一時は60、70歳で大変だったのですけど、今は女の子もいるわけです。それもやはり40年間中学校の子供たちに神楽の手ほどきをしてきた成果だと思ふのです。

そういう私の村でも、高齢化率、過疎比率、人口減少も厳しい形が出てきた、というのは、やはり自分の村はだめでつまらんところだ、といつも言っていたし、思っていたし、子供たちを「しっかり勉強してうちのお父さんみたいになるなよ」と送り出していた、その付けだと思ふんです。そうして、今ようやくお父さんやお母さん方が、少し思いを変えてきたということが言えるんじゃないかと思ふます。自分の娘や息子をどうしたら地域に留めることができるか、中山間地域の状況は厳しいのですが、これだけ技術が発達した時代ですから、考えようによっては、あるいは仕事のつくり方によっては、まだまだやれるところがあると思ふんです。

特に、食べ物の安心・安全のことから言うと、量だけではない部分も出てきています。村から出て行った人に縁故米を売るということを、今具体的に数字をはじきながらやっています。毎月1回10キログラムずつ送る。そういうのを100口確保できると、計算でいくと大体4ヘクタールぐらい田んぼが要るのです、それで、休耕田だった、荒地だったところが保守できる。そして、ふるさとかから来るお米ということで喜んでもらえるのではないかと、というような話をしています。そうやって新しいチャンネルで物を売っていく、というようなことも、まだまだ今からできるのではないかなと思ふています。おもしろい時代になったと思ってくださいよ。もう行政がそん

なにあってにならんわけですよ。もう自分らでやらにやららんわけですよ。

だから、行政の皆さん方には素人の我々以上に勉強してもらって、情報を集めてもらって、一緒にやっていたきたい、つまり協働ということです。住民の皆さん方と行政との協働、そして、皆さん方同士の協働、そして企業との協働ってというようなこともあります。その中で地域が少し上向いていく、あるいは昨日と今日は違う、みたいなことにもきつとなってくると思ふます。

そして今、国も中山間地域の深刻な状況に問題意識を持ってきて対応しようとしています。一番大きいのは、去年の参議院選挙で自民党が負けたことです。それで「地域に目配りせにゃいけん」くらいの気持ちで動きは始めているのだと思ふのです。ですから、これをチャンスととらえているのです、そして国のそういう応援の形を引き出そうと思ふのだったら、元気な地域の応援グループづくりというのも一つの方法かなと思ふます。

ということでお話を終わらせていただきたいと思ふます。ありがとうございました。

以上が平成19年度トークサロン基調講演「暮らしを地域から組み替える」の概要である。

## 2. 国の限界集落に関する施策と愛媛県における中山間地域の住民自治のあらたな動きについて

トークサロンにおける安藤氏の講演をうけて、限界集落に関する国と愛媛県における動きについて、小考察を行った。

### (1) 国の限界集落に関する施策

我が国の高度経済成長とともに、地方から都会への人口の大量流出という形で深刻化した過疎問題は、近年、国全体の少子高齢化の進行、国・地方を通じる財政状況の悪化、市町村合併の進展など、新たな事態に直面し、過疎地域を取巻く状況はより一層切実なものとなっている。特に、従来あらゆる面で地域社会における日常生活上の基礎的な単位であった集落の中には、既に消滅したり、高齢化と人口流出のため消滅の危機に瀕してい

る集落、いわゆる限界集落が、特に中山間地域において多数発生してきている。

こういった状況をうけて、昨今、様々な省庁から過疎対策や地域再生に向けた調査、提言等がなされている。その中で特に限界集落対策について言及している主要な調査、提言等には以下のようなものがある。

### ①地域活性化統合本部「地方再生戦略」

政府の地域活性化統合本部がまとめた「地方再生戦略」では、限界集落への取り組みについて、農山漁村に属するが国土保全等の面で最前線にあると同時に厳しい状況にある集落であるため、「地方都市」、「農山漁村」と並んで「基礎的条件の厳しい集落」として特記し、集落の再生と住民生活の維持を図るため、ブロック別に担当参事官を設置する等、国が直接対策に乗り出すこととしている。

### ②総務省「過疎問題懇談会」

総務省では、平成15年度より、現行の過疎地域自立促進特別措置法（過疎法）が2009年度末で期限切れとなるのを控え、新たな過疎対策のあり方を検討する「過疎問題懇談会」を開催しており、「ひろしまね」の安藤周治氏も委員として活躍されている。

「過疎問題懇談会」では、平成20年度第1回懇談会で「時代に対応した新たな過疎対策に向けて（これまでの議論の中間的整理）」を決定し、過疎地域の集落の維持・活性化対策について、

- ① 集落は、それぞれ多様な成り立ちに基き、固有の歴史を背景とした存在であり、それぞれの集落の実情に即した対策を講ずることが必要。
- ② 集落住民が集落の問題を自らの地域の課題としてとらえ、市町村がこれに対して十分な目配りをしていくことが重要であり、住民と市町村の強力なパートナーシップを形成して取り組むことが必要。
- ③ 身近な生活交通の維持確保、高齢者の見守りサービスの実施、伝統文化の継承、特産品を生かした地域おこし、地域資源を生かしたコミュニティ・ビジネスの

振興、都市との教育交流、集落応援団、複数集落の連携体制づくりなど、各集落の実態に即した維持・活性化対策が求められる。

としている。

同時に、懇談会は、限界集落への対策が急務となっていることから、「過疎地域等の集落対策についての提言～集落の価値を見つめ直す～」を発表した。そこでは、安藤氏も講演の中で言及された補助人「集落支援員（仮称）」の設置が提言され、集落支援員も参加して「集落点検」の実施、集落のあり方についての話し合いの促進を進め、住民と市町村の協働による地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策を推進してゆくべきであると提言している。

### ③農林水産省「限界集落における集落機能の実態等に関する調査」

農林水産省では、平成17年度より、限界集落や消滅集落における集落活動や地域資源管理の実態について調査分析し、今後の方向等について検討することを目的に「限界集落における集落機能の実態等に関する調査」を実施し、その調査結果を受けて「限界集落問題への総合的提言－国民的議論の前進のために－」を平成19年3月に発表している。

そこでは、限界化のイメージを、「集落として従前の活動を継続することが困難になった状態」と位置づけ、限界化へ向かう集落支援の基礎的手法として、

- ① 限界化の抑制戦略として、集落の再編があるが、それは外的条件によって決定されたり、行政機関の主導によるべきものではなく、集落の構成員が自らの意思で、自らの進むべき方向を決めるべきであること。
- ② 限界化して自治機能が停止し、住民自身では新しいことを始められない状況に陥ってしまった集落の、集落機能の回復・増進対策を進めていくためには、そうした地域を外部からコーディネートする外部コーディネーターが必要であること。

を挙げている。

また、集落限界化の抑制戦略として、

- ① 医療、福祉、防災、交通等生活機能の日常的な維持・強化。
- ② 生活機能の維持のための活動範囲の広域化と集落運営の仕組みの革新。
- ③ 将来にわたって土地資源の利用と管理を行うための土地や私有財産に関する所有権の明確化。
- ④ 地域資源管理の省力化と都市住民等利用希望者への貸与など土地・家屋の有効利用。
- ⑤ 行政やNPO、ボランティアなどが限界化しつつある集落を常に「見守る」ことによる、住民に諦観させない対応。
- ⑥ 中山間地域等直接支払制度などを活用した農業上の機能後退に対応した対策。

が必要であるとしている。

本提言では、限界化集落の撤退戦略、「むらおさめ」を考える必然性についても言及している。集落限界化の抑制対策を行っても、ある程度の集落が消滅していくことはやむを得ない現実であり、その際、なしくずし的な消滅を待つのではなく、残存世帯の世帯員のQOL（生活の質）を最後まで維持する必要がある。また、そのための選択肢の1つとして集落や世帯の戦略的撤退もあり得る。このような活動を総称して「むらおさめ」と表現し、国家・国民や地域住民が積極的に集落を「看取る」必要があるとしている（集落のターミナルケアとしての「むらおさめ」）。

また「むらおさめ」の概念には集落の歴史や文化・民俗などに関する記録保存の考え方も含まれ、集落住民のみ知り得ている地域情報や言い伝え、生産技術、文化・宗教行事などについても記録保存する必要があるとしている（集落アーカイブとしての「むらおさめ」）。

#### ④国土交通省「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」

国土交通省が、平成18年度に実施した「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、過疎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、11年度の調査以降191集落が消滅しており、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、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4.3%にあたる2,643集落で今後集落が消滅するおそれがあると予測されている。

特に、四国圏の集落は、小規模で高齢化が進んだ地形的な末端集落の割合が高く、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90集落で1.4%、いずれ消滅するおそれがあるとみられる集落は404集落で6.1%と、いずれも高い比率となっている。（次頁の資料を参照）

#### ⑤国土交通省「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」

18年度調査で明らかになった厳しい状況から、消滅集落跡地の適切な管理方策や、限界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ため、国土交通省は「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」を実施し、その報告書（案）を平成20年3月25日開催の同調査第4回検討委員会に提出した。

本調査では、今後の過疎地域の集落の新たな地域運営についての基本的な方針として、以下の方針を提示している。

- ① 地域づくりは地域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。
  - 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など）が必要。
  - ③ NPO、大学、企業なども含め、外部人材の地域づくりへの参加を促進することが必要。
- そうして、それは、「多様な主体が協働し、従来の公

基調講演「暮らしを地域から組み替える」の概要と  
いわゆる「限界集落」に関する小考察

○地域区分別集落数

	山間地	中間地	平地	都市的地域	不明	計
四国圏	2,619 39.7%	1,851 28.1%	1,634 24.8%	490 7.4%	1 0.0%	6,595 100.0%
全国	20,181 32.4%	17,941 28.8%	18,858 30.3%	4,938 7.9%	355 0.6%	62,273 100.0%

○人口規模別集落数

	1～9	10～24	25～49	50～99	100～199	200～499	500～999	1000～	不明	計
四国圏	311 4.7%	690 10.5%	1,353 20.5%	1,767 26.8%	1,400 21.2%	820 12.4%	141 2.1%	49 0.7%	64 1.0%	6,595 100.0%
全国	1,564 2.5%	4,492 7.2%	9,869 15.8%	15,484 24.9%	15,075 24.2%	11,251 18.1%	2,965 4.8%	1,093 1.8%	480 0.8%	62,273 100.0%

○世帯規模別集落数

	1～9	10～19	20～29	30～49	50～99	100～199	200～499	500～	不明	計
四国圏	794 12.0%	1,475 22.4%	1,159 17.6%	1,260 19.1%	1,127 17.1%	513 7.8%	171 2.6%	32 0.5%	64 1.0%	6,595 100.0%
全国	6,018 9.7%	11,760 18.9%	9,471 15.2%	12,177 19.6%	12,152 19.5%	6,365 10.2%	3,053 4.9%	692 1.1%	585 0.9%	62,273 100.0%

○今後の消滅の可能性別集落数

	10年以内に消滅	いずれも消滅	存続	不明	計
北海道	23 0.6%	187 4.7%	3,365 84.2%	423 10.6%	3,998 100.0%
東北圏	65 0.5%	340 2.7%	11,218 88.1%	1,104 8.7%	12,727 100.0%
首都圏	13 0.5%	123 4.9%	1,938 77.2%	437 17.4%	2,511 100.0%
北陸圏	21 1.3%	52 3.1%	997 59.6%	603 36.0%	1,673 100.0%
中部圏	59 1.5%	213 5.5%	2,715 69.6%	916 23.5%	3,903 100.0%
近畿圏	26 0.9%	155 5.6%	2,355 85.7%	213 7.7%	2,749 100.0%
中国圏	73 0.6%	425 3.4%	10,548 84.0%	1,505 12.0%	12,551 100.0%
四国圏	90 1.4%	404 6.1%	5,447 82.6%	654 9.9%	6,595 100.0%
九州圏	53 0.3%	319 2.1%	13,634 89.2%	1,271 8.3%	15,277 100.0%
沖縄圏	0 0.0%	2 0.7%	167 57.8%	120 41.5%	289 100.0%
全国	423 0.7%	2,220 3.6%	52,384 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、割合が最も大きい圏域

○高齢者(65歳以上)割合別分類

	50%以上	うち100%	50%未満	無回答	計
四国圏	1,357 20.6%	83 1.3%	5,046 76.5%	192 2.9%	6,595 100.0%
全国	7,878 12.7%	431 0.7%	52,104 83.7%	2,291 3.7%	62,273 100.0%

○地形的末端集落数

	末端集落である	末端集落でない	計
四国圏	674 10.2%	5,921 89.8%	6,595 100.0%
全国	3,941 6.3%	58,332 93.7%	62,273 100.0%

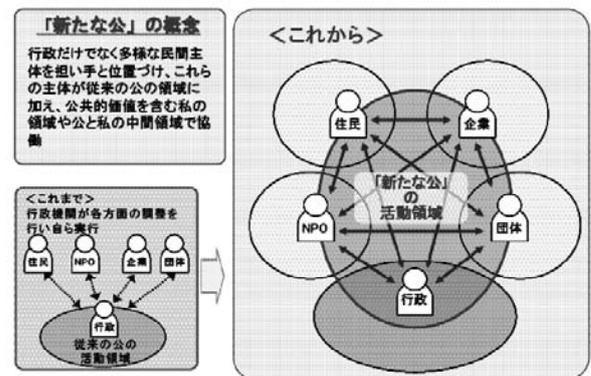
○集落の各種機能の維持状況別集落数

	良好	機能低下	維持困難	不明	計
四国圏	5,033 76.3%	951 14.4%	596 9.0%	15 0.2%	6,595 100.0%
全国	53,281 85.6%	5,942 9.5%	2,917 4.7%	133 0.2%	62,273 100.0%

(資料：「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 (図表編) 平成19年8月」)

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」という、国土形成計画において提唱された「新たな公」による地域づくりの考え方と方向性は合致しており、今後は、「新たな公」を基軸とする地域づくりを進めてゆくべきである、としている。

特に、限界集落においては、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っているため、



「新たな公」の概念 (資料：「国土交通省国土計画局」)

住民の合意の上で、集落の再編等広域的対応が必要であり、また、国等の支援メニューをうまく活用して、「新たな公」による持続的な地域運営に向けた取り組みを行っていくことが期待される、としている。

一方、行政の対策としては、限界集落に対するきめ細かな目配りと、「新たな公」の取組み支援のための環境整備を挙げている。

そうして最後に、農林水産省調査と同様に、対策を講じても消滅する集落については、集落のターミナルケアとしての「むらおさめ」、集落アーカイブとしての「むらおさめ」が必要であり、加えて、集落消滅後における集落内の森林、農地、家屋等を国土保全の観点から管理していくため土地や家屋を目録化などの「棚卸し作業」を行うこと、また、消滅以前から、集落住民等との協議・合意に基づき、林野や道路等の管理水準の緩やかな低下や農地の粗放的管理の導入など、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る、としている。

#### ⑥「新たな公」への期待

各省庁等による限界集落を含む過疎地域に関する対策でほぼ共通している考え方は、従来集落が基本的単位であった地域をより大きな新たな自治組織に再編成し、大きな枠組みの中で自治組織としての機能と社会的共同生活の維持をはかること、地域づくりは地域住民が主体で行うべきであるが、外部の人材の参加を促進すること、対策を講じても消滅を免れない集落については集落の「むらおさめ」を図るとともに、消滅後の土地、建物、道路等の管理について事前に検討しておく必要があること、これからの地域づくりは、行政が主導するのではなく、地域住民が個人、NPO、企業、行政等と連携しながら自ら考え、自らの手で地域づくりを行っていくという、「新たな公」を基軸とした協働による地域作りへの期待が大きい点である。

#### (2) 愛媛県における住民自治組織の新たな動き、

##### 「住民自治されだに」

中国地方での「新たな公」設立の動きについては、安藤氏の講演の中で報告されているが、愛媛県でも中山間地域で住民自治の新たな動きが起こりつつある。

平成20年6月1日、伊予市中山町佐礼谷地区で、新たな住民自治組織「住民自治されだに」の発足総会が開催された。佐礼谷地区は、人口789人、291世帯、15集落から成っており、以前よりまとまりの良い地区とされ、佐礼谷地域自治振興会、佐礼谷公民館、佐礼谷教育後援会、佐礼谷老人クラブ等が独自の活動を続けてきた。しかし、佐礼谷地区でも少子高齢化は進行し、平均年齢54.5歳、65歳以上の高齢化率は41.3%となっており、現在は活気があるものの、10年、20年先どうなっているのか、不安を感じる人が多くなってきた。さらに、合併や三位一体改革の中で、公民館の統廃合や公民館主事の削減が予想されることで、今後の地区の活動について住民の間に危機感が生まれたことなどを契機に、今後の住民自治の方向について、平成19年5月より地域住民による検討会、説明会を毎月のように開催し、住民の合意を形成して、当面は佐礼谷地域自治振興会と佐礼谷公民館の活動を住民主体で引き継いでいく形で、「住民自治されだに」が発足したものである。

会員は、佐礼谷地区の全住民と趣旨に賛同する者（地域外の人も含む）であり、また、地区内の農業関係、教育関係、文化関係などの団体や企業とも団体等連絡協議会を通じて幅広く協力していくこととなっている。

「住民自治されだに」は、「地域内の交流と活性化を図り、将来に向けての明確な方針を定めることで地域の発展と生活の向上に寄与し、住んで楽しい地域づくり」を目的とし、20年度には、まず住民による地域まちづくり計画を策定し、21年度より実施していくこととしており、住民が参画し住民ニーズが反映された地域まちづくり計画を、伊予市と協働で進めていくことで、住民の希望するまちづくりを効率よく進めていくことが期待されている。

「住民自治されだに」は、一般的な自治活動に加えて、

防災・防火・防犯活動、郷土芸能及び文化遺産の保存と伝承、農・林・水産物及び特産品の開発振興、グリーン・ツーリズム等都市との交流、公の施設等の管理運営、等幅広い事業の展開を目指しているが、地域の住民が主体となって、企業、各種団体、外部の人材などとも協力しながら、「新たな公」にもつながる住民自治組織として発展していくことが期待されている。

一方、伊予市は、佐礼谷地区を住民自治組織形成のモデルケースととらえ、佐礼谷地区出身者を含む専従の職員3名を配置し、自治組織発足までの事務局業務など各種の支援に当たった。財政の逼迫、職員の削減、合併による広域化、などの動きの中で、住民と行政との関係も変化せざるを得ないが、行政がそれを理由に一方向的に撤退するのではなく、不慣れな住民を支援することにより、今後行政と協働し得る新たな住民自治組織が設立されたものであり、今後他の地域での自治組織づくりのモデルケースとなるのではないかとと思われる。

### (3) 終わりに～「限界集落」という呼称について

最後になるが、限界集落という概念を提唱した大野教授は、単に過疎化し高齢化率が50%を超えている集落を限界集落と定義しているのではなく、それに加えて冠婚葬祭をはじめ水路、道路管理など社会的共同生活の維持が困難な状況に置かれている集落のことを限界集落と定義している。小規模で高齢化率が50%を超えている集落であっても、集落の住民に活気があり集落機能が維持されている集落や、一つの集落のみでは機能の維持ができなくとも、周辺集落や外部の住民、NGO、行政等と協力することで集落機能の維持ができていれば、集落として限界化はしていないのではないかと考えられる。

限界集落という言葉が人に与える印象が強烈であるため、過疎化し高齢化率が50%を超えている集落＝限界集落、と短絡的に結び付けられ、マスコミなどに取り上げられて、言葉が独り歩きしている、本来の意図とは少しずれた意味で使われている印象があるが、学問の範疇を超えて一般的に使われると、安藤氏も述べているように、そういった集落に住んでいる人にとっては、誇りを傷つ

けられる言葉であろう。

小規模で高齢化しており、将来消滅する可能性がある集落については、現在いろいろな呼び方がされている。

最も一般的なのはいわゆる「限界集落」であるが、現実の姿を現した呼称として「小規模高齢化集落」、「基礎的条件の厳しい集落」、「維持・存続が危ぶまれる集落」等が、希望をこめた呼称として「生涯現役集落」、「水源の里」等、いろいろ使われている。安藤氏が使用している「小規模高齢化集落」というのは、大変素直な表現であると思われるが、各地で国土形成計画の広域地方計画が策定されつつある現在、そういった集落の人々の誇りを傷つけない、各省庁や地域で共通して使用できる呼称が必要ではないか。

(当センター研究員 政木 輝彦)