

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～

平成20年4月24日

過疎問題懇談会

はじめに

過疎地域等に存在する集落は、居住の場であることはもとより、生産活動や交流の場として生活全般を支え、さらに地域の伝統文化を維持しつつ、農地の管理や森林の保全を通して自然環境を守り、水源の涵養、下流域における土砂災害の防止等に大きな公益的役割を果たして来た。

しかしながら、これらの集落の多くにおいては、人口減少と高齢化の進展に伴い、生活扶助機能の低下、身近な生活交通手段の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加などの重大な問題が生じており、今後さらなる高齢化の進展により、これらの問題は一層深刻化するおそれがある。

こうした状況にある現在、集落の価値について、あらためて見つめ直す必要がある。

当懇談会では、時代に対応した過疎対策のあり方について検討する中で、上のような認識に立って、集落の問題についても重要な課題と位置づけ、基礎的条件の厳しい集落の現地調査を行うなど、真剣な議論を重ねてきた。

時代に対応した集落のあり方に近づくためには、まず集落の住民が集落の問題を自らの課題としてとらえ、市町村がこれに十分な目配りをした上で施策を実施していくことが重要である。昨今、地域によっては市町村行政の集落への目配りが必ずしも十分に行なわれていないのではないかという懸念もあり、市町村行政が集落の現状に絶えず目配りをし、住民の声を幅広く吸い上げて施策に反映させる中で、住民と行政の強力なパートナーシップを形成していくことが強く望まれる。

以上の考えに立って、政府・自治体において以下の通り集落への対策が講じられるよう、懇談会として提言する。

1 「集落支援員」(仮称)の設置

- 行政経験者、農業委員など農業関係業務の経験者、経営指導員経験者、NPO関係者など地域の実情に詳しい外部人材を活用し、市町村に「**集落支援員**」(仮称)を設置
- 集落支援員(仮称)は、それぞれの地区を担当する市町村職員などとも連携し、集落を定期的に巡回し、生活状況、農地・森林の状況等の把握に努める。また、集落点検、話し合い、集落対策の推進などをサポート

集落対策の実施に当たっては、集落住民自身が集落の現状とその課題についてしっかりと見つめ直し、いわゆる集落の問題を自らの地域の課題としてとらえることが重要である。昨今、市町村行政による集落への「目配り」が必ずしも十分に行なわれていないのではないかと、という懸念もあり、市町村行政が集落の現状に絶えず目配りをし、住民の声を幅広く吸い上げて施策に反映させる中で、住民と行政の強力なパートナーシップを形成していくことが強く望まれる。

そこで、市町村においては、行政経験者、農業委員・普及指導員など農業関係業務の経験者、経営指導員経験者、NPO関係者など、地域の実情に詳しい外部人材を活用し、「集落支援員」(仮称)を設けることが有効である。

集落支援員(仮称)は、当該地区を担当する市町村職員などと協力し、集落への「目配り」として、集落の定期的な巡回、生活状況、農地・森林の状況等の把握を行う。さらに、きめ細かな「集落点検」を行い、集落の現状の把握を行うことや、集落のあり方の話し合いへの参加、集落の維持活性化に向けた取組みについて、市町村と協働して取り組む。

また、こうした集落支援員(仮称)の仕組みの普及・進展にあわせ、育成のための研修の実施や、お互いの情報交換の場を設けることなど、市町村の区域を超えた取組みも今後の検討課題とすべきである。

2 「集落点検」の実施

- 集落支援員(仮称)と住民により、地区を担当する市町村職員などの協力を得ながら、集落点検チェックシート(参考資料)などを活用して「**集落点検**」を実施

集落対策の実施に当たっては、集落住民自身が集落の現状とその課題についてしっかりと見つめ直し、いわゆる集落の問題を自らの地域の課題としてとらえることが重要である。

そこで、「集落支援員」(仮称)と住民により、当該地区を担当する市町村職員なども協力しながら、きめ細かな「集落点検」を行い、集落の現状の把握を

行うことが望ましい。(当該地区を担当する市町村職員などには、集落支援員(仮称)の活動をバックアップすることが求められる。)

集落点検に当たっては、集落点検チェックシートなどを活用¹して、人口・世帯の動向、医療・福祉サービスや生活物資の調達など生活の状況、清掃活動や雪処理など集落内での支え合いの状況、農地・山林・公共施設などの管理状況、集落の有形・無形の地域資源、他の集落との協力の可能性などを分かりやすく整理することが必要である。

3 集落のあり方についての話し合いの促進

- ・ **住民と住民・住民と市町村の間で集落の現状、課題、あるべき姿等についての「話し合い」を促進** (集落点検の結果を活用)
- ・ 話し合いには、集落支援員(仮称)がアドバイザー・コーディネーターとして参画し、支援

住民と住民、住民と市町村との間で、集落の現状、今後の課題、将来的なあるべき姿などについて十分な話し合いを行い、意思疎通を図ること、話し合いを通じて住民と市町村がともに集落の現状等について理解を深め、「学び合う」ことが必要である。

話し合いには、集落支援員(仮称)がアドバイザー・コーディネーターとして参加し、アドバイスを送る役割を果たすことが考えられる。

4 地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策

- ・ 「集落点検」や「話し合い」の結果も踏まえ、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、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、複数集落の連携体制づくりなど、**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

「集落点検」や「話し合い」の結果も踏まえ、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、集落支援員(仮称)がサポートしながら、住民と市町村の強力なパートナーシップのもと、地域の実情に応じた集落対策を推進していく必要がある。維持が困難な集落であっても、そこに住む人々の生活の安心・安全を確保するための支援を行うことが必要である。

¹ 過疎地域における集落の強化に関する調査報告書(平成14年3月・総務省自治行政局過疎対策室)の地区力点検チェックシートなどの活用を図るべき(参考資料)。

おわりに

上記1～4については、「はじめに」で述べた集落の果たす役割・機能にかんがみ、集落が維持困難となる前の段階から課題の把握や解決を図っていくべきであることから、高齢者比率が一定以上である等の集落に限ることなく、幅広い集落において、各自治体が積極的に取り組むことが望ましい。

また、意欲的に取り組む自治体に対しての国による支援も求めたい。

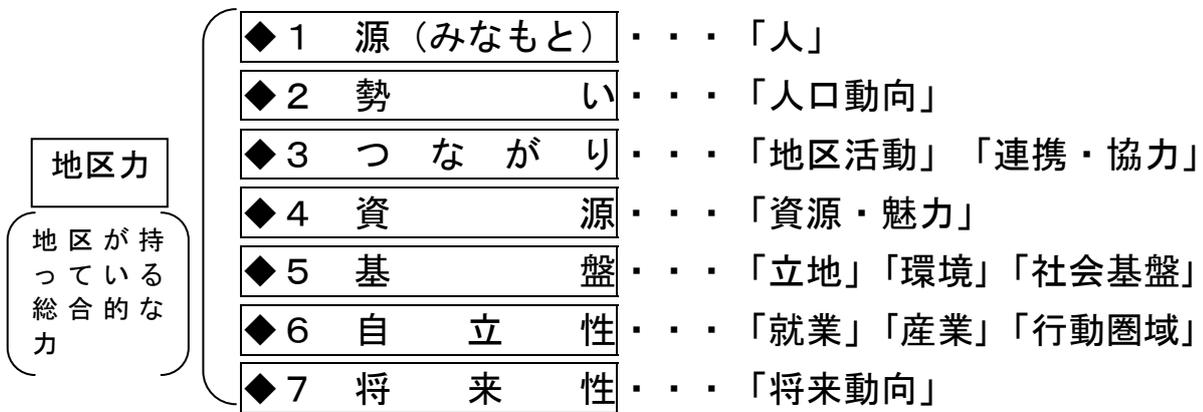
なお、当懇談会としては、今後も時代に対応した新たな過疎対策について検討を進めていくが、その中で、集落の問題について今後も重要なテーマと位置付け、さらに議論を深めていく。

「集落点検チェックシート」について

- 集落点検に当たっては、人口・世帯の動向、医療・福祉サービスや生活物資の調達など生活の状況、清掃活動や雪処理など集落内での支え合いの状況、農地・山林・公共施設などの管理状況、集落の有形・無形の地域資源、他の集落との協力の可能性などを分かりやすく整理することが求められる。
- 次に示す項目等を参考としながら、集落点検チェックシートを地域の実情にあわせて用意し、集落点検を実施していくことが求められる。

(※) 以下、過疎地域における集落の強化に関する調査報告書（平成14年3月・総務省自治行政局過疎対策室）に基づき作成

集落点検の7要素



◆ 1 地区力の源（みなもと）を点検しよう

◎ 地区に住んでいる人について

- 1-1 いくつの年齢の人が何人住んでいますか
（男女別・5歳階級別の人口）
- 1-2 どのような人数の世帯がいくつありますか
（世帯人員別の世帯数）
- 1-3 高齢者（65歳以上の人）だけで暮らしている世帯はいくつありますか
- 1-4 後継者やあとつぎがいて、現在一緒に住んでいる世帯はいくつありますか
- 1-5 地区のリーダーとなる人はいますか

◎ 地区の外に住んでいる家族について

- 1-6 地区に住む世帯のうち、他の地区（同じ市町村内）に家のあとつぎの人が住んでいる世帯はいくつありますか
- 1-7 地区に住む世帯のうち、他の地区（同じ市町村内）に家族（子どもや兄弟）が住んでいる世帯はいくつありますか
- 1-8 他の地区や他の市町村に家族がいて、よく訪れてくるところは、地区に何世帯ありますか（週に1回以上）
- 1-9（続き）また、そのよく訪れてくる人は、地区であわせて何人くらいいますか
- 1-10 他の地区や他の市町村に家族がいて、時々訪れてくるところは、地区に何世帯ありますか（月に1～2回程度）
- 1-11（続き）また、その時々訪れてくる人は、地区であわせて何人くらいいますか
- 1-12 上記と同様に、地区に住む高齢者一人暮らしの世帯についてはどうですか。
- 1-13 上記と同様に、地区に住む高齢者の夫婦のみの世帯についてはどうですか。

◆ 2 地区力の勢い（いきおい）を点検しよう

◎ 地区の人口変化について

- 2-1 近年の地区の人口はどのように変化していますか
- 2-2 近年の地区の世帯数はどのように変化していますか
- 2-3 1世帯あたりの人数はどのように変化していますか
- 2-4 近年の地区の高齢者数はどのように変化していますか
- 2-5 近年の地区の若者数はどのように変化していますか

◎ 地区の社会移動について

- 2-6 最近の10年間で、他の地域へ転出した人・世帯はありますか
- 2-7 (続き) それはどのような理由でどこへ転出しましたか
- 2-8 近年、地区外から転入した人・世帯はありますか
- 2-9 (続き) それはどのような理由ですか
- 2-10 近年、他の地区・地域から戻ってきた人(子どもや兄弟など)はいますか

◆ 3 地区力のつながりを点検しよう

◎ 地区の資産とその維持・管理について

- 3-1 共同で利用・管理している施設はありますか
その利用・維持管理のやり方はどのようなものですか
- 3-2 共同で利用・管理している広場や公園等がありますか
その利用・維持管理のやり方はどのようなものですか
- 3-3 共同で利用・管理している土地や山林等がありますか
その利用・維持管理のやり方はどのようなものですか
- 3-4 共同で利用・管理している物品はありますか
その利用・維持管理のやり方はどのようなものですか
- 3-5 そのほか、地区住民が共同で利用・管理している資産や財産等がありますか

◎ 地区の作業・活動について

- 3-6 地区としてどのような作業・活動を行っていますか
- 3-7 その作業・活動の頻度はどのくらいですか(週1回、月1~2回など)
- 3-8 その作業・活動の内容、参加状況等はどうですか
- 3-9 これらの地区の作業・活動について、困ったことや気づいたことなどはありますか

◎ 地区内外の協力・連携について

- 3-10 日常生活において、地区内でどのような助け合いがみられますか
- 3-11 地区における日常生活、家事などを助けてくれるグループや組織など
はありますか(地区内・地区外)
- 3-12 親交やつながりの深い地区はありますか
- 3-13 他の地区と協力・連携して、何か活動や行事などを行っていますか
その内容はどのようなものですか
- 3-14 今後、必要と思われる助け合いや協力は何か

◆ 4 地区力の資源を点検しよう

◎ 地区の資源・魅力について

- 4-1 地区の資源として、まず思い浮かぶものは何ですか
- 4-2 地区の魅力として、まず思い浮かぶものは何ですか
- 4-3 地区の自慢できるものは何ですか

◎ 地区にある資源（有形・無形）について

- 4-4 美しい自然環境・自然景観はありますか
- 4-5 美しい街並み、建物はありますか
- 4-6 見晴らしの良い場所がありますか
- 4-7 風通しの良い場所がありますか
- 4-8 居心地の良い場所がありますか
- 4-9 美しい植物が生えているところがありますか
- 4-10 野性の動物が生息しているところがありますか
- 4-11 温泉がわいているところがありますか
- 4-12 遺跡・史跡などがありますか
- 4-13 魅力的な人はいますか
- 4-14 そのほか、どこにどのような資源がありますか
- 4-15 点検マップによる作業で何か気づいたこと等がありますか
- 4-16 郷土芸能、伝統的芸術、工芸などがありますか
- 4-17 郷土料理、食文化などがありますか
- 4-18 伝統行事、祭りなどがありますか
- 4-19 地域の特産物がありますか
- 4-20 そのほか、どのような資源がありますか

◆ 5 地区力の基盤を点検しよう

◎ 地区の立地について

- 5-1 市役所・役場まで、どのくらい離れていますか
- 5-2 近くの小学校まで、どのくらい離れていますか
- 5-3 近くの病院、診療所等まで、どのくらい離れていますか
- 5-4 普段買物する場所まで、どのくらい離れていますか
- 5-5 近くのバス停まで、どのくらい離れていますか

◎ 地区の環境について

- 5-6 子どもが遊べる場所がありますか
- 5-7 大人が遊べる場所がありますか

- 5-8 避難できる場所がありますか
- 5-9 空き家がありますか
- 5-10 災害の発生しやすい場所がありますか
- 5-11 交通事故が起こりやすい場所がありますか
- 5-12 見通しの悪い場所がありますか
- 5-13 少量の雨で水かさの増す川がありますか
- 5-14 そのほか、危険な場所がありますか
- 5-15 騒音・悪臭のある場所がありますか
- 5-16 獣害のある場所がありますか
- 5-17 景観が損なわれている場所がありますか

◎ 地区の社会基盤について

- 5-18 道路・農道で荒れている場所がありますか
- 5-19 水路・側溝、下水道等で荒れている場所がありますか
- 5-20 農地、山林で荒れている箇所がありますか
- 5-21 公共施設や建物で荒れている場所がありますか
- 5-22 点検マップによる作業で何か気づいたこと等がありますか

◆ 6 地区力の自立性を点検しよう

◎ 地区の就業状況について

- 6-1 地区に住む人のうち、働いている人はどのくらいいますか（年齢階層別就業者数）
- 6-2 どのような産業にどれだけの人が働いていますか
- 6-3 同じ地区内で働いている人はどのくらいいますか
- 6-4 同じ市町村内の他の地区で働いている人はどのくらいいますか
- 6-5 近隣の市町村へ通勤している人はどのくらいいますか

◎ 地区の産業について

- 6-6 地区内にはどのような事業所がありますか
- 6-7 地区ならではの産業（職場）がありますか
- 6-8 地区における農林業はどのような状況ですか
- 6-9 遊びやレジャー等で、他の地域から人は訪れてきますか

◎ 地区住民の行動圏域について

- 6-10 近隣の都市部へ出かけるとしたら、どちらに出かけますか
どのくらいの人がある頻度で出かけますか
そこに行くまでどのくらい時間がかかりますか
- 6-11 休日などに外出するとしたら、どちらに出かけますか

どのくらいの人がどのくらいの頻度で出かけますか
そこに行くまでどのくらい時間がかかりますか

- 6-12 どのあたり（範囲）までなら通勤可能ですか
そこに行くまでどのくらい時間がかかりますか
その範囲内にどのような職場がありますか

◆ 7 地区力の将来性を点検しよう

◎ 将来の地区の人口、世帯数について

- 7-1 10年後を考えたとき、地区の人口はどのようになっていると思いますか
- 7-2 同様に、地区の若者数はどうなっていると思いますか
- 7-3 同様に、地区の高齢者数はどうなっていると思いますか
- 7-4 同様に、地区の世帯数はどうなっていると思いますか
- 7-5 同様に、高齢者だけの世帯（高齢者世帯）数はどうなっていると思いますか

◎ 将来の地区の社会移動について

- 7-6 地区において、現在は地区の外にいるが、将来戻ってきそうな人（家族等）はどのくらいいますか
- 7-7 地区において、現在は地区の外にいるが、将来戻ってきてほしい人（家族等）はどのくらいいますか
- 7-8 今後、地区から他の地区等へ移転・移住（転出）する人は増えそうですか
- 7-9 今後、他の地区等から本地区へ移転・移住（転入）してくる人は増えそうですか

◎ 将来の地区活動について

- 7-10 今後の人口の変化などにより、現在の地区の活動・作業について、将来的にどのような状況が予想されますか
- 7-11 そのほか、地区の将来について自由に記入してください

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～

平成20年4月24日
過疎問題懇談会

- ◎集落の課題を「自らの地域」の課題としてとらえられるようにする
- ◎市町村が集落に対して十分な目配りを行う
- ◎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

①集落支援員(仮称)の設置

- ・市町村に「**集落支援員**」(仮称)を設置。支援員は、市町村職員とも連携し、集落への「目配り」として、集落の巡回、状況把握等を行う。
(行政経験者、農業委員など農業関係業務の経験者、NPO関係者など地域の実情に詳しい外部人材を活用)

②集落点検の実施

- ・集落支援員(仮称)は、市町村職員と協力し、住民とともに、**集落点検**を実施(集落点検チェックシートを活用)

③集落のあり方についての話し合い

- ・住民と住民・住民と市町村との間で集落の現状、課題、あるべき姿等についての**話し合い**を促進(「集落点検」の結果を活用)
- ・集落支援員(仮称)がアドバイザー・コーディネーターとして参画・支援

④地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策

- ・**住民と市町村の協働による、地域の実情に応じた集落対策を推進**
(生活交通確保、見守りサービス、伝統文化継承、特産品を生かした地域おこし、コミュニティビジネスの振興、複数集落の連携などの取り組み)

フロー

①集落支援員(仮称)の設置

(集落巡回、状況把握、話し合いの支援等)

②集落点検の実施

- ・人口・世帯数の動向
- ・通院・買物・共同作業の状況、農地、森林の状況
- ・地域資源、集落外との人の交流、Uターン、他集落との連携の状況 等

③集落のあり方についての話し合い

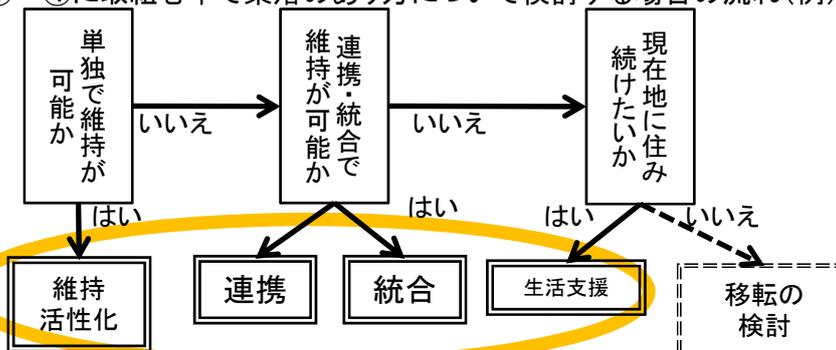
- ・集落の現状、課題、今後のあり方
- ・維持・活性化策 等

④維持・活性化に向けた取組み

(例)生活交通確保、見守りサービス、伝統文化継承、特産品を生かした地域おこし、複数集落の連携 等

④ 維持・活性化対策

①～④に取り組む中で集落のあり方について検討する場合の流れ(例)



過疎問題懇談会名簿

平成20年4月24日

(座長)

宮口 侗 迪 早稲田大学教育・総合科学学術院教授

(構成員)

安藤 周 治 NPO法人ひろしまね理事長

飯盛 義 徳 慶應義塾大学総合政策学部准教授

小田切 徳 美 明治大学農学部教授

上 治 堂 司 高知県安芸郡馬路村長

菊池 恵 美 西日本新聞取締役編集局長

桑野 和 泉 由布院温泉観光協会会長

白石 真 澄 関西大学政策創造学部教授

沼尾 波 子 日本大学経済学部教授

本田 敏 秋 岩手県遠野市長

横道 清 孝 政策研究大学院大学教授

(五十音順)