

条件不利地域における集落再編の課題と方策

守田 秀則

岡山大学 大学院環境学研究科

Problem and policy on reorganization of rural communities in less-favored areas

Hidenori Morita

Ph. D., Associate Professor, Graduate School of Environmental Science, Okayama University

ABSTRACT : In the rural communities in less-favored areas (mainly hilly and mountainous areas) in Japan, the number of settlements which cannot maintain the community functions by themselves has been increasing because of the progress of depopulation and aging, so the necessity for achieving mutual supplementation of the community function by the settlement reorganization has been increasing. This paper consists of the following three points. 1) General view of settlement reorganization policy in Japan. 2) Case study of the T district in Japan. 3) Possibility of the settlement reorganization by the policy measures which obligate community members to work together. Main results are as follows. 1) There are several settlement reorganization policy measures, but many are still the model project stage, and not yet spread, so it is necessary to wait and see how these measures will develop. 2) The number of the residents of small-scale aging settlements who do not hope for the reorganization, nor feel the necessity of reorganization shall not be few. This will make great difficulty in the settlement reorganization process. 3) A local area activity promotion conference which derives from a former administrative unit like a former village has many functions to the settlement reorganization. 4) In the rural communities in less-favored areas, the policy measures which obligate community members to work together have widely spread. These are expected to play the supplemental role for the settlement reorganization. It is necessary to discuss among residents the activation plan and the future vision of the community, as well as to discuss the settlement reorganization.

1. はじめに

日本の条件不利地域(主として中山間地域)においては、過去数十年に亘り若年層の多くが都市へ流出し、残った親世代が集落を担い続けてきたが、その世代の高齢化が極限に達しつつあり、日本の集落は新たな局面を迎えつつある。限界集落・消滅集落という言葉に代表されるように、集落の小規模化・高齢化の進行により、集落が従来維持してきた協働協治の機能が衰退してきている。単独では十分にその機能を発揮できない集落が確実に増加しつつあり、これが大きな社

会問題として台頭してきている。例えば、中国四国地方では農家戸数19戸以下で農家人口の50%以上が65歳以上である集落(小規模・高齢化集落)が11.5%(3220/27900)存在する(農林水産省資料)。

このような時代背景を受けて、行政サイドも隣接する複数集落間で相互補完的に集落機能を補い合う方向での集落再編が必要であるとの認識のもと、試行的にはあるが、複数の省庁が集落再編施策を打ち出しはじめた。しかしながら、このような試みは、緒に就いたばかりであり、検討の余地は多い。

日本における集落再編の方法としては、①居住移転を伴う再編と②伴わない再編に大別される。①の居住移転を伴う再編はさらに、a)集落ごと一斉に移転する形態と、b)用意された移転団地に希望者のみが移転する形態の2通りに細分化される。いずれにしても、移

Corresponding author : Hidenori Morita
Tel & Fax : +81-86-251-8873
E-mail : h-morita@cc.okayama-u.ac.jp

転後の無人化あるいは小規模化した集落の農林地等の地域資源の維持管理方策をセットで考えなければならない。②の住居移転を伴わない再編は隣り合う複数の集落間で集落機能の一部または全てを統合するものである。

移転を伴う集落再編は、近年は殆ど行われなくなってきた。また、移転を伴う再編には多額の費用を要するため、多くの集落で行うことは困難であるが、移転を伴わない再編には多額の金銭を要することは無く、国内の多くの集落で同時並行的に再編を進めていくことが可能であるため、広く普及する可能性を秘めている。なお、近年の集落再編施策の殆どが、移転を伴わない方向での集落再編に関するものである。

以上から、本稿では、移転を伴わない集落再編に焦点を絞って検討することとする。なお、広義には、集落に新規就農者等の新たな構成員を迎えての同一集落の再編も集落再編に位置づけられるが、本稿では、複数集落の機能的な再編を検討対象とする。

居住移転を伴わない集落再編の主な方法としては、A)集落再編を主眼とした事業による再編、B)地域振興会等の広域的組織による集落機能の再編と補完、C)集落内あるいは集落間での協働を要する事業の実施を通して、集落機能の向上や集落間の連携の向上を図り、これを契機とした集落再編に期待する方法が考えられる。

本稿は、1)日本の集落再編政策、2)T地区の事例、3)協働を要する施策による集落再編の可能性、についての考察を通して、日本の条件不利地域における集落機能の再編に関する課題と方策についての検討を試みたものである。

II. 日本の集落再編施策

1) 国の施策

農水省、林野庁、国交省等、多くの省庁が取り組み始めている。モデル事業的な施策が多いことと、2007年以降堰を切ったように打ち出されてきていることが最大の特徴である。表1に主な施策を示し、以下に概要を説明する。

a) 集落機能再編促進事業委託 (農林水産省、2007～)

複数集落による集落機能の相互補完や自治範囲の見直し等、新たな地域コミュニティの将来像を策定する取組を促進するため、地域の特性に応じた新たなコミュニティのモデル作りを行うことを目的としたものであり、年度予算は数千万円である。2007年度の採択予定数は10地区程度であった。2008年度も新たな地区を対象に継続されている。

b) 小規模・高齢化集落支援モデル事業 (農林水産省、2008～)

2008年度からの新規事業で、年度予算は2億4千万円である。中山間地域において、自力では水路、農道等の地域資源を保全管理することが困難な小規模・高齢化集落と中山間地域等直接支払制度に取り組んでいる協定集落等が連携することにより、地域資源を保全管理するための活動を支援するものである。実施実績は少なく、中国四国地方では1地区の実績しか無い。そもそも核となるべき協定集落自体が高齢化しており、隣の集落まで支援する余力が無い場合が多いことや、交付金単価が魅力に乏しいこと、また、県と市町村の負担(各1/4)が必要であることが、インセンティブを下げているものと推察される。

c) 「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、2008～)

2008年7月に閣議決定された国土形成計画において、地域づくりのシステムの基軸として「新たな公」という考え方が明確に位置づけられた。この「新たな公」の考え方に基づいて「「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業」が創設された。事業の対象地域は「維持・存続が危ぶまれる集落を中心とする中山間地域等」であり、2008年度の予算は3億円である。「人口減少・高齢化の著しい地域等において、住民、NPO等の多様な主体が協働し、地域資源を活用してコミュニティを創生しようとする活動をモデル的に実施し、地域活性化等への対応を図る」とされており、テーマ例や活動例として「集落機能の維持」や「集落機能助け合い」が挙げられている¹⁾。2008年度は全国から357件の応募があり、97件が採択された。

国土交通省によると「新たな公」の概念とは「①行政だけでなく、多様な民間主体を地域づくりの担い手としてとらえ、②これら多様な民間主体と行政の協働によって、③従来の公の領域に加え、公と私の間領域にその活動を広げることできめ細かなサービスを提供する」ものとされている。

d) 過疎地域集落整備促進事業

(総務省, 2000年4月~2010年3月)

事業主体は過疎地域市町村となる。いくつか用意されている事業の一つとして「集落等移転事業」がある。これは基礎的条件が著しく低下した集落又は孤立分散する住居を基幹的な集落等に移転させるために必要な経費に対して補助を行うものである。2007年度の予算は1億8千万円であった。

2) 都道府県の施策

同様の施策は都道府県の単独事業としても取り組まれており、例えば岡山県は2008年から3年度計画で「集落機能再編・強化モデル事業」を実施している。予算1千万円、市町村への補助率2/3、一地区上限60万円である。モデル地区として県内で9地区を選定している。地域内に単独での集落機能の維持が困難な集落が存在する地域を対象とし、これまでの集落の枠を超えた支援や協力により、集落機能を維持できるように地域で自ら考える取組を支援していくものであり「モデル地域では、それぞれの実情にあった、広域的な地域運営のあり方や地域交通の確保などについて計画策定を進めていくこと」とされている。

3) 市町村の施策

同様の施策は多くの市町村でも独自に取り組まれている。

以上のように、集落再編施策については、国、都道府県、市町村でそれぞれ取り組まれており、特に昨年以降、新規に事業化されたものが多いことが特徴である。また、モデル事業が多く、一部の地区を対象としたスポット的なものであり、採択件数も少ない。現状

では予算も少なく、広く普及したものとはなっていない。

III. T地区の事例

1) T地区の概要

T地区は岡山県北部の鳥取県境に位置し、一級河川高梁川の源流域にあたる。面積69.1km²、標高370m - 1180mで、山間農業地域に区分され、豪雪地帯にも指定されている。厳しい立地条件ながら、製鉄(たたら)と和牛で栄えてきたが、近年は急激な過疎化・高齢化に直面している。2008年10月31日現在の人口は977人、世帯数は382世帯である。

元々はH村, I村, N村, S村, T村の5村から成る地域であったが、1900年に合併しA郡T村となった。その後1955年にN市に合併し、N市T地区となった。T地区は中学校区に相当する(小学校は2校あったが内1校は近年廃校した)。各旧村内には市が定めた行政地区が複数存在する。行政地区は市と地区住民との連絡等に関する組織であり、行政地区総代が行政の連絡調整、地区内の福祉増進や市の行う社会福祉事業への協力を行っている。旧村は現代では行政に関わる組織ではないものの、実質的には各行政地区を束ねる役割を果たしており、各旧村内の文化の保全等、集落機能の維持活動の中心となっている。すなわち、現在も旧村単位でのまとまりが残っている地区である。参考として日本における町村合併の経緯を表2に示し、旧村の分布を図1に示す。T地区におけるコミュニティの階層としては、T地区(1地区)→旧村(5地区)→部落(20程度)→行政地区(49地区)の4階層となっている。

表2 日本における市町村合併の経緯

年	自治体数				標準規模	平均面積 [km ²]	備考
	市	町	村	計			
1888年以前	-		71,314	71,314	60~110戸	5.3	地縁的共同体, 大字に相当, 農業集落20程度 (農業集落数は138,000個(2000年))
明治の大合併							
1889	39		15,820	15,859	300~500戸	23.8	小学校区相当, 農業集落10個程度
昭和の大合併							
1956	495	1,870	2,303	4,668	8000人	80.9	中学校区相当
平成の大合併							
2006	777	846	198	1,821		207.5	

2) 集落再編の検討

T地区の人口は過去10年間で235人(約19.4%)減と急激に過疎化高齢化が進行しつつあり、行政地区の中には世帯数が一桁の地区も散見されはじめ、集落機能の崩壊が危惧されはじめた。そこで、2007年にT地区振興協議会を立ち上げ、複数集落による集落機能の相互補完や都市住民を取り込んだ集落機能の補完について検討していくこととなった。

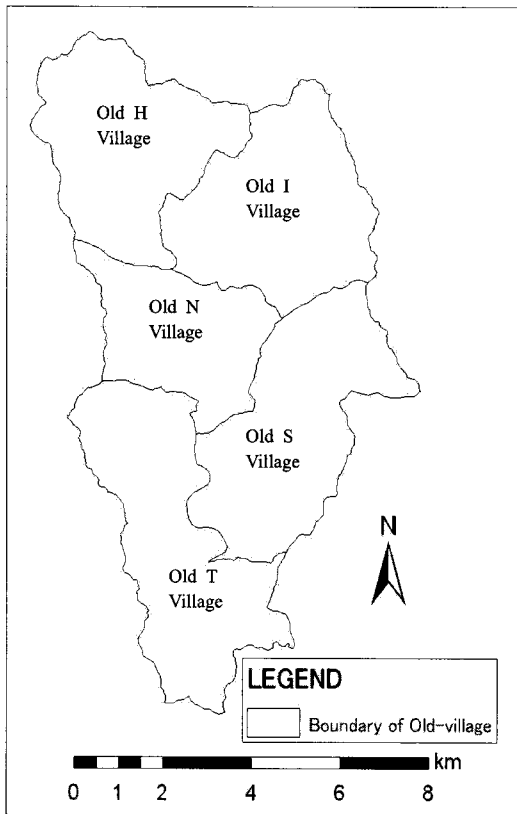


図1 T地区における旧村の分布

3) 検討結果

全世帯を対象としたアンケート調査、振興協議会による小規模集落への意向調査、集落行事の変遷について調査が行われた。また、住民によるワークショップも開催された。これらの結果から、現状では、集落再編は喫緊の問題とまでは至っていないと判断されること、および、集落再編よりも、地区の人口減少に歯止めをかけるような、地域活性化の方策(コミュニティ・ビジネス等)を検討する方が先決との判断に至り、集落機能の再編を目的に開始された活動ではあつ

たが、集落機能の再編についてはセカンドプライオリティへ降格となった。

4) 本事例からの知見

以上のように、本地区の事例からは、一見、集落再編に関して学ぶべきものは無いように思われるが、以下のような知見が得られた。

a) 小規模集落在住者の意識

当地域において、戸数が5戸以下程度の小規模集落に聞き取り調査を行ったところ、当事者達は集落が小規模化して特別に困っているという意識はなく、集落再編の必要性も特に感じていない場合が多いことが明らかとなった。T地区では、人手を要するような問題が生じた際に、集落での対応よりも、各人の個人的ネットワークで対応するケースが多く、このことも影響していると考えられる。逆に、集落再編に強い抵抗を感じている集落が複数存在することも明らかとなった。

b) 必要に応じて自発的に集落再編が行われてきた経緯

当地区においては、改めて施策により集落再編を図らなくとも、主に旧村を単位として、必要に応じて自発的に再編が行われてきた経緯があり、むしろそのような自然の流れに任せた方が再編に際しての軋轢は生じにくい。例えば旧H村は行政区が14地区から9地区に自主的に再編されている。

c) 広域的・重層的なまとまりが形成されている地域における集落再編

既に述べたように、当地区では旧村レベルでのまとまりが依然として残っている。また、十数年前に設立されたT地区全体の振興組織(T地区振興会)も存在し、広域レベルでのまとまりや相互扶助の仕組みを既に持っている。たとえば、大雪の際の独居老人宅の雪かきは近隣で対応できない場合は、T地区振興会がケアしている。また、祭りは主に部落単位で行われており、行政地区、部落、旧村、T地区それぞれでの重層的なまとまりが形成されている。当地域のように、広域的・重層的なまとまりがある地域においては、隣の集落同士が小さく再編する方向を志向するインセンティブは弱いと考えられ、既存の広域的な枠組みを生かして相互扶助の充実を図っていく方がベターであると考えられる。

d) 集落によるまとまりの差異

集落のまとまりの良さや集落間の連携には地域差があった。この理由は歴史的な経緯が大きいと考えられ、一朝一夕に変わるものではない。このことから、まとまりの悪い集落や集落間の連携がうまくいっていない集落が存在する、T地区振興会のような地区全体での組織による関与がより重要となる。

IV. 協働を要する施策による集落再編の可能性

「中山間地域等直接支払制度」や「農地・水・環境保全向上対策」のように集落の再編が本来の目的では無いものの、その施策への取り組みにより、集落の協働協治機能の向上や集落間ネットワークの活性化がもたらされている施策もある。ここでは、協働を要する施策の双壁ともいえる「中山間地域等直接支払制度」と「農地・水・環境保全向上対策」を中心に、これらを契機とした集落再編の可能性について考察する。表3に協働を要する施策の一覧を示す。

1) 「中山間地域等直接支払制度」
(農林水産省、2000年～)

農林水産省による施策で、2000年から開始されている。2000年から2004年までの5年間が1期目、2005年から2009年までの5年間が2期目であり、2期目を迎えるにあたり制度の見直しがあつた。2008年度の予算は218億円であり、先に見た集落再編を主眼とする施策の予算と比べて桁違いに多いことがわかる。耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が特に懸念されて

いる中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保することを目的とし、集落協定を結んだ活動主体に対し直接支払を実施するものである。

農林水産省によれば、第1期の成果として、協定数は33,969件、協定面積は66万5千haであり、この制度の対象となる農用地78万7千haの85%で協定が結ばれたこととなり、取り組みは広く普及している(農林水産省資料²⁾)。同資料で、この制度の効果の一つとして集落機能の活性化が指摘されており、「集落における話し合いが活性化し、集落としての一体感の強まりが確保され、自分たちの集落は自分たちで守ろうという意識が高まった」とある。第2期では、本対策の推進方向として「集落協定間等の連携等の推進」が位置づけられており(農林水産省資料³⁾)、本制度により集落機能や集落連携の活性化が推進されることが期待される。

第2期では集落マスタープランにおいて、10%が「活力ある周辺集落との連携」を、2%が「NPO法人や地域外の集積対象者との連携」を位置づけている。中国四国地方ではそれぞれ13%、4%と高くなる⁴⁾。また、全国で「体制整備」に取り組んでいる協定の内「農業生産活動等の持続に向けた活動内容」として「非農家・他集落等との連携」を選択している協定は体制整備の13,206協定中6,695協定(51%)、中国四国地方では58%である⁴⁾。

2) 「農地・水・環境保全向上対策」
(農林水産省、2007年～)

2007年度より始まった新規事業である。2007年度の予算は303億円であり、こちらも集落再編を主眼とする施策の予算と比べて桁違いに多いことがわかる。農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るため、地

表3 日本における集落住民の協働を要する主要な施策

名称	中山間地域等直接支払制度	農地・水・環境保全向上対策	農山漁村地域力発展支援モデル事業
所管	農林水産省	農林水産省	農林水産省
開始年度	2000～	2007～	2008～
年間予算[百万円]	21,800	30,300	1,110
概要	中山間地域等において、農業生産の維持を図りながら、多面的機能を確保することを目的とし、集落協定を結んだ活動主体に対し直接支払を実施する。	農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るため、地域ぐるみで効果の高い共同活動と先進的な営農活動を実施する地域等を支援する。	地域住民、都市住民、NPO、企業等の多様な主体を地域づくりの新たな担い手としてとらえ、これらの協働により「農山漁村生活空間」を保全・活用するモデル的な取組を直接支援する。

域ぐるみで効果の高い共同活動と先進的な営農活動を実施する地域等を支援するものである。協定地域内の農振農用地面積に応じて支払いがなされる。活動組織に非農家組織の加入を義務づけている点が特徴的であり、非農家も含めた地域の一体性の醸成への寄与が期待される(都市住民やNPO等地域外の組織の加入も可能である)。また、近隣集落が共同で活動に取り組んでいるケースが多く、単一集落で取り組まれるケースの多い中山間地域等直接支払制度よりも集落間の連携を向上させる効果は高いと考えられる。

2007年度の協定面積は1,163,000haであり⁵⁾、2007年度の農振農用地面積4,380,189ha⁶⁾の26.4%であった。2008年度には1,355,000ha、同30.9%に増加した。中山間地域等直接支払制度ほどの取り組み率ではないものの広く普及しつつある。中山間地域等直接支払制度が金銭的補填の意味合いが強いのにに対し、こちらは単なる金銭的補填ではなく、個性ある内発的発展への支援として位置づけられている。

3) 条件不利地域における両政策の取り組み状況

農地・水環境保全対策は中山間地域等直接支払制度と異なり、条件不利地域のみを対象とした施策ではない。そこで、この事業が条件不利地域でどの程度取り組まれているのかを明らかにしておく必要がある(条件不利地域でほとんど取り組まれていないようであれば、条件不利地域の集落再編のための施策として位置づけることに疑問が生じるからである)。

そこで、中国四国地方の中山間地域における両施策の協定農地面積を試算した。中国四国地方には中山間地域等直接支払制度の対象農用地が134,280ha存在し、内2007年度の交付面積は71%の95,018haであった⁴⁾(全国は82%)。その内、2007年度時点で農地・水・環境保全向上対策にも取り組んでいる農地(重複分)は27%にあたる25,332haであった(中山間地域等直接支払制度対象農用地の19%に相当)。この値は県により大きく異なり、0.6%~66.6%と100倍もの開きがあった(中山間地域等直接支払制度対象農用地に対する面積は0.4%~59.5%)。

先に示した様に、2007年度の農地・水・環境保全向上対策の全国取り組み率(取組面積/農振農用地面積)が26.4%であり、中国四国地方のそれが24.5%である。これらと比較して、中国四国地方の中山間地域にお

ける取組率27%は決して低いものではなく、中山間地域においても平地同様の普及率であるといえ、今後さらなる普及が期待される。

以上のように、中山間地域で広く取り組まれている両施策は、条件不利地域の集落活性化を図って行く上で、非常に大きな推進力になるものと考えられる。

4) T地区における両施策の実施状況

T地区では、中山間地域等直接支払制度が14協定、農地・水・環境保全向上対策が2協定で取り組まれている。農地・水・環境保全向上対策の2協定は共に北部の旧H村と旧N村で実施されている。北部の残る旧I村も来年度からの取り組みに向けて準備中である。

旧H村ではほぼ全域で中山間地域等直接支払制度に取り組んでおり(5協定)、旧村のほぼ全域を対象として、すなわち複数集落共同で、農地・水・環境保全向上対策の協定を結んでいる。旧N村は十数年前に圃場整備を行った際のまとまりを基盤として中山間地域等直接支払制度に取り組む、その延長で農地・水・環境保全向上対策にも取り組んでいる。旧I村においても、ほぼ全域で中山間地域等直接支払制度に取り組んでおり(5協定)これを核として、旧I村のほぼ全域での、すなわち複数集落共同での農地・水・環境保全向上対策への、来年度からの取り組みへ向けて準備中である。以上のように、中山間地域等直接支払制度への取り組み実績が、農地・水・環境保全対策への取り組みに結びついている点が注目に値する。

一方で南部の旧S村と旧T村は今のところ農地・水・環境保全向上対策への取り組みへ向けての動きはない。北部と南部の違いとしては、北部で中山間地域等直接支払制度への取組が活発であるのに対し、南部では活発でないことが挙げられる(北部が11協定存在するのに対し、南部は3協定に止まっている)。また、南部では伝統的に“協働よりも個人で”という考え方が根強いので、協働活動への理解を得にくく、実施体制を築くのが困難とのことである。

このように、地区北部ではほぼ全集落に両施策が浸透しつつあるのに対し、南部では取り組みに消極的であり、このような集落への施策の普及に対して課題が残る。地形条件の厳しい北部の方がまとまりが良いという興味深い結果となっている。

なお、両施策に取り組んだ事による集落の変化としては、「話し合う機会が増えた」、「多くの情報が入

てくるようになった」、「共同作業がやり易くなった」、「新しい事業に共同で取り組みやすくなった」、「景観が良くなった」等の肯定的な意見が得られた。

5) 農山漁村(ふるさと)地域力発展支援モデル事業⁷⁾ (農林水産省2008年～2012年)

協働を基軸とした新たな施策として、本年度より「農山漁村(ふるさと)地域力発展支援モデル事業」がスタートしている。これは「地域住民、都市住民、NPO、企業等の多様な主体を地域づくりの新たな担い手としてとらえ、これらの協働により「農山漁村生活空間」を保全・活用するモデル的な取組を直接支援する事業」であり、地域協議会の設立を義務づけている。地域協議会は「地域住民団体、農林漁業者の組織する団体、NPO、企業、市町村等の二以上の主体で構成され、その構成員に市町村が含まれていること」とされている。本事業は5カ年計画であるが、地区の採択は初年度(2008年度)のみであり、全国で327地区が採択された(内、振興山村(全国の47%が振興山村に該当⁸⁾で219地区)。2008年度の予算は11億1千万円であり、一地区あたりの助成額は5年間で900万円である。モデル事業ではあるが、協働による“地域力発展”を主眼とした施策であり、集落機能の向上をもたらす新たな手法として注目される。

V. おわりに

以上、見てきたように、条件不利地域における集落再編の主な方策としては、①集落再編そのものを主眼とした事業の実施、②旧村レベルでの地域振興会のような広域的な組織による集落機能のバックアップ、③中山間地域等直接支払制度や農地・水・環境保全向上対策等の協働型の施策を通じた集落機能の活性化の増進によるもの3つが考えられる。

①は多くの施策が打ち出されているものの、緒に就いたばかりであり、モデル的な位置づけのものが多く、実績も少ない。それぞれの施策にどの程度実効性があるのかについては未知数の部分が多く、施策の評価については、今後の展開を待たなければならない。ただし、集落再編そのものを主眼としているので、実効性を伴ってくれば非常に有効なものとなろう。モデ

ル事業の枠を超えて本格事業に移行できるレベルでの成果が現れることを期待したい。一方で、集落再編には多分にデリケートな局面が存在するため、強引な再編や再編のための再編は慎むべきであろう。また、再編後の集落機能の永続性についても十分考えておかなければならない。

集落機能面での再編成は、住居移転を伴うようなバード面での整備と異なり、1件あたりの予算は低く抑えられるので、予算の制約が少ない分、広く浸透していく可能性は持っている。

②については、日本は町村合併を繰り返してきた経緯があるが、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と合併が進むにつれて自治体は広域化し、身近な自治拠点であった旧村役場、旧町役場が姿を消し、集落と新自治体の役場との距離が広がり、自ずと集落へのきめ細かな行政サービスは行き届き難くなってきた。平成の大合併を終え、役場と集落の距離の拡大と集落機能の低下の双方が深刻化している今こそ、このギャップを埋める存在として、旧村レベルでの地域振興会の存在意義が高まってきたといえる。今も旧村のまとまりが残っている地域は多く、かつて一つの村であったことが幸いし、纏まりやすい空間単位であるといえる。

T地区振興会は10数年前に市役所の働きかけで誕生した経緯があり、今も「地域づくり支援交付金」として活動費の2/3が市によって補助されている。現在、多くの地域で同様の組織が存在する。地域振興会を核とした集落のサポートを充実させていくためにも、行政が支援を継続していくこと、あるいはさらに手厚く支援していくことが望まれる。

③は集落の再編を主眼とした施策ではないが、協働作業を通しての集落のソーシャルキャピタルの向上が期待される上に、複数集落共同で取り組む場合が多いことから、集落機能の相互補完や集落間連携等が確実に向上することが期待される。施策が広く浸透している(中山間地域等直接支払制度で82%、農地・水・環境保全向上対策で30.9%)ことも大きな強みである。両施策の見直し時に、集落機能の相互補完や集落再編に関わる活動を盛り込んで行く、あるいは、両施策でカバーされていない部分の協働に焦点を当てた施策を新たに策定するのも一案ではなかろうか。

ただし、協働を要する施策に取り組むためには、集落のまとまりが必要であり、個人主義的な考え方が強く、協働を要する施策が浸透しにくい地域について

は、②の広域的な組織での補完がより一層重要となる。

いずれの方策を行うにしても、Uターンの他出経験者やJ、Iターンの新住民、都市住民、NPO等の地域外の活動主体や他出者との連携をうまくとり、無理のない範囲で取り込んでいく方向での再編も考えていく必要がある。ただし、過度の期待や過度の依存は禁物である。

集落再編を主眼とする施策は、集落や地域に集落再編を行うほどの余力が無い場合や再編を拒む集落が存在する場合は難航するものと思われる。集落再編を目的とした施策により一斉に集落再編するというのではなく、再編が必要となる時期が来れば自発的に集落再編できるレベルでのソーシャルキャピタルを維持していくための、または低下してしまったソーシャルキャピタルをそのレベルまで向上させるための施策が重要なのではなかろうか。その意味で ②の広域的な組織の充実や ③の協働的施策への取り組みは大いに推奨されるべきであると考えられる。

集落再編により集落間の相互補完を促進していくことは極めて重要な課題であるが、条件不利地域の集落の将来像を思い描いた場合、集落を再編しただけでは明るい展望は見えてこない。将来に亘り集落機能を維持していくためには、集落の属する地域の活性化を図り、地域の持続性を担保していく必要がある。その意味ではT地区振興協議会が出した“集落再編も重要であるが、まずは地域の活性化ありき”という解答は、日本における条件不利集落居住者の切実な思いを見事に代弁しているのではなかろうか。単に集落の再編のみを議論するのではなく、並行して、地域活性化や将来のビジョンについても議論し、それらを共有した上で、集落再編を検討するべきであるといえる。

【資料】

- 1) 国土交通省(参照2008.11.14): 「「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業 3億円(新規)」, (オンライン), 入手先<<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/aratana-kou/page02.html>>.
- 2) 農林水産省(参照2008,11,14): 「中山間地域等直接支払制度: これまでの取り組みの成果」, (オンライン), 入手先<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/joutai/onepoint/public/chu_3.htm>.
- 3) 農林水産省(参照2008,11,14): 「中山間地域等直接支払交付金」, (オンライン), 入手先<http://www.maff.go.jp/nouson/chiiki/home/chuusankansitsu/pdf/H18_pr_kettei.pdf>.
- 4) 「中山間地域等直接支払制度中間年評価の調査結果取りまとめ」, 中国四国農政局整備部地域整備課, 2008年7月.
- 5) 「農地・水・環境保全向上対策の取組状況」, 農林水産省, 2008年8月.
- 6) 「平成19年農業資源調査結果の概要」, 農林水産省, 2008年4月.
- 7) 農林水産省(参照2008.11.17): 「農山漁村地域力発掘支援モデル事業【概要】」(オンライン), 入手先<www.maff.go.jp/j/press/nousin/soutyo/pdf/080711-02.pdf>.
- 8) 農林水産省(参照2008.11.17): 「山村振興法(昭和40年法律第64号)の概要」(オンライン), 入手先<<http://www.maff.go.jp/nouson/seisaku/home/sanson/summary/sanshinhou.html>>.