

## 序章 調査の概要



# 序章 調査の概要

## 1 調査の目的

農山村地域では、主要産業（農林業）の低迷や後継者の減少等が長期的に進行し、地域を構成する各集落（ムラ）が有していた自立的機能が大きく低下する傾向にある。本研究の対象地域である山形県小国町も、社会環境や住民生活態様の急激な変化に対応しながら、山村・過疎地域の振興戦略を段階的に構築してきたところである。しかし、人口減少傾向は止まらず、少子・高齢化が一層深刻な状況に至っており、自立に向けた新たな農山村形成への取組が不可欠な事態にある。このため、少子・高齢化の進行をはじめ、地域を取り巻く現状を的確に把握・分析し、新たな時代にふさわしい農山村社会像を模索し具体化することが喫緊の課題となっている。

このため、本研究は、山形県小国町を対象地域として、農山村社会の基礎となる各集落が有するムラ機能の維持・保全及び新たな創造について検討し、今後の農山村社会形成に向け、各集落の自立的な維持・活性化を基盤とした新たなまちづくりの基本的な方向性を提案することにより、全国各地の自立した地域づくりに向けた今後の取組に資することを目的として実施した。

## 2 調査のポイント

本調査では、以下の3点を調査の視点とした。

### (1) 近年の過疎地域の集落を取り巻く新たな問題に焦点をあてる

典型的な日本海式気候で、わが国有数の豪雪地帯である小国町では過去に集団移転による集落再編を経験している。しかし、その後の急激な人口減少・高齢化により、各集落の実態も再編当時とは全く異なる人口構成・世帯構成を呈しており、集落問題の様相も当時とは大きく変化している。このため、今後の集落機能の維持方策を検討するに先立ち、現在の小国町の集落実態を的確に把握することが重要である。

### (2) 集落の持つ自治的機能を再評価し、地域の各構成単位の機能や役割を多角的に検討する

特に小国町では、各集落が生活の相互扶助的な機能を担うとともに、集落の共有財産である地域資源の維持管理などを通じて、地域を支えていく上での自治的な機能が維持されてきた経緯がある。合併を選択せず、自主・自立のまちづくりを進めることとなった小国町の今後の地域づくりを考える上では、この集落の持つ自治的な機能や地域資源の管理機能に改めて目を向け、かつ、小学校区や駐在区、旧町村区域などの地域構成単位それぞれが果たすべき機能や役割などを多角的に検討する必要がある。

### (3) 基礎自治体としての自立したまちづくりの方向性を探る

全国レベルで人口減少・高齢化が進む現在、住民と行政との新たな関係を模索し、地域自治を進め

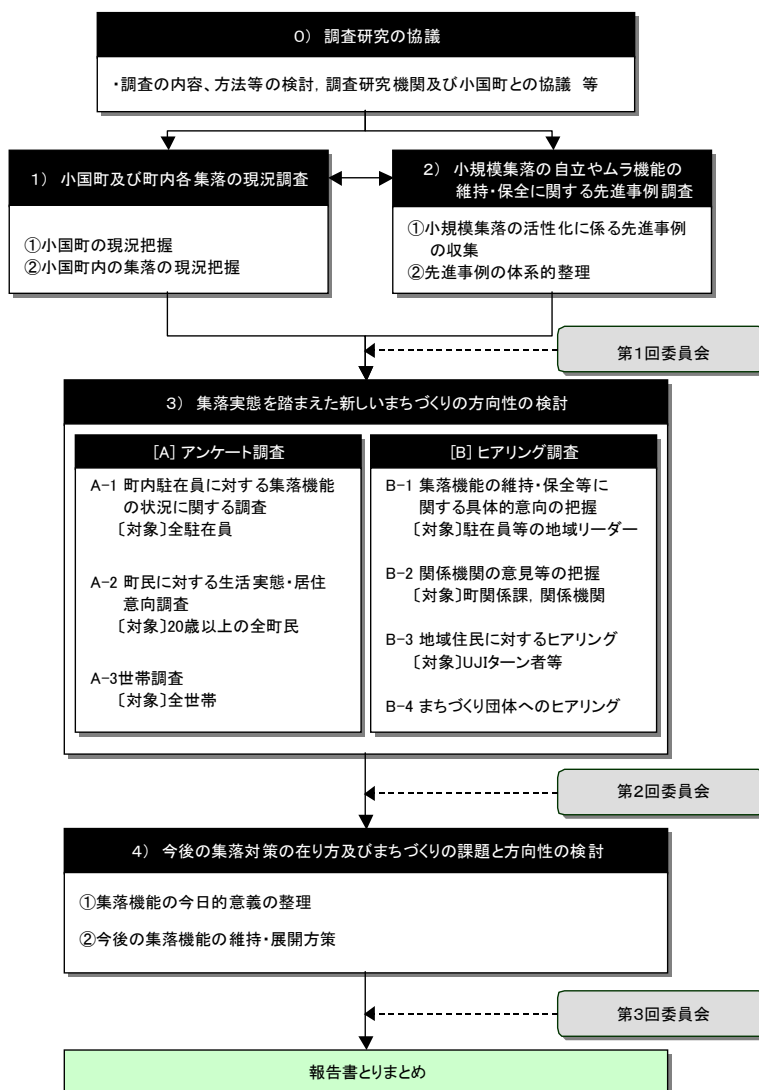
ようとする動きが各地で見られている。このため、本研究において山形県小国町をモデルとしつつも、新たな時代に対応した農山村社会の望ましい姿と自立したまちづくりの方向性を検討することにより、全国各地の今後の取組に資するものとする。

### 3 調査の項目

本調査の項目は以下のとおりである。

- (1) 小国町及び集落の現況
- (2) 小規模集落の自立やムラ機能の維持・保全に関する先進事例
- (3) 集落機能の維持・保全状況と住民意識の実態
- (4) 今後の集落対策の在り方とまちづくりの方策

図表 0-1 調査のフロー



## 4 調査の方法

### (1) 小国町及び集落の現況調査

小国町におけるこれからのまちづくりの方向性と新たな集落機能の創出方策の検討に先立ち、基礎自治体としての小国町の現状について把握するとともに、町内の各集落について各種データから現況を把握した。

### (2) 小規模集落の自立やムラ機能の維持・保全に関する先進事例調査

全国規模で人口減少・高齢化が進む中、高齢者比率が50%以上の「限界集落」が急速に増加している。平成10年度に旧国土庁過疎対策室が全国の過疎地域市町村に行ったアンケート調査では、10年以内（平成19年まで）に全国で約400の過疎集落が消滅する恐れがあることが明らかとなった。

このような中、早くから人口減少や高齢化に直面し、地域コミュニティ崩壊への危機意識を住民自身が強く持っていた中山間地域では、地域生活の相互扶助的な機能や地域資源の管理機能など、地域を支えていく上で集落が持つ自治的な機能に改めて目を向け、集落機能の維持・保全を図る取組を展開しているところも少なくない。

このため、中山間地域における集落活性化に係る事例や、自立した農山村地域の経営事例、あるいは集落機能の維持・保全を基本とした地域間連携等の事例など、各地の事例について情報収集・整理し、小国町の今後の集落の在り方を検討するにあたり参考となる先進事例について整理した。

### (3) 「人・土地・ムラ」の空洞化を踏まえた新しいまちづくりの方向性の検討

中山間地域では、人口減少社会の到来による地域での「人」の空洞化は、同時に耕作放棄地の増大や不在地主の増加などの「土地」の空洞化を招き、さらには集落機能が低下し集落自体が消滅するという「ムラ」の空洞化へとつながることが危惧されている。

さらに、こうした空洞化の過程において、集落の消滅に最も強く影響するのは、やはりそこに住む住民の「心の空洞化」である。長年に亘る人口減少と高齢化により、行政サービスの提供水準や地域資源の管理水準は低下し、結果的に生活の転換が図れなかった多くの高齢者が集落に残され、「住み続けざるを得ない」という諦観が深化し「心の空洞化」が進むことこそが、集落の衰退を招く大きな要因とも言える。集落で住み続けるためには、生活に対する『安心』や『喜び』、地域に対する『誇り』などをもち続けられるかどうかことが重要であり、そのための仕掛けや支援の在り方が問われている。

このような背景をふまえ、多様な主体の役割分担と相互扶助により自立した地域づくりを進めていくためには、現在の集落機能の維持・活用状況等を把握し、これからの地域づくりの在り方を展望して集落、学区などの各地域構成単位が果たすべき機能や役割を検討・整理するとともに、現在の生活実態や居住意向、生活上の不安や社会的サービスとして望むものなどに関する集落住民の意向を的確に把握することが重要である。

このため、駐在員に対するアンケート調査、集落住民を対象としたアンケート調査及び各種関係機関等に対するヒアリング調査等を行い、集落機能の維持・保全に向けた住民の目線からの課題を抽出

し、新しい時代に対応したまちづくりの方向性を検討した。

#### **(4) 今後の集落対策の在り方とまちづくりの方策の検討**

以上の調査結果をふまえ、今後の小国町において自主・自立のまちづくりを展開していく上で、地域づくりに係る様々な場面や役割、機能ごとに各集落が有機的に連携し合うなど、住民主体の自立した持続可能な地域経営を展開し得る農山村地域コミュニティの在り方を検討し、新たな集落機能の創出方策について提言を行った。

## **5 調査体制**

### **(1) 調査委員会の設置**

本調査を遂行する上で、小規模集落の今後の在り方等に関し具体的かつ実践的な知見を得るため、学識経験者等からなる委員会を設置した。

### **(2) 事務局の体制**

本調査は、小国町総務企画課並びに財団法人地方自治研究機構が事務局を担当し、調査の一部を財団法人日本システム開発研究所に委託した。