

第3章 集落のコミュニティ機能の維持に向けた新たな 環境づくり

第3章 集落のコミュニティ機能の維持に向けた新たな環境づくり

1 集落の実態調査から浮かび上がる課題

(1) 集落のコミュニティ機能の現状と課題

ア アンケート調査結果からみた集落のコミュニティ機能の現状と課題

アンケート調査から集落のコミュニティ機能の現状をみると、全体では平成18年度調査と比べて大きな傾向の変化はないが、地区ごとに傾向が大きく異なっている。

例えば、「農作業に関する共同作業や助け合い」については、全体の27.9%が「大体いつも参加している」と述べているが、特に北部では66.0%、南部では、65.6%、沖庭では57.9%が「大体いつも参加している」と述べている。

この傾向は他の集落のコミュニティ機能でも同様であり、「山道の補修や草刈などの山作業」や「道路側溝の維持・管理」、「集落内施設や歩道などの除草や雪下ろし」等でも見られる。

町中心部に総人口の4分の3が集中しているため、全体集計では課題が見えづらいが、周辺部では中心部に比べて人口減少や高齢化が大きく進んでおり、集落のコミュニティ機能の担い手がないことが大きな課題となっている。

特に「公民館や公園、空き地の清掃や雪下ろし、雪囲い」や「会合や寄合い」、「祭りや伝統行事への参加・協力」についても、「時々参加している」もしくは「あまり参加していない」とする回答が多く、最も他の地区と比べて農地が少なく厳しい状況にある白沼地区では「近隣集落と連携」している割合が48.6%と高く、自主防災活動や老人クラブ等の活動でも旧小学校区で連携している割合がそれぞれ37.8%、33.8%と高くなっている。

将来的な集落活動の連携の必要性についても、4割近くが必要と感じており、周辺地域では近隣の集落や旧小学校区で連携が必要とする声もあるが、中心部では町全体で連携が必要とする声も高い。

図表3-1 アンケートの地区別概要

地区	アンケートの概要
北部	- 三世代世帯の割合が5地区の中で最も高く、町内に別世帯で家族が住んでいる割合が比較的低い。農地・山林の所有割合が高く、自家ですべて耕作・管理している割合も高くなっており、将来も自家で所有・管理を続けたいという意向が比較的高い。 - 生活環境については「鳥獣害対策」の評価が比較的低い。 - 集落活動への参加状況は高く、「農作業や山林作業等の共同作業」を始め、既に近隣集落と連携して実施している活動が比較的多い。集落の魅力向上のために「田舎暮らしや新規就農者等の積極的な受入れ」を望む声が比較的多いが、移住者の受入れについては他地区よりやや消極的であり、集落住民の家族や親

	戚縁者ならよいという世帯が比較的多い。 今後のまちづくりに対する要望としては「冬期の道路除排雪の充実や強化」が半数近くから求められている。
沖庭	- 現在の世帯主より前から小国で暮らしている世帯の割合が5地区の中で最も高く、町外で暮らす家族がいる割合は最も低い。持ち家比率も最も高く、その家は「世帯主の子供に引き継ぐ予定」とする割合が高い。 - 農地・山林の所有割合は高いが、自家で管理せず大半を他者に貸与していたり放置している世帯が多く、将来どうするかは後継者に任せるという割合が高い。 - 現状の生活環境や将来の見通しについては全体平均に近い評価。 - 集落活動への参加状況は比較的高く、近隣集落や旧小学校区での連携割合は比較的低い。移住者の受入れに関しては、町出身者や雪国での生活経験者を望む声は比較的多く、「移住希望者を案内するツアーや集落住民との交流イベントに対する支援」が必要とする割合が高い。外国人の受入れに対しても肯定的。 - 今後のまちづくりに必要な取組では「集落や地区での暮らしやすい環境づくり」が第1位。
南部	- 現在の世帯主より以前から小国町で暮らしている世帯が多く、世帯主の子供に家を引き継ぐ予定という割合も高い。また、町内で暮らしている親を訪ねる頻度も高い。 - 農地・山林の所有割合が高く、自家で全て耕作・管理をしている世帯が多いほか、将来も自家で所有・管理を続けたいという意向が最も強い。 - 生活環境に関しては、「鳥獣害対策」の評価が5地区の中で特に低く、将来はそれに加え「家屋の雪処理や道路除排雪」が問題。 - 現在の集落活動の参加意識は比較的高く、近隣集落との連携割合もあり高くない。移住者の受入れには肯定的だが、できれば集落住民の家族や親戚縁者がいいという割合が高く、第三者を受け入れるには「集落と移住希望者とを仲介する人材の配置・派遣」が必要との声が多い。しかし、外国人移住者の受入れには消極的。 - 今後のまちづくりに対しては「冬期の道路除排雪の充実や強化」が第1位。
東部	- 夫婦のみ世帯の割合が5地区の中で最も高く、現在の世帯主の代から小国で暮らしているという世帯が26%を占める。給与住宅が1割弱を占めるため、家の継承予定についても「持ち家でないので何とも言えない」とする割合が他地区より高い。 - 農地・山林の所有割合は6割前後で北部・沖庭・南部ほどは高くない。耕作や山林作業は他者に委託している割合が比較的高く、今後の管理についても、農地は「全て他者に委託したい」、山林は「後継者に任せたい」という意見がそれぞれ他地区より高い。 - 生活環境に対する評価については、福祉や医療体制などを中心に、現状・将来のいずれも全体平均より高評価（不便を感じていない）の項目が見られる。 - 集落活動の参加状況は北部・沖庭・南部ほど高くはないが、近隣集落や旧小学校区での連携の必要性に対する認識も比較的低い。 - 集落の魅力向上のために「田舎暮らしや新規就農者等の積極的な受入れ」と「若い世代が積極的に活躍できる集落の規約や役回りの見直し」が必要との声が5地区中で最も高い。 - 集落への移住者の受入には最も肯定的で、親戚縁者や出身にはこだわらず集落住民と協力する気持ちがある人ならどんな人でもよいという声が5割を超えている。外国人の受入れに対しても肯定的。移住促進のためには「移住者を受け入れる空き家のリフォームへの補助」が必要との声が多い。 - 今後のまちづくりに必要な取組では「集落や地区での暮らしやすい環境づくり」が第1位。

白沼	・ 単独世帯の割合が5地区の中で最も高く、町内に別世帯で家族がいる割合が最も低い。家の継承予定についても「世帯主の子供に引き継ぐ予定」の割合が低く、「世帯主の代で引き払う予定」の割合が最も高い。 ・ 農地の所有割合は周辺部では最も低く、「ほとんど管理できず荒廃」と「大半を他者に貸与(委託)」がそれぞれ3割ずつを占める。 ・ 生活環境に関しては、「鳥獣害対策」の評価が南部に次いで低いほか、相対的に評点が低い項目が多い。また集落活動への参加状況も他地区と比べて総じて低く、既に近隣集落や旧小学校区と連携して実施している活動の割合が高い。 ・ 集落の魅力向上に必要な取組では「集落の共有財産を活用した交流活動」の割合が高い。 ・ 移住者の受入れに関しては賛成が5割を下回っており、5地区中で最も消極的。 ・ 今後のまちづくりに対しては「集落や地区での暮らしやすい環境づくり」と「バスなどの公共交通の充実」、「冬期の道路除排雪の充実や強化」が同率1位に挙げられている。
----	---

イ ヒアリング調査結果からみた集落のコミュニティ機能の現状と課題

① 座談会ヒアリングのポイント

どの地区においても担い手不足から集落のコミュニティ機能の低下が指摘されているが、現状の評価では、冬期の除雪対策や鳥獣被害対策、交通対策などに焦点が絞られている。

図表 3-2 座談会ヒアリングの概要

テーマ	主な意見
集落における共同作業等の活動と今後の見通し	● いずれの集落も過疎化・高齢化により人手不足であり、従来の作業の縮小や中止が見られる。 ● 一方、若い人が企画・実施したり(東部)、担い手不足を学生の応援で補っている(南部)集落も一部見られている。 ● いずれの地区も、伝統行事や集落景観などの有形無形の地域文化の継承を求める声が高い。
集落内の困りごととその対処に必要な社会的サービス	沖庭;除雪に対する人の手配や交通の改善 白沼;空き家の雪下ろし(人的支援)や防災ラジオの受信状況 東部;除雪対策、交通の改善(バス)、高齢男性の社会参加、移住者支援等 南部;交通手段の改善や業者への費用助成、空き家の解体、鳥獣害対策
社会基盤の維持・管理上の課題	● 担い手不足により農地や水路の管理が困難になってきているほか、東部や南部では野生生物による被害や除雪によるガードレールや道路陥没等の被害(東部)が挙げられている。
部落有財産などの管理の現状と見通し	● わらび園の管理も担い手不足で困難になりつつあり、山林の管理はしていないという集落(沖庭、東部、南部)や、村人以外は山林に入らせない(南部)という集落もある。
集落連携に最適な地域割り	● いずれの地区でも旧小学校区が最適との見解。
移住者等の外部人材受入れに対する意向や課題	● 希望者は受け入れたいという声は全地区で聞かれたが、雪の多さから希望者がいるとは思えないという悲観的な声や、過去の受入れ経験から地域に非協力的な者の受入れに対して否定的な意見も。
その他	● 小学生送迎用のバスを有効利用した交通の改善(沖庭)や宿泊施設等の設備の見直し・有効利用(南部)などの意見が挙げられたほか、時代の変化を受入れ負担のない地域づくりを提唱する意見(東部)も聞かれた。

② 個別ヒアリングのポイント

地域活性化や交流活動に積極的に取り組んでいる住民、移住者、地域おこし協力隊、また各種団体や町内企業等に個別ヒアリングを行った結果、下表のように様々な意見が示された。

ただ、こうした意見を集約したり、提言する機会が地区内ではないことも事実であり、更に検討が必要と考えられる。

図表 3-3 個別ヒアリングの概要

対象者	主な意見
若手の 農業関係者	● 廃業した農家から農業を受け継げば初期投資の負担が少なくなる。 ● 新規就農者(移住者)には職業としてのサポーターが必要。自分を受け入れてくれる場所を作ることや、水稻、畑、畜産などのゾーニングを考え、獣害対策として耕作放棄地を牧場に転換する等の考えも必要。 ● 若い世代が町外に流出するのは仕方ない(個人の自由)。生まれ育ったところにいずれ戻らなければならないという考えに固執するものかどうかと思う。それより、生まれ育った町とのつながりが転出したとたんに途切れてしまうことの方が問題。
移住者	● 活動している集落は自立しているが、共同作業後の飲み会が負担。 ● 地域行事を残したいのは若者より年配者。元気な人や若い世代の負担が大きく世代間のギャップがある。 ● コミュニティ自体が重荷と考え始めているような活動を無理にでも維持する必要はあるのか。 ● 町での暮らしについて胸を張って話せる町民が少ない。小国の歴史や文化を再発見し、町民の中に地域への誇りを生み出すことが重要。 ● 子供に小国の文化や価値を認識させ、楽しく暮らせるような未来を描くことでコミュニティ醸成を図ることも重要。 ● 町民か否かに関わらず集落の暮らしに価値を感じる人が住めるような環境づくりを進めるべき。
町内企業	● なるべく地元から採用したいが、小国高校からの希望は減っており、人を集めにくい環境になりつつある。 ● 現在は労働力は充足しているが、近い将来不足すると懸念している。将来的な労働力の確保に対する現場サイドの危機感は強い。 ● 外国人の技能実習制度は職種に限られるため、町(事業所)では複数の作業がこなせる日本人の方が適している。
その他の 団体関係者	● 地域の活性化を考えたとき、地域に学校があることは重要だが、子どもには町の活性化の期待をせず、伸び伸びと過ごせるよう見守ってほしい。 ● 子どもの試行錯誤が地域活性化につながる。 ● 主要な農家は 70 代が中心で、特に北部の農業は危機的な状況であり、新規就農者の支援体制が必要。逆に東部には担い手もあり、むしろ農地が足りない状況。 ● 町内の若手がまちづくりに挑戦しており、成功事例が積み重なれば町全体の活力向上につながる。

(2) 平成18年調査との比較によるコミュニティ機能の変遷

小国町における今後のコミュニティ機能の在り方を検討する上では、第1章で整理した集落を取り巻く様々な社会的状況の変化とともに、地域社会を構成する住民の意識において、集落あるいはコミュニティ機能がどのようにとらえられているか、また集落を取り巻く環境やライフスタイルの変化とともに、住民の意識がどのように変化してきたかを整理する必要がある。

そこで、ここでは、主に町民アンケート調査及びヒアリング調査の結果から、集落のコミュニティ機能に係る住民意識を整理した。

なお、町民アンケート調査については、平成18年調査は20歳以上の全町民を対象とした個人調査であったが、今回は世帯調査（各世帯で一人が回答）であり、回答者の年齢構成は実際の町民の年齢構成と比べて高齢層が厚くなっていることから、総じて高齢者の意見が実際よりも強く反映されている可能性があることに留意が必要である。

ア 町民の集落活動やコミュニティ機能に対する意識の変化

平成18年調査と本調査におけるアンケート結果を比較すると、町民の参加率の高い集落活動には概ね変化は見られず、集落での冠婚葬祭や寄合い、道路側溝の維持管理（道刈りなど）等については、現在も4割以上の世帯が参加して維持されている。

このように、各地区において各種の共同作業に対する高い参加意識が維持されているが、その実態をヒアリング調査から見ると、現状としては作業水準を下げたり活動頻度を落したりするなどして何とか維持されている状態であることがうかがえる。

実際、アンケート結果でも、共同作業への負担感はい平成18年調査の時よりも増しており（図表3-4アンケート結果の比較、最下段項目参照）、特に若い世代において「とても大変」と強い負担感を示す割合が高くなっている（アンケート調査結果64頁「共同作業の負担感」参照）。

個別ヒアリング調査においても、若年層から特に「高齢化の進行が深刻化する中で、地域で数少ない若者に様々な集落活動の担い手としての役割が集中している点が問題」として各地区で指摘されており、今後のコミュニティ機能の維持は一層困難になると見られる。

また、全町的に積雪への不安は強いものの、集落活動の参加状況のうち、「高齢者世帯の雪下ろしや冬期の雪処理に係る助け合い」に対する回答を比較すると、「そのような活動がない」と回答した割合は平成18年調査では27.4%であったが、本調査では48.2%と5割近くに上っており、集落活動としての雪処理における助け合いは減りつつある。

図表3-4 アンケート調査結果の比較

項 目		平成18年(個人調査)	令和元年(世帯調査)
集落活動への参加率 (参加している)	回覧板など行政連絡の伝達	男性 65.4% 女性 57.0%	世帯 80.2%
	冠婚葬祭における助け合い	男性 53.7% 女性 41.9%	世帯 55.9%
	祭り・伝統行事への参加・協力	男性 38.3% 女性 28.0%	世帯 40.1%
	会合や集会の開催、参加	男性 40.3% 女性 24.1%	世帯 42.2%
	道路側溝の維持・管理	男性 39.4% 女性 19.5%	世帯 40.0%
共同作業の負担感（とても大変+やや大変）		男性 17.2% 女性 19.7%	世帯 30.1%

イ 今後の集落活性化やコミュニティ機能の維持に対する意識の変化

上述のように、集落単位での様々な活動はもはやぎりぎりの状態まで切り詰めて何とか維持されているのが実態であり、特に祭りなどの伝統行事や農作業・山林作業等の共同作業については、近い将来、近隣集落との連携が必要になるという認識が2割程度の世帯で示されていることから、これまでと同じ形でコミュニティ機能を維持することに限界を感じている町民が少なくないことが分かる。

また、居住集落の魅力を高めていくために必要な取組は何かという問いかけに対して、本調査では具体的な取組ではなく「何ともいえない・わからない」が最も高い割合となったことから、集落の将来に対する町民の閉塞感がうかがえる。

ただし、同設問の第2位以下の回答をみると、平成18年調査で第1位だった「若い世代が積極的に活躍できる集落の規約や役回りの見直し」は本年度調査でも第2位に、また平成18年調査で第3位だった「町全体でのイベントなど地区や集落を越えた連携による取組」は本年度調査でも第3位に挙げられており、若い世代がより自由に活躍できる仕組みや広域的な枠組みが必要という認識がうかがえる。

ヒアリング調査においても、若年層や女性が中心となって活性化イベントを企画・実施している集落も出始めていることが把握され、また特に移住者や若年層からは、従来の地域運営の在り方を変える必要性を指摘する声が聞かれており、新たな枠組みでの集落活動の展開が求められている。

図表3-5 アンケート調査結果の比較

項 目		平成18年(個人調査)	令和元年(世帯調査)
集落の魅力向上のために必要な取組	第1位	集落規約・役回りの見直し(37.1%)	何ともいえない・わからない(36.7%)
	第2位	転入者の積極的な受け入れ(32.2%)	集落規約・役回りの見直し(25.4%)
	第3位	地区・集落を越えた連携による取組(26.6%)	集落を越えた連携による取組(21.9%)
	第4位	何ともいえない・わからない(17.0%)	転入者の積極的な受け入れ(16.7%)

ウ 残すべき集落のコミュニティ機能とその維持方策に対する意識の変化

総じて、道刈りや祭り等の伝統行事は今後も集落活動として存続させるべきという認識はいずれの地区においても主流であると言えるが、特に山道の道刈りなどは部落有財産の有無やその管理方法によって集落ごとに維持状況が異なるため、今後の望ましい維持方策についての見通しも各地区により見解が異なる。

また、祭りや地域の伝統行事は集落の連帯感を醸成する上でも残したい集落活動として挙げられているが、近隣集落の手も借りながら維持していきたいという声が聞かれた平成18年調査の時と比べると、行事の担い手確保は一層困難になっている。ヒアリング調査では、行政に維持方策のアイデア出しを求める声も聞かれるなど、住民主体の集落活動として維持していこうという意識は弱まっているように見受けられる。

図表 3－6 座談会ヒアリング調査結果の比較

項 目	平成 18 年	令和元年
残すべき集落のコミュニティ機能とその維持方策	・祭り等の伝統行事は近隣の集落間で子どもや若者を借りながら維持していくという考えが強い ・伝統芸能の保存など集落のしきたりを守ろうとするこだわりも見られる	・山道の道刈りは今後も必要との認識があるが、維持方策は集落により考えが異なる ・祭り等の伝統行事は存続が望まれているが具体的な維持方策のアイデアは乏しく、町が維持方策を検討すべきという意見も
部落有財産の管理の現状と見通し	・部落有財産の権利所有者の多くが転居/不明で今後の管理方策の見通しが持てない状況にある集落もあれば、転出の際に権利放棄させる取り決めによって管理が維持されている集落もあり様々 ・部落有財産(観光わらび園)を活用した活性化方策を検討し始めた集落も	・所有権の管理方法による部落有財産の管理状態の差がより鮮明となっている ・所有権を明確にしている集落でも、管理水準を下げたり外部の手を借りるなどして何とか維持している状況 ・観光わらび園としての活用も担い手不足や若年層の関心の低さから継続が困難に

エ コミュニティ機能の維持に向けた集落間連携に対する意識の変化

平成18年調査では、集落として共同作業やコミュニティ活動を維持していくためには「一集落で維持できなくなった共同作業は近隣の集落同士で助け合う」ことが必要という認識が3割程度見られた。

この集落間連携に対する意向にはあまり変化は見られず、本調査においても、将来的には近隣集落や旧小学校区、あるいは町全体で連携していく必要があるという認識は、各集落活動で3～4割程度であった。

ヒアリング調査においても、近隣集落との連携には消極的な声が多く聞かれ、共同作業への負担感が増している一方で、あまり集落間連携に対する志向は高まっていないことがうかがえる。

ただし、集落間連携を考える場合には、旧小学校区が最も取り組みやすいという見解は全ての地区で聞かれた。しかし、平成20年度より順次各地区の小学校が小国小学校に統合され、平成26年度には叶水小学校（東部）を除く6校全てが閉校したことにより、以前のような学校区としての活動がなくなり、それに伴い連帯意識が薄れてきている実態にある。

図表 3－7 座談会ヒアリング調査結果の比較

項 目	平成 18 年	令和元年
集落間連携に対する意識	・あくまでも集落活動は集落ごとに行われており、維持困難になったからといって周辺集落と共同実施しようという雰囲気はあまり見られない	・集落維持が困難であっても近隣集落との共同実施には消極的 ・連携するとしたら最も馴染み深い地域割りは(旧)小学校区という意見が多い

(3) 集落が抱える今日的課題

生活となりわいが一体となった集落での暮らしにおいて代表的な集落のコミュニティ機能であった資源管理機能や生産補完機能は、担い手不足や若年層における関心の低下などにより活動の維持が難しくなりつつある。

資源管理機能は、観光わらび園の運営など部落有資源としての活用が図られている集落では、現在でもある程度集落活動として維持されているが、若い世代の関心は低く、今後の管理が困難な状況にある。また、共有林の維持・管理はこの10年間で何もしていない集落も見られるなど危機的状況にある。

生産補完機能は、どの地区においても大幅に弱体化しているが、農林業の担い手不足と高齢化により、農地の維持管理や水路の修繕などが困難になってきている集落が増え、機能の弱体化が顕著であり、共同作業の負担感に現れている。

生活扶助機能についても同様に、地域の伝統行事や冠婚葬祭・葬式における助け合い、回覧板等の行政連絡の伝達等は未だ辛うじて残っているが、作業の範囲や水準を下げて何とか維持している状況であり、集落活動の中心となっているのは高齢者世代が多いことから、今後の過疎化や高齢化により将来は存続が危惧されている。

一方、集落運営のかじ取りは高齢層が握っており、若い世代に実作業の負担が集中している傾向が強いため、意欲ある若者が自由に動けない空気も感じられる。コミュニティ機能の維持や地域活性化に対する世代間の意識の断絶が大きい。

地域の伝統芸能に関しては、存続を希望する声がヒアリングでも多く聞かれたが、移住者の目には、自分たちの暮らしに誇りを持っている町民が少ないように映っている。

伝統的な集落のコミュニティ機能が、居住人口の減少や高齢化の進行、ライフスタイルの変化などによりこれまでと同じ形での維持が難しくなっていくことは、ある程度は致し方ないことではあるが、国土の保全や資源の維持・管理、自然環境や生態系の維持に大きな変化をもたらすことが予想される。

各地区の集落のコミュニティ機能を新たな担い手の確保や、集落内での規約等の見直しも含めて他地域との連携を図りながら継続させていくことが望まれる。

2 集落のコミュニティ機能の維持に向けた新たな環境づくり

(1) 集落の実態・実情に合ったコミュニティ機能の維持方策

ア 集落のコミュニティ機能の再定義

集落のコミュニティ機能とは、従来人が集落に住み続けることによって自然と培われた人と人の繋がりによって生み出された連帯意識に基づくものであり、過疎化や高齢化、あるいは生産・生活様式が多様化することにより徐々に意識も変化しつつある。経済成長に伴い農林業所得から給与所得へといった生計の流れなど、様々な要因により、徐々に集落コミュニティが弱体化していったのではないかと考えられる。

小国町の第一次産業の就業人口の推移を見ると昭和35年4,778人から年々減少し平成27年314人となっている（19頁「図表1－15 産業別就業者数の推移」参照）。農林業に関わらない住民（特に若年層）にとっては、自身の生業と結び付かない共同作業はただの奉仕活動であり、集落を維持するために必要なコミュニティ機能として認識しづらい。その一方で、高齢化が進む地域においては、若年層の労力としての重要度は増すため、集落活動に対する負担感が増大するという悪循環に陥りつつある。

新規就農支援などを通じて第一次産業の維持・発展を図ることは、町の特性を活かした活性化という側面でも集落の維持存続を図る方策としても引き続き重要であるが、それと併せて、集落のコミュニティ機能の中でも特に生産補完の意味合いで行われてきた共同作業については、“なりわい”をベースにした地域資源の維持管理という発想からの転換が求められる。

すなわち、集落内の人々の職業やライフスタイルが多様化する中、従来の資源管理機能や生産補完機能について、「豊かな自然資源とともに形成されてきた小国町独自の集落環境の維持を図る」という文脈に置き換えて再定義し、個々の集落で維持するのではなく、農林業に関わりのない住民や子どもたちを含め、より幅広い住民の参加協力を得ながら維持が図られるよう働き掛けていく必要があると考えられる。

イ 安全・安心な暮らしに必要な集落のコミュニティ機能の再認識

家周りの雪処理における助け合いなどこれまでは集落内で維持されていた生活扶助機能は、住民の減少や高齢化とともに住民同士の相互扶助活動として維持していくことが困難になりつつある。しかしながら、助け合いの範囲を広げて集落間連携で維持するという方向ではなく、ヒアリング調査（座談会）では、行政に対応を求めるような行政依存の意見が各地区で見られた。

地域に住まう人がいる限り、最低限の生活を維持・保障することは行政の役割として大切であり、特に小国町のような特別豪雪地帯にあっては、冬季の雪対策は安全・安心な暮らしを維持する上で大きなウェイトを占める。

したがって、各集落で今までの生活扶助機能を棚卸しして、個人でできること、集落で

きること、祭りなど町中で別居している子供世帯等のサポートにより維持できること、近隣集落のサポートにより維持できること、行政との連携が望まれることなどを取捨選択し、担い手の多層化・多重化の可能性を探ることが必要である。

ウ 若年層や移住者が主役として輝ける集落運営の見直し

地域においても、集落活性化に向けて「若い世代が積極的に活躍できる集落の規約や役回りの見直し」が必要との声は第2位と上位に挙げられており、これからを担う世代にバトンを渡していく必要があるという認識は広がりつつある。

加えて、集落への移住者の受入れに対しても賛成が約6割と高く、東部地区では集落活性化に向けて「田舎暮らしや新規就農者等の積極的な受入れ」が第1位となるなど、内外問わず意欲ある人が積極的に活躍できるようなコミュニティの形成が望まれている。

ヒアリング調査においても把握されたように、若い世代が集落のコミュニティ機能の担い手として下支えするだけに留まるのではなく、若い世代の価値観や視点でこれからの集落のコミュニティ機能のあり方そのものを捉え直し、若い世代が中心となって地域活動を担えるよう、根本的な仕組みを変えていくことが望まれる。

こうした点を踏まえると、従来からある集落内の意思決定プロセスや様々な決まり事の見直しや若い世代を中心とした役回りの見直し等を図り、若い世代が活躍できる仕組みを創っていくことが必要と考えられる。

また、今後の集落活性化のために移住者を受け入れることに対しては、世帯主が20～40代と若い世帯において前向きな感情を抱く人が5割を超えており、移住促進のために必要な施策を聞いたところ、「移住者を受け入れる空き家のリフォームへの補助」が半数以上と最も多くなっている^注。また、様々な集落活動が依然として集落単位で維持されている地域では特に、移住希望者と地域住民のマッチングを丁寧に行うことが求められている。

注：アンケート調査結果72～76頁「⑥集落への移住者受入に対する考えと必要な施策」参照

集落によっては、移住者に対して部落有財産への関与を制限しているところもあるが、こうした対応が移住者の集落へのとけ込みを阻害する壁となっている可能性も否定できない。

このため、集落コミュニティを維持していく上で、新たな地域活動の担い手として期待される移住者がより主体的に地域活動に関われるようにするためには、受け入れる集落側においても、移住者をいつまでも「移住者」として特別扱いせず、一集落住民として等しく受け入れるよう、様々な規約や取り決めを見直していく姿勢が求められる。

また、そうした移住者の集落へのとけ込みをサポートするため、行政においても、移住者にとって必要経費となる住環境の整備に係る補助事業の創設や、移住者と地域をつなぐ役割を担う移住コーディネーターの配置といった支援が必要と考えられる。

(2) コミュニティ機能の新たな仕組みの在り方

ア 住民の理解、自ら取り組む意識の醸成

人口減少・高齢化等による生活機能の低下や、組織運営のためのリーダー・担い手不足など、様々な課題に直面している中において、地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となった取組体制の確立が求められている。

地域運営を支える新たな受け皿づくりにおいては、地域住民の理解と自ら取り組む意識付けと動機付けが不可欠であることから、まず住民間で十分に機運が醸成される取組を進めていく必要がある。

◇事例紹介◇ 地域運営組織の活動事例 (島根県飯南町 谷自治振興会)

谷地区は、島根県飯南町の山間部にある、人口約 230 人、90 世帯ほどの集落である。かつての石見銀山の天領にあたるこの地区では、古くから石見神楽の夜祭りなども開催されており、それを通じた住民活動の一体感が生活のなかにも息づいている。

「山あり、谷あり、笑いあり」をスローガンとして、人口減少のなかにあっても、住民同士が楽しく暮らせることに重点を置いている。住民同士の輸送支援や、廃校改修による拠点「谷笑楽校」の整備活用のほか、除雪支援としてのスノーレンジャー制度などの取り組みが行われているが、どれも行政主導の活動ではなく、住民を起点とした活動である。実際に住んでいる住民それぞれが、身近な困り事を解決したり、楽しく暮らしていくため視点が多様に実践されている。

この地区の特徴は、特に移住者や外部人材の力を借りることなく、自分たちで楽しみ、解決していく思考が醸成されていることにある。伝統の夜祭りなど、各行事や世代間交流から育まれた地元への愛着は、地区の未来を主体的に考える意識にもつながっている。

さらに、どの年齢層もほぼ均等な人口構成を示している事もこの地区の特徴である。世代間ギャップにとらわれず、自分たちが楽しいと思う事を、柔軟な視点で進めていく事が持続可能な地域づくりのポイントでもある。

イ 各地区の特色を見極めた新たな地域運営の仕組みづくり

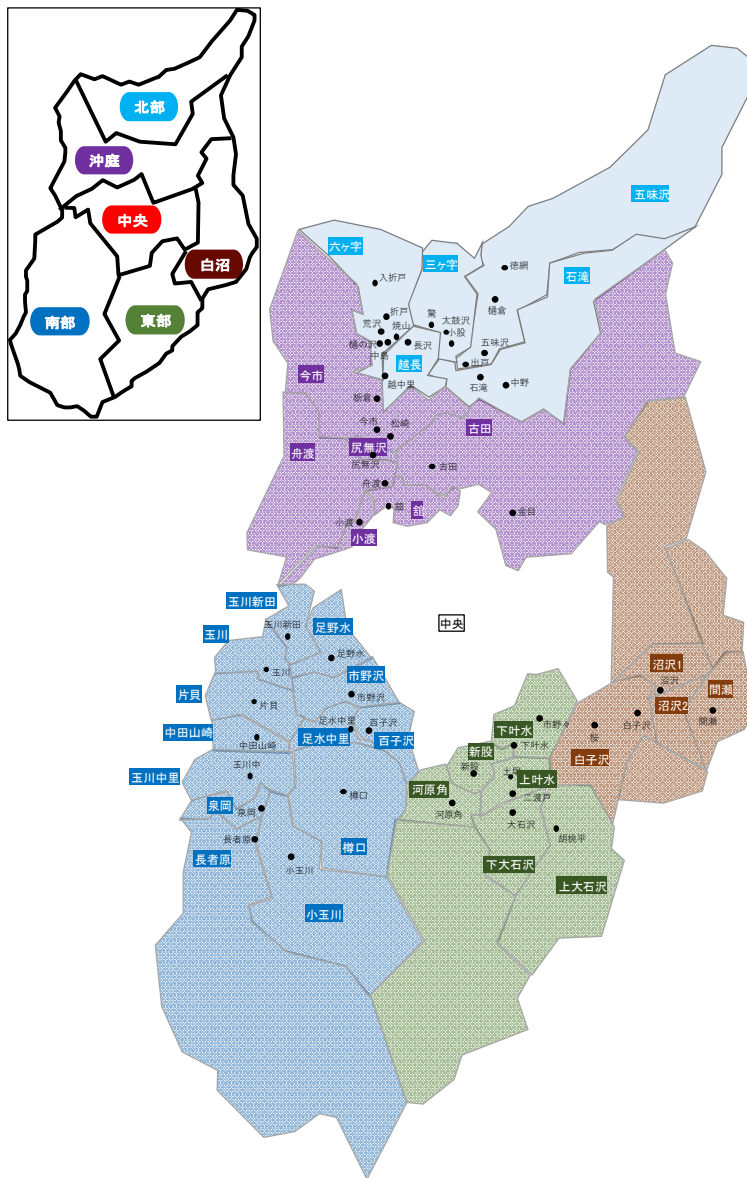
小国町では、行政区、駐在区、公民館区を始め、体育協会や防犯協会、消防団、農業振興組合など各種団体の担当区域が複層的に構成されており、各分野での行政との連絡調整という点では機能的であった。

しかし一方で、様々なコミュニティ機能を分野縦割りで各主体（区域）が担ってきたことから、地域づくりを担う中心主体は誰か（どの区域単位か）が明らかにされてこなかったことも、小国町において住民主体の地域づくりが一般化しなかった背景として挙げられる。

今後、新たな地域運営の仕組みづくりをどう考えるのか、また、コミュニティ機能の新たな受け皿（例えば地域運営組織）をどこに置くのかについては、今後各集落と行政とが十分に話し合いながら探っていく必要はあるが、町の成り立ちや学校区等の変遷を踏まえると、まずは本調査で研究のベースとした6地区を一つの単位として検討を進めることが妥当と考えられる。

特に中心部を除く5地区（右図参照）については、地区として大きく括った中で、それぞれ地区内での集落同士の関わりや、集落運営における財政的な基盤となってきた部落有財産の管理・活用に対する考え、あるいは賦存する自然資源や文化資源など、共同体としての連帯意識の拠り所となるものを見極めながら、新たな地域運営の仕組みを模索していく必要がある。

また、地域運営組織の設立により、地区内のすべての課題が解決されるものではないため、組織の規模や人材を考慮し、直面する課題に優先順位を付けながら、取組の取捨選択を図っていく必要がある。



ウ 町全体をひとつの集落として捉えた地域文化の継承・発信

集落によっては、保有する地域資源を活かしたイベントや交流活動を実施しており、集落独自の文化として今後も維持していきたいという意向が強い。一方で、若年層が多く住む中心部では、交流イベントをはじめ大半の集落活動において、「集落及び駐在区との連携」より「町全体での連携」を望んでいるという結果になっている^注。

注：アンケート調査結果66～69頁「④将来的（10年後）な集落活動の連携の必要性」参照

集落で維持・継承されてきた伝統行事は、集落における住民相互の連帯感や地域への帰属意識を育む上でも重要な役割を果たしてきたことを踏まえると、各集落において存続の危機にある伝統的な祭りやイベント等を従来の集落や地区の枠組みから旧小学校区や町全体のイベントの一環として発展させていくことは、人口が急速に減少する中で弱まりつつある住民の「ふるさと」意識や郷土愛を醸成し、コミュニティ機能を再興する上で、重要な要素である。

そうした地域文化を広域で支えるための連携の仕組みは、当面は行政が中心となって構築する必要があるが、個々の祭りやイベント等の準備や開催、事後処理には、各地区の組長や関係者等との協議を通じて地域おこし協力隊等にも協力を呼び掛けながら幅広い住民の参加を得ることが重要である。

このような地域文化の継承というコミュニティ機能は、基本的に自助（相互扶助）の延長であるが、集落における自助あるいは相互扶助の力が弱まりつつある今、そうした担い手が主役となって継承し続けられるような環境が必要である。そのために、行政が長期的視野に立ち、運営や担い手の確保・育成について側面から支援していきながら、住民主体の地域文化の継承を進めていくことが望ましい。

エ 若い世代を中心とした新たな運営組織づくりの検討

前述のように、集落の維持・活性化のためには「若い世代が積極的に活躍できる集落の規約や役回りの見直し」が必要との声が多い一方で、ヒアリングを踏まえると、意欲ある若い世代の意見が十分に集落運営に反映されていない現状も見られること、また、「駐在区」「小学校区」より「町全体」という、中高年世代とは異なったコミュニティ意識が見られることから、従来の集落の枠組を維持したまま単に規約だけを見直しても、若い世代への円滑なかじ取りの移行は難しいと思われる。

こうした点を踏まえると、従来の個々の集落の枠組や既存の団体の活動区域にとらわれず、若い世代の行動力やネットワークを活かして、より広域的な概念で地域づくりを担う運営組織を新たに立ち上げたり、その活動を支援していくことも、コミュニティ機能の維持・活性化を図るために必要である。

小国町には、南部地区で雪を活用した交流イベント等を展開している「小玉川青年団イチコロ」や、小国町の自然・文化・人などの地域資源を活用したまちづくりのための活動をしている「ここ掘れ和ん話ん探検隊」など、若い世代が中心となった活動も見られる。これらの活動は、町外・県外からの来町者を呼び込み、関係人口の拡大にもつながっていることから、こうしたテーマ型の活動組織が活躍できる場の創出や連携を図り、周辺部の魅力発見と持続可能な取り組みにつながるよう、活動を支援していく必要がある。

(3) 外部人材など多様な主体の参画による解決手法の模索

ア 様々な制度を活用した外部人材との連携

総務省の調査によると、都市住民の約3割が農山村地域に移住したいと考えており、過疎地域において近年都市部からの移住者が増えている区域が拡大しつつある。こうしたいわゆる「田園回帰」の流れの高まりを受け、総務省では、平成27年度に移住相談や地域とのマッチングを行う「移住・交流情報ガーデン」を東京駅近くに設置したほか、平成28年度からは大学生等を対象とした「ふるさとワーキングホリデー」や「お試しサテライトオフィス」等が開始されている。

小国町でも、こうした「田園回帰」の流れを受けとめるべく、平成22年度から「みどりのふるさと協力隊」や「地域おこし協力隊」を導入しているほか、首都圏の大学との連携を強化し、農山村地域に関心がある都市部の若者を積極的に受け入れる体制を構築している。

こうした外部人材は、一定期間小国町に滞在し、集落のコミュニティ機能の一翼を担ってきた経緯があり、小国町の利点・長所も欠点・短所も良く分かっている人達である。実際にこうした外部人材に対して行ったヒアリング調査では、「集落は人手不足のため自分たちに課される作業は重い」といった声や、「明るいうちから飲み会があるのが負担」、「今までの集落のコミュニティ機能を全て維持しようとするなら人を増やさないとやっていけない」など多くの意見が聞かれた。

今後も、小国町が田園回帰の受け皿として外部人材を積極的に受け入れ、集落を支える一主体として長期間に亘り地域と関わりを持ち続けてもらうためには、こうした外部人材が実際に集落に入って感じた負担感を、行政も集落も適切に受け止め、古くからの慣習や集落のしきたりを現代に合う形で見直すなどの、意識改革も必要である。

◇山形県小国町の取組◇ 地域おこし協力隊の活動事例

当町では、平成 22 年度から緑のふるさと協力隊、平成 27 年度からは地域おこし協力隊も導入しながら、外部人材の起用による地域活動の維持や継承に取り組んでいる。

隊員は、主に活動する集落内にある空き家を住居として借り受け生活の拠点とし、農作業の手伝い、地域サロンの運営、集落の伝統行事や祭りなどのアーカイブ化、集落の巡回など、様々な活動を繰り広げている。

また、後継者不足が問題となっていた町無形文化財「古田歌舞伎」に演者として参加したり、地元消防団へ入団するなど、活動の枠を超えて地域と関わりを持っている。

◇事例紹介◇ 地域おこし協力隊の活動事例 （羊の毛を活用した各種体験事業を展開）

広島県東広島市では、地域おこし協力隊が豊栄町内で古民家を借り上げた「ウール工房」で地域の中で飼われている羊の羊毛を素材としたピアスやモバイル作りを行うほか、糸紡ぎ体験など多くの人に「コト」を体験できる場を提供している。これらを広く県内外に販売・PR することで羊のまちとしてのブランド化と農村田園環境の維持を目指している。将来的には隊員が代表を務める会社の一部門に組み込んで持続可能な体制づくりを目指している。

◇事例紹介◇ 包み隠さない集落の姿 移住の教科書 (京都府南丹市)

京都府南丹市日吉町の「世木地域振興会」では、住民総出の草刈りや行事の手伝い、祝儀や香典の相場など、地域の慣習やしきたりを「集落の教科書」として明文化した。

世木地域は4集落で約750人が暮らしており、近年移住希望者が増加している。そういった移住希望者に対し、田舎暮らしの現状や、地域の良いこともそうでないことも伝えたいと考え、包み隠さず世木地域の情報を提供している。

ルールは時代や住民数などとともに変化することから、次世代へ何を残したいのかを住民が議論し、作成された。改めて明文化することで、地域を見つめ直すきっかけにもなっている。

イ ふるさと意識に根付いた集落を支える主体の確保

集落のコミュニティ機能の担い手不足をカバーしていくためには、町中心部に世帯分離した住民が生まれ育った集落の活動にもより積極的に関わるよう働き掛けたり、広く都市部等に転出した住民にも声を掛けて出身集落との関わりを保ち続けてもらうなどの工夫も必要である。

小国町が転出した元町民に対して行ったアンケート調査（平成27年度）の結果を見ると、回答者の約9割は小国町に愛着を感じると回答しており、また6割以上は転出後も年に1回以上の頻度で小国町を訪れている。さらに、将来的に小国町に戻るつもりはないと回答した人はわずか2.4%で、約9割は転居先に永住するつもりはないとし、また6.7%は「いずれ小国町に戻りたい」又は「条件があれば戻りたい」と回答している。

今回の個別ヒアリング調査では、「小国町の人は町から出ていった人に対して冷たい」といった声も聞かれたが、元町民のふるさとへの愛着の高さを鑑みれば、こうした転出者に対してもネットやふるさと通信等の手法により定期的に町の現状を伝え、町への来訪を促すなど、将来的なUターンに結び付けるような働き掛けを考えていくことが必要と考えられる。

◇山形県小国町の取組◇ 町出身者とのつながりの再構築

(1) 全国出張所長の選任（小国町観光協会で実施）

平成18年、町外で町のPRを担う「全国出張所長」を募集し、町出身者以外も含む32名（現在は26名）の方を選任。出張所長は、自宅等を出張所として、観光協会と連携しながらボランティアで町の観光情報の発信等を実施している。

(2) 小国郷人会・山形おぐに会との交流

首都圏や山形市及びその近郊に在住する町出身者により設立された団体。それぞれ年1回総会が開催され町からも参加している。各会員には、毎月町広報誌を送付している。また、郷人会の会員が町内を巡るふるさとツアーを開催している。

※会員数：小国郷人会 77名、山形おぐに会 29名

(3) 白い森おぐにUターンきっかけづくり事業

現在町外に住んでいる出身者がUターンし就業するきっかけをつくるため、30歳となる町出身者を対象に同窓会イベントを開催。また、参加者の連絡先（メールアドレス等）を確保し、定期的な町の情報発信を行うこととしている。（令和元年度は27名の参加）

ウ コミュニティ機能の維持における協働人口の役割

人口減少から担い手不足が叫ばれているが、近年、小国町では都市部からイベント等（早稲田大学の学生や森林セラピーや石楠花まつり等の交流事業）で多くの人々が訪れている。こうした人々の中には、小国町にルーツがある人や小国町に関心を示す人もいれば、ふるさと納税の寄付者、大学のゼミ等と連携し地域への関心を高める人達など様々である。

こうした単なる観光客より一歩進んで地域と関わる人々は、一般的に「関係人口」と呼ばれるが、この「関係人口」の中には、当該地域へのルーツの有無に関わらず、その地域ならではの価値や地域の魅力を発見し、地域住民と近い精神性や郷土意識をもって地域と関わることができる資質を持っている人達が多く存在する。

こうした人々を、「関係人口」よりも深く地域に関わる人として「協働人口」と位置付け、協働人口が継続的に小国町（＝ふるさと）と関わりを持つことによって、住民自身が地域の魅力を再発見し、自信や誇りを持つことも求められる。

したがって、今後は、地域住民だけでコミュニティ機能を担うことを考えるのではなく、協働人口も含め、地域内外に幅広く担い手のネットワークをつくり、交流の輪を広げることによって、薄れつつある地域内の連帯感や、支え合い・思いやりといったコミュニティの基盤を支える意識の掘り起こしを図るとともに、農山村での暮らしに根付いた様々な資源・資産の価値や意義を捉え直して、小国町らしい地域づくりを考えていく必要がある。

◇山形県小国町の取組◇ 小国町と都市部の教育機関等との関わり

(1) 域学連携事業・地域づくりインターンの会

首都圏等の大学生が合宿形式で町に滞在し、町民との交流やフィールドワーク等を通して、町が抱える課題に対しての解決策や、地域資源活用型事業の考案などを行っている。域学連携事業は平成25年度から始まり、これまでに延べ200名を超える学生が来町している。また、早稲田大学を中心としたメンバーで構成されている公認サークル「いぐべおぐに」が立ち上がり、学生が自発的に来町し、地域イベントの運営に参加するなど、大きな成果をあげている。

(2) 新潟大学「ダブルホーム」の受け入れ

新潟大学が取り組んでいるダブルホーム（所属学部＝第1のホームとは別に、学外のフィールド＝第2のホームで学部学科を超えた活動を行う取組）のプログラムを、玉川集落及び樽口集落で受け入れている。学生たちは、観光わらび園の手伝いなどを実施し、住民と交流を深めている。

(3) 山形大学の講義への協力

以前小国町で芸術活動をしていた方が山形大学で講師を務めており、その講義の一環で、小国町をテーマとしたフィールドワーク等を実施している。

(4) N高等学校職業体験の受け入れ

学校法人角川ドワンゴ学園N高等学校が実施する地域の職業体験を受け入れ、地域住民と生徒との交流を図っている。平成28年度から受入れを開始し、これまで延べ30名の生徒を受け入れている。

(4) 行政としての支援体制や集落への目配りの在り方

ア 集落への目配りや支援を総括する新たな行政組織の検討

住民が暮らしやすいまちづくりのために行政に今後期待することを見ると、全体では「冬の道路除排雪の充実や強化」が最も多かったが、地区別では上位項目に違いが見られた。

小国町はもともと旧4町村が合併して誕生した広大な面積を持つ町であり、地域により集落環境も異なることから、こうした地域ごとの意識の差異が生まれてきた経緯がある。町としてもこのような地域ごとの意識・課題の違いを踏まえ、それぞれの地域に見合った対応を行ってきたが、こうした対応がかえって地域間での不公平感を生み、行政依存の傾向を助長させた側面があることも否めない。

また、人口減少や高齢化が進み、よりコンパクトかつ効率的な行政運営が求められる一方で、行政組織としても、職員のライフスタイルや価値観の多様性を柔軟に受け入れ、それを活かしながら組織力を強化する仕組みが求められる時代となっており、様々な地域課題に対しても、従来の行政分野縦割りの対応ではなく、分野横断的な取組が必要となっている。

こうしたことを踏まえると、上述したような地域住民による主体的な集落のコミュニティ機能の再定義や新たなコミュニティ機能の構築、戦略的な地域運営の仕組みづくりを全方位でサポートするとともに、様々な集落支援型サービスのワンストップ窓口としても機能する総合的な体制（例：集落支援室など）を行政機構において新たに立ち上げることが必要と考えられる。

ワンストップ窓口の設置に当たっては、行政間の所掌を超えた情報の共有や取り組みの共同化が求められることから、各行政分野が持つ情報を可能な限り集約するとともに、集落の情報や課題を行政内部で共有しながら、利便性とスピード感のある組織として整備していく必要がある。

◇事例紹介◇ ワンストップ窓口としての「地域づくり課」の事例(1) (福岡県岡垣町)

人口 3.2 万人の福岡県遠賀郡岡垣町では、行政機構は企画 G（企画政策室、広報情報課）、総務 G（総務課、地域づくり課、税務課のほか会計管理者）、住民生活 G（住民環境課、福祉課、長寿あんしん課、健康づくり課、こども未来課、こども未来館）、地域整備 G（都市未来課、産業振興課）の4つにグループ化されている。総務 G に属する地域づくり課は、安全安心係とコミュニティ係に分かれており、安全安心係では防犯、防災や消防、災害救助、消費生活に関する事務を、コミュニティ係では地域コミュニティを始め行政区や地域懇談会、地域づくり団体、地縁団体に関する事務を担当しているほか、観光情報の発信なども行っている。

◇事例紹介◇ ワンストップ窓口としての「地域づくり課」の事例(2) (長野県安曇野市)

平成 17 年に 3 町 2 村が新設合併し誕生した人口 9.8 万人の長野県安曇野市では、旧町村の穂高、三郷、堀金、明科の各支所のほか、市民生活に身近な業務に関する相談や要望、提案などに的確に対応し、市民とともに課題解決に向けた取組を進めることのできる組織として、市民生活部の中に地域づくり課を置いている。地域づくり課では市民との協働のまちづくりの総合調整や防犯、交通安全に関する事務を行っており、市民活動の窓口として「つながりひろがる地域づくり助成金」(20 万円補助、1/2 以内、3 か年連続可)の窓口も担当している。

イ 集落自身による将来像(地域ビジョン)の策定をサポートする人材の配置

小国町ではこれまで行政が主体となって大枠での地域の将来像を示し、それに沿って各地域の地域づくりを推進するという行政主導型のシステムが取られてきたことから、地域における内発的な動きとして、住民自身が集落や地区の実情を自ら調査・把握し、5 年後、10 年後の集落の姿を話し合い、集落の将来像を描くといった取組は見られなかった。

しかし、全国的に人口減少が進み、小国町においても今後人口が一層減少していくことが避けられない中で、それぞれの地域がどのように生き残っていくか、集落の中で住民同士が主体的に考え、将来に向けた地域ビジョンを描いていくことが不可欠であろう。

多様な意識・意見が内在する集落において住民が主体となって十分な合意形成を図るためには、協議・検討の場の設定や意見集約のテクニックを持つ集落支援員のような人材が必要であり、行政による人的支援や情報提供といった積極的なサポートが求められる。

現状のままでは集落のコミュニティ機能の維持・存続が厳しい状況にあることが本調査で明らかになったが、このまま手を添えずに消滅していく姿をただ見守るのではなく、集落による内発的な動きを支援する外部アドバイザーや職員、集落支援員などを派遣するなど、行政として一歩進んだ取組も検討していく必要があると考えられる。

◇事例紹介◇ 地区単位での将来ビジョンの策定 (島根県邑南町)

島根県邑南町(人口 10,598 人、令和元年 11 月末時点)は 3 町が合併して誕生した町であり、基礎となる集落は 216、その上に 39 の自治会が組織されているが、住民自治のまちづくりを目指す上で、更に自治会を束ねた 12 の公民館区(=小学校区)を単位として取組を推進している。

全ての公民館に 1 名ずつ町の正規職員(公民館主事)を置き、地域の特色を活かした「人づくり」を推進するとともに、公民館長 1 名(非常勤特別職、報酬 307,200 円/年)と任期付短時間職員 1 名(週 31 時間勤務、146,400 円/月程度)の計 2 人の人員を確保・配置し、生涯学習を中心とした活動を推進しながら、集落や自治会等が取り組む地域づくり計画(夢づくりプラン)の策定や計画に基づく取組の展開を支援している。住民側も、公民館区単位で新たな地域自治組織を立ち上げ、公民館と事務所を共有化して、自立した地域づくりに取り組んでいる。

また、町の地方創生総合戦略の策定に合わせ、12 の公民館区単位で将来人口の予測を行い、それぞれの地域に根差した特色ある人口減少対策を各公民館区で提案し、地区別戦略を策定した。町は各地区の戦略で提案された事業を具体化するため、相談体制の整備や学習機会の提供、予算の確保等を行い、公民館区と協働で地区別戦略を実現するためのアクションプランを作成し、町総合戦略と一体的に取組を進めている。

ウ 集落と行政をつなぐシステムの見直し

小国町では、昭和の合併以降、行政が中心となり各地区の集落環境に目配りをし、冬期の除雪対策など力を入れて充実を図ってきたが、町域が広大であるがゆえに、どうしても行政分野ごとに区域を分けて各種サービスの提供や支援を行うことが多かったため、目配りの単位としても分野縦割りで様々な区域が多重・多層的に存在する状態が続いてきた。

こうした様々な区域の設定範囲は地域により異なり、また区域同士が重複している部分もあるため、結果として地域の合意形成やコミュニティ機能を総括的に取り仕切る仕組みができず、また地域内で重複する各区域の運営主体同士で共同や連携を話し合う場も形成されてこなかった。

特に、小国町ならではの駐在員制度が導入当初目指していた姿は、現在、広く全国で展開されている集落支援員制度の目的や役割と趣旨を同じくするものであり、実際長らく行政と集落を密につなぐシステムとして機能してきたが、近年では人口減少により様々な役回りと重複して担うケースが常態化しつつあり、本来期待された駐在員による集落への目配り機能は衰退し、行政連絡網としての機能しか果たせなくなっている地域も少なくない。

このため、住民自身による集落のコミュニティ機能の再構築とそれを支える新たな地域運営組織の検討を踏まえながら、駐在区を集約するとともに、駐在員制度についても最近の連絡役としての役割から抜本的な見直しを図り、外部人材の活用や地域内人材の掘り起こしと育成による地域づくりコーディネータとして機能するような新たな仕組みを構築することも検討していく必要がある。

◇事例紹介◇ 集落支援員制度の取組(1) (新潟県上越市)

新潟県上越市では、高齢化率 50%以上の集落を対象に 8 名の集落支援員を設置している。

主な活動は、①集落巡回、広報だよりの作成、集落点検カルテの作成、②雪かきを手伝ってくれる有志をリスト化し、集落内で助け合う仕組みづくり、③地域資源発掘イベントの企画、運営、など。

特に地域資源を掘り起こし新たなイベントを企画運営する際には、足手まといになるからと参加を遠慮していたお年寄りにイベントの準備などできることを分担し、準備から参加してもらうことで、高齢者の生きがい創出にもつながっている。

◇事例紹介◇ 集落支援員制度の取組(2) (広島県神石高原町)

広島県神石高原町では、旧町村単位で希望のあった自治振興会にそれぞれ 1 名集落支援員を配置するとともに、全体の総括を担当する者 1 名も集落支援員として設置している。

主な活動は、①振興会ごとの地域づくり計画の作成、②集落課題解決のための加工所の運営（宅配弁当、特産品開発）、③交流体験型農業学校（廃校利用）の運営など。

特に①地域計画づくりでは、地域の現状や将来の人口推移をグラフ等で示すことで危機感を共有することができた。

エ 行政としての支援体制の明確化

人口減少・高齢化が長期間続いてきたことで、集落によっては、「自分ができることは体が続く限りやりたいが、将来のことは後継者（家の跡継ぎ）に任せる^注」といった諦観的な見方が住民に広まりつつある状況も見受けられる。こうした状況では、住民が主体となって地域の将来像を描いてほしいと働き掛けても、なかなか地域づくりへの意欲が高まらない。

注：アンケート調査結果43頁、46頁参照

しかし、衰退が進みつつある集落の中で、集落住民の自治の力を再興し、「将来の集落はこうありたい」という目標を考えていくことは、住民自身がコミュニティの価値をもう一度見直す機会になるとともに、今後の集落のコミュニティ機能の在り方を住民が自ら考える契機ともなる。

また、それを行政も共有し、その実現に向けて伴走する姿勢を明確に示すことが重要であり、今以上に分かりやすい地域への支援体制の構築が望まれる。

その具体的な方策案として、前述のワンストップ窓口の職員を各地区に担当として派遣し、各地区での将来像の検討を技術的にサポートすることが有効と考えられる。この地区を支援する職員は、各集落の御用聞きではなく、将来の集落づくりを考える際の世話役として検討をサポートする役割を担うものであり、また各地区での検討をワンストップ窓口において集約し、町全体の将来像へと統括する役割も担うものである。

この際、人口動向を含め地域の持つ資源や文化、身近な生活環境など「集落カルテ」等を作成しながら、住民自ら取り組む意識を醸成し、互いにやる気を喚起していくことが重要となる。

◇事例紹介◇ 集落カルテを活用した意識付け、機運醸成の取組事例 （福島県二本松市）

福島県二本松市では、集落支援員が地域への目配りと地域住民の自発的な取組のサポート役として活動し、地域の実態に合った支援活動を進めている。

中でも84の自治会を持つ岩代地域では、2人の支援員が100年先の未来を見据えて、岩代地域の全ての自治会を回り、それぞれの自治会の様子をまとめた「集落カルテ」を作っている。これは各自治会の現状や仕組みなどをまとめた資料であるが、財産や伝統行事の棚卸しにもなっているほか、住民自らが今までと、これからの暮らしを見直すきっかけとしても役立っている。集落は、状況も違えば、将来への課題も異なるが、集落カルテを元にして、課題の一つ一つに向き合っている。

◇事例紹介◇ 集落活動センターの取組 (高知県)

高知県では、中山間地域が抱える課題を解決するため、廃校や集会所などを活動の拠点として整備し、旧小学校区程度のエリアの複数集落が連携して下記のような取組を行うことにより、中山間地域で生活し続けることができるような仕組みづくりを進めるため、集落活動センター推進事業を実施している（令和元年11月1日現在、31市町村58カ所で開設）。

センターの立ち上げまでは、3つのステップがある。

<ステップ1> 集落の現状や課題について地域住民がやりたいことやできることを具体的に話し合う。

<ステップ2> 課題解決に向けて、活動拠点・運営主体・具体的な活動内容や計画についてまとめ、市町村とイメージを共有し地域の思いを一つにする。

<ステップ3> 地域の思いを形にすべく、センターを核とした仕組みづくりをする。計画を基に必要なに応じて県の補助金等を活用し住民主体の活動が始まる。取組支援は県と市町村が行うが、県では、補助制度、支援チーム編成、アドバイザー派遣、研修実施、支援ハンドブック作成など「人」と「施策」を総動員し支援する。

高知ふるさと応援隊が事務局となり集落内の団体や個人がセンターと連携しながら、集落活動サポート、生活支援サービス、安心安全サポート、防災活動、鳥獣被害対策、移住・交流観光活動など様々な活動を行い、地域での支え合い、助け合う仕組みづくりや地域でお金が回る仕組みづくりを推進し、地域住民が主役となってふるさと高知を次世代につないでいくため、積極的に支援している。

オ 集落のコミュニティ機能の担い手不足を補う革新的技術の活用

少子・高齢化と町外転出者の増加に伴い、とりわけ家族経営が主体の農林業及び商業においては、後継者不足のため廃業の危機に直面している事業主が増えている状況にある。

一方で、同様の課題を有する全国の農山村地域を見ると、近年の技術革新により農林業にもICTやロボット等の革新的技術を導入する（スマート農業、スマート林業）など、地域特性を活かしたICT分野における産業の高度化も進みつつある例も出始めている。（例えば、ドローンを活用した精密農業の試験や、農場にIoT化したセンサーを設置し気温等の情報を自動収集・データ分析し、農場管理を行うシステムの開発など）

山形県においても、観光や農業分野を中心にICTの活用例が一部地域で見られることから、小国町においても、第一次産業の担い手不足に伴う集落のコミュニティ機能（特に資源管理機能・生産補完機能）の低下を補う一つの方策として、ICTの活用に対する理解の促進を図っていくことが重要と考えられる。

さらに、アンケートやヒアリングでも特に高齢世帯を中心に自宅周りの雪処理が課題として多く挙げられていたが、県内でもGPSを活用して道路除雪の際に高齢者や障がい者の家の前に雪を置かないシステムを導入するなど、冬季の雪処理に関してもICTの活用が図られつつある。こうした事例も参考にしながら、住民の相互扶助では対処しきれなくなりつつある集落のコミュニティ機能を革新的技術でサポートする方策を講じることも、今後必要な取組

と言える。

◇事例紹介◇ GPS 搭載のスマートフォンを活用した間口除雪の取組事例 (山形県寒河江市・新庄市)

寒河江市と新庄市では、衛星利用測位システム (GPS) 搭載を活用し、高齢者や障がい者の家の前に雪を置かない道路除雪を平成 29 年冬より開始した。

除雪車に GPS 機能を搭載したスマートフォンを設置し、地図上で位置や軌跡を確認できるシステムであり、除雪車が高齢者や障がい者などの対象世帯に近付くとスマートフォンのアラームが鳴り、画面にメッセージが表示される仕組み。寒河江市は要介護 3 以上の独居高齢者を、新庄市は独居高齢者や身体障がい者を対象世帯として運用している。

◇事例紹介◇ 農業分野での ICT 活用事例 (山形県)

山形県は、庄内地域でモデル圃場における IoT による水位管理の遠隔操作・自動制御の技術の実証実験を行っている。また、最上町では、アスパラガス農家と東京に本社を置く株式会社信興テクノミストとの間で IoT を活用した農業活性化プロジェクト「yumbuy (やんばい)」が進められており、センサーによりアスパラガスの収穫適期を予測するシステムの実証実験が行われている。