集落とその連携をめぐる可能性と展望

A Perspective on Existence and Networking of Rural Village in Japan

中 塚 雅 也*

Masaya NAKATSUKA

1 はじめに

(1) 集落の将来

新たな国土形成計画の策定がすすめられている。10年先の国土のあり方を考えるにあたって、農山漁村およびその集落をどのように位置づけるのかは、これまでになく大きな課題となっている。改めて述べるまでもなく、急速な高齢化と人口減少がすすむなか、集落は大きな転換点をむかえようとしている。本稿では、いま将来の国土の方向性を考えるにあたり、その基礎となる「集落」に焦点をあて、その連携を含めた可能性や展望について論考をすすめることにする。

そこで、まず集落の将来像と展望について既存推計に基づき概観することからはじめたい。その上で、国土形成計画における集落の位置づけを、「小さな拠点」に関する議論とともに確認する。さらに、こうした計画策定がすすむ一方で、現場で展開される集落再編の動きや問題を確認する。それらを通して、計画と現場のギャップの一端を表出化し、今後の集落とその連携に関する課題を示していく。

はじめに、2050年の農山村地域と集落の姿を眺望したい。国土交通省が推計した資料によると、2050年の集落は次に示すような国土のなかでイメージされる^{注1)}。

1) 全国を1 km² メッシュでみたときに、人口半分以下になる地点が現在の居住地域の6割以上となり、うち約2割が無居住地化している。2) 人口規模が小さい市区町村ほど、人口減少率が高く、10～30万人規模の市町村では、25%程度の減少率で留まるが、人口規模が小さくなるとともにその率は高まり、1万人を切る市町村の人口減少率は約50%となる。3) 中心部(役場や支所など)の人口減少は相対的に小さく、いわゆる周辺部ほど、人口減少が大きい。また、4) 具体的に山間部の集落をモデルとした場合、2010年に人口1,000人程度の集落は、40年後には、人口は309人(7割減)、高齢化率

55%となっている^{注2)}。

以上、いわゆる「増田レポート」とあわせて、こうした集落の厳しい将来像が示される一方で、小田切(2014)は、単純なトレンド分析に基づくそれら各種推計結果の問題点と、集落が備え持つ「強靱性」を指摘している。小田切も例示しているが、2010年における全国の過疎地域集落の将来動向をまとめたデータをみると、全体集計では、「消滅の可能性なし」との回答が83.4%を占め、消滅の可能性については、「10年以内」(つまり、2020年以内、筆者加筆)は0.7%、「いずれ」であっても3.6%に過ぎないという結果が確認されている。また、高齢化率50%以上や山間地の集落であっても、消滅可能性の数字は高くなっているものの、それほど大きな値を示している訳ではない。これらの数字は単純な推計には表れない、集落をめぐる人々の移動や紐帯の現実が、回答した行政担当者により反映されていると考えられる。もちろん、これらは楽観的な将来を示すものではない。災害などによる自然環境の変化や社会経済状況の変動、さらには政策次第で、簡単に悪化する可能性は常にある。小田切はこうした農山村集落の置かれる状況を「強くて、弱い」矛盾的統合体と巧妙に表現している。

その一方で、一貫して弱くなり続けているのが、集落機能(生産補完機能、資源管理機能、生活扶助機能)である。低下の理由は、人口減少、高齢化の進行であることは疑いないが、それとは関係なく、農業・農村の近代化とともに、集落を集落として成り立たせていた、これらの機能自体の必要性がなくなってきたという視点も見落としてはならない。集落の将来を考えるにあたり、この点は、重要な論点である。

(2) 集落をめぐる展望

以上に概観した、これまでの推計や議論をもとに、農山村集落をめぐる展望として先に整理しておきたい。まず1点目は、展望の期間についてである。先に示したデータと現在の担い手となっている第一次ベビーブーム世

*神戸大学大学院農学研究科 Graduate School of Agricultural Science, Kobe University

Keywords: 1) 新しい国土形成計画, 2) 小さな拠点, 3) 集落, 4) 地域自治組織

代の加齢をふまえると、集落は、おそらく2020～2025年頃まで、今の仕組みのままで耐えられると考えられる。もちろん地域差はあるが、誤解を恐れず大雑把に表現するならば、あと10年ぐらいは大丈夫、というイメージである。

2点目は、一方で、こうした推計は、あくまで今与えられた条件での試算にすぎないということである。「変数」を変えることはもちろん可能であり、トレンドに応じた対応策を考えるだけでなく、いま示されている「将来」を変える政策、計画、設計などが求められる。

3点目は、対象としている「集落」に関しているである。そもそも「集落」の定義は様々であるが、生活スタイルの変化がすすむなか、どのようなものを「集落」とするのか、その範囲、概念、内部ルールなどを捉えなおし、新しい集落像を示すことが求められる。これは、2点目に示した変数にあたるものであり、豊かで、幸福な農村ビジョンを示すことで、「将来」を変えることが可能となる。また、1点目に示した10年という時限を考えると、農村計画としては、この先の5年に、そうしたビジョンを示すこと求められよう。

以上のように、集落の将来像と展望を整理した上で、次に新たな国土形成計画における位置づけを確認していきたい。

2 国土形成計画における集落

(1) 「コンパクト+ネットワーク」と「小さな拠点」

中間報告で提示された国土形成計画では、地域の個性と多様性を高めることによる「対流」と地域イノベーションの促進が基本構想として示されている。さらに、集落と関係が深いもので新たに提示されているのは、「コンパクト+ネットワーク」という概念である。ここでいうコンパクトとは、集約化してサービスの効率的な提供（維持）を可能としようとするものであり、ネットワークとは、そうしてコンパクトにまとまった各地域をつなぎ利便性を向上させ、圏域人口の確保を目指すものである。このことにより、災害、観光、医療をはじめとするサービス機能を、高次から低次へと、各地域が重層的に分担し、強靱性をもった国土構造を実現するとしている。

コンパクト+ネットワークに関して、特に確認しておくべきことは、集落について次のように記述されていることである。「居住機能の集約化については、都市地域と集落地域ではその様相が異なる…（中略）…。しかし、集落地域では、もともと低密度な居住によって形成されてきた集落が人口減少により生活が困難になりつつあるところが出てきたことから、その生活を維持するために生活サービス機能等を集約する必要性が生じているもの

である。このため防災上の必要性や地域における合意がある場合等は別にして、居住機能の集約までを本来的な目的とするものではない」（下線筆者）。このように、「コンパクト」においては、農山村地域の居住のコンパクト化、いわゆる「撤退」をすすめるものでない、と明示していることは重要な点である。ただし、後にも述べるが、このあたりは、誤解が生まれやすいところで注意が必要となる。

生活サービスのコンパクト化に関連して示されているもう一つの新しい概念が「小さな拠点」である。「小さな拠点」とは、「小学校区など、複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくらうとする取組」（下線筆者）のことである。この「小さな拠点」は、ハードとソフトの機能を併せ持つとともに、集落住民の見守り・目配り拠点、生活サービスのワンストップ拠点、防災拠点といった守りの機能と、地域内の様々な世代の出会いと交流拠点、生きがいや産業・雇用が生まれる場、都市住民と集落地域をつなぐゲートウェイという攻めの機能をもつことを期待されている。また、「小さな」という言葉には、小さいことを規模の経済の視点にたったデメリットとして捉えるのではなく、近い場所につくれる、機能を組み合わせられる、自分たちで出来る、地域の人や資源を活せる、といった小さいから“こそ”の利点を最大限に活かす方向性が示されている。

(2) 「小さな拠点」づくりの推進上の課題

政策的に進められつつある「小さな拠点」づくりであるが、もちろん、その推進にはいくつかの課題がある。

第1の課題は、集約化に関することである。「小さな拠点」づくりは、拠点とネットワークづくり、を標榜するものではあるが、どうしても、現場では地区内での集約化のイメージがつかまとう^{注3)}。事実、筆者も、自らが関わる地域づくりの現場で「「小さな拠点」をつくりましょう」とは言いにくいといった経験をもつ。現場においては、周辺部の拠点（「小さな、小さな拠点」）から議論を始め、周辺部で残すべき機能、残せる可能性を考えた上で、ネットワーク化、そして集約化と、機能別に丁寧にするのが求められよう。考え方としては、中心部から引き寄せる集約化（プル）でなく、周辺から中心部へ押し出す形での集約化（プッシュ）という捉え方が大事である。さもないと、「小さな拠点」づくりは、動かず、絵に描いた餅になってしまうことも危惧される。

2つ目は、その「小さな拠点」を活用する主体に関することである。これからの整備を考えた時に、それは誰

が使うのか、誰のための拠点かを考える必要がある。以前であれば、地域の住民だけを考えれば良かったが、集落をめぐる主体は多様化している。もちろんそこに住む住民（このなかでも、農家、非農家、新住民、女性などと多様）が中心ではあるが、その他にも、他出子弟、交流者、都市住民、そして、セクターとしては、自治会関係、地縁関係の他にも、行政、企業、NPO などにも広がっている。近年では、SNS など ICT でつながる主体もあるだろう。場合によっては、国をも超えて広がる。また、いま現在の主体だけを想定すればよいものではない。過去から未来につながる時間軸を踏まえる必要がある。この軸では、「現在」のなかに、若者から高齢者までの幅広い世代が存在することが第一であるが、それに留まらず、過去から未来の担い手まで概念的に拡げて集落の主体を位置づけたい。

つまり、「小さな拠点」は、このように多様で、空間的にも時間的にも広がりもった主体の拠点であるべきで、そう捉えることで拠点に求める機能や可能性も広がるであろう。また、拠点づくりに対して現状維持的、問題対処的に向き合うことを避ける効果もあると考えられる。

3つ目の課題は、その主体となる人材の育成、さらには、実践活動をおこなうコミュニティの育成に関することである。当然ながら、拠点をつくるだけで新しい主体が自然と集まり、これまでにない機能が発揮されるというわけではない。担い手が必要である。地域の資本として、人材を育成する機能が求められる。そのため、ハードとしての拠点の上に、基盤として実装されるべきものは、多様な主体が集まるプラットフォーム（「場」）である。

具体的な取組の一つは、様々な学習と交流の機会づくりである。そうした機会を通じて生成が期待されるのが、あるテーマについての関心や問題意識を共有し、その知識や技能を、相互交流を通して深めていく「実践コミュニティ」である。例としては、地域の伝統技能のグループ、歴史グループ、地域資源管理グループ、食品加工に関するグループなどがあげられ、これらのグループが既存の地域の主体に限定されることなく、内外、世代を超えた多様な主体の参加によって生成、再編、活性化することが期待される。また、このような実践活動の展開を通して、地域固有の知識や技能が伝承、創造されるとともに人材が育成され、地域の課題解決と価値創造が達成されること、この経験や知見が学習機会に循環して戻ること、さらには他地域とも連携が図られることにより、地域の内発的な発展がすすむという好循環が「小さな拠点」をめぐって生まれることを期待したい。

以上、ここで述べる以外にも課題はあろうが、「小さ

な拠点」づくりは、今後の集落を考える上で重要な点であることには変わらない。今、求められるのは、こうした政策と現場の動きを繋ぎ、集落再生の契機として活かすことであろう。そこで改めて、集落のおかれる現状を次に確認しながら考えていきたい。

3 集落再編の動きと課題

(1) 集落再編の動き

近年、農山村地域では、複数の自治会が連合した住民組織で地域づくりをすすめる動きが広がっている。これらの名称は地域により様々であるが、地域自治組織などといわれている。背景には、人口減少・高齢化の進展と同時に、市町村合併と財政悪化などにより以前のような自治会単位での細やかな対応が難しくなっていること、地元側にとっても行政側にとっても一つの集落単位では出来ないことが多くなってきたことなどがある。

その単位は、歴史的・文化的一体感や、公共的な事業を主体的におこなえる規模として、明治の旧町村や小学校校区であることが多い。これらは「小さな拠点」の範疇とも合致させて考えることもできる。しかしながら、既存の集落で不可能であったことを、小学校区等に広域化すれば直ちに解決できるというものでもない、また、それぞれ独自の文化をもつ集落が、一つにまとまるプロセス自体が簡単なことでないと考えられる。効率性だけでなく、心理的な側面や地域の文化的な側面が関連するものである。これらを乗り越えるには、既存の組織間での機能の把握と将来にむけての整理を丁寧にすすめていくことが必要と考えられる。

このような課題に関連して、中塚・星野（2007）でとりあげた兵庫県篠山市のある集落の事例をみていく。対象としたのは、4集落からなる旧村・小学校区であるが、このような小規模な地区においても、単位自治組織の活動実態はかなり異なることが調査により確認されている。また、集落毎に一人あたりが担っている地域の役職をみたところ、小さい集落では、自治会長などが、一人で9の役職、他の集落でも5～7の役職を兼ねていること、各集落で10人程度が、2つ、3つの役職を兼ねていることが確認されるなど、大きな負担がある実態が明らかになっている。住民の自治活動評価をみても、5割近くが「集落組織は重複している」と答えるとともに、「効果的に連携している」「問題解決・価値創出に繋がっている」との回答は、それぞれ3割程度に留まっている。一方で、地域課題を尋ねた結果では、福祉や医療、小学校や教育、交通利便性、定住・移住促進など、ある程度広域的に取り組むべきことが求められているなど、組織的な問題が潜在していることが確認されている。

図1 集落の人的資本の減少と仕事量の関係

(2) 今後の集落とその連携における課題

以上のような問題は、この地区だけの特別なものではないであろう。図1に示すように、集落の人的資本が減少している中、定常的な活動は変化しないままか、もしくは増加している。その結果、一人あたりの仕事は増加し、新たな活動に取り組むための時間的、精神的な余裕がない状態に陥っているのである。その意味においては、今求められているのは、地域を“つくる”ことでなく、“つぶす”ことなのである。

なお、地域自治組織に関しては、既存自治会が「守り」を担当して、広域の地域自治組織が「攻め」を担当するなどの機能分化していく方向性が提示されてきている（小田切・藤山（2013）、中塚・星野（2007））。また、2015年2月には、「小規模多機能自治推進ネットワーク会議」が全国の自治体、団体、個人などにより設立されるなど、現場レベルでも、新しい自治の形を模索する動きは着実に広がっている。このような動きと「小さな拠点」づくりを関連づけていくことが求められよう。

これらの動向をふまえ、今後の集落とその連携における課題をまとめたい。まず一つ目の課題は、このような地区内の組織構造の再編と、先の「小さな拠点」づくりとをセットにして、集落の組織的、空間的構造を変えていくことである。ただし、その際、単に集めるだけでは、問題は絶対解決しない。イノベーションや付加価値向上を同時に図ることによって、はじめて持続性が生まれることを心に留めておく必要がある。

第二に、他の組織や集落との連携については、水平的で、重層的なネットワークを構築すべきである。階層的ではなく、国内、国外を問わず、ダイレクトに結合していくことが望まれる。こうしたネットワークのハブにもなるのが「小さな拠点」であるが、集落の構造のなかで、人と情報の出入口として機能することが重要である。補足的になるが、今その意味で欠落しているのは、実は、低価格帯、単身用の住宅、またはスモールオフィスでは

ないかと考える。地区内に留まろう、また入ろうとしたときに、それが無いが故に実現できなかったという実例を聞くことが多い。今後の集落のあり方を考えたときには、必要な論点の一つであることを補足しておきたい。

4 おわりに

以上、本稿では、新たな国土形成計画との関係のなかで、今後の集落のあり方について考察をおこなってきた。もちろんすべてを俎上にあげて議論はできていないが、今、集落と国土が大きな転換期にあることは間違いない。最後に、今後の集落の展望を考える上で、残された論点を示したい。一つは、本稿で少し触れてきたが、そもそも、この先もいわゆる「集落」が必要かどうかという点である。「コミュニティ」と言われるものの関係も整理したい。もう一つは、集落は誰のものか、という点である。この先、多くを移住者が占める集落も生まれると予想される。そこでは何が集落を形づくるのか、そのプロセスはどうあるべきかなど課題は多い。新しい集落の姿を先進事例の創出、分析を通して描き出すことが我々に架せられている。

注

- 注1）平成26年「小さな拠点」づくりフォーラム in 東京における、国土交通省資料：「小さな拠点」づくりに関する取組、より抜粋。<http://www.mlit.go.jp/common/001063372.pdf> (2015.4.1)
- 注2）それに対して、藤山らは、年あたり10人の若い層の移住があれば、一定数、小中学生を確保できると、具体的な数字をあげて集落維持の可能性を示している。
- 注3）「小さな拠点」は、集約化による拠点形成のみを発案の起点としていたとも推察できる。モニター調査等の議論をとって現在の意味をもつように変化し、そのことが補足的な説明が必要となる背景の一つと考えられる。

参考文献

- 1) 小田切徳美・藤山浩（2013）：地域再生のフロンティア：中国山地から始まるこの国の新しいかたち、農山漁村文化協会。
- 2) 小田切徳美（2014）：農山村は消滅しない、岩波書店。
- 3) 国土交通省国土政策研究会（2015）：『国土のグランドデザイン2050』が描くこの国の未来、大成出版社。
- 4) 国土交通省国土政策局（2015）：実践編「小さな拠点」づくりガイドブック。
- 5) 総務省過疎対策室（2011）：過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査。
- 6) 中塚雅也・星野敏（2007）：小学校区における自治組織の課題と再編の方向性、農村計画学会誌、26、299-304。

Keywords: 1) New National Spatial Strategy, 2) The Small Hub, 3) Village, 4) Regional Autonomies