

集落群の撤退政策としての「小さな拠点」づくり

早稲田大学 政治学研究科 公共経営専攻 田中 崇一朗

はじめに

日本においては、急速に高齢化や人口減少が進展しつつある。特に人口減少が著しい地方では、多くの自治体が消滅する可能性も指摘されている¹。このような状況に対して、政府は、地方創生を旗印に様々な政策を打ち出している。この1つに、国土交通省が推し進める「小さな拠点」づくりがある。

国土交通省は、高齢化や人口減少などの制約下において、国民の安全・安心を確保し、社会経済の活力を維持・増進していくための鍵として、「コンパクト+ネットワーク」の考え方を提起している²。「コンパクト」とは、人口減少下において、行政や医療・福祉、商業等、生活に必要な各種のサービスを維持し、効率的に提供していくために、各種機能を一定のエリアに集約化することである^{3 4}。「ネットワーク」とは、各地域をつなぐことで、各種の都市機能に応じた圏域人口を確保することである⁵。

上記のような基本的な考え方を踏まえた政策が、「小さな拠点」づくりである。「小さな拠点」づくりによって、「地域を『たたむ』のではなく、『住み続けよう』とする思いを持つ人々を、より低密度の状況での『先進的な少数社会』として維持する」⁶ことが可能になるとされている。つまり、簡潔に言い換えると、山の奥深くにあるような周辺集落の消滅を防ぎ、維持することが可能になるということである。しかし、後述するように、「小さな拠点」づくりには、周辺集落の消滅を防ぐのではなく、むしろ、住民の移住を促し、周辺集落が消滅へと向かうことを促進する側面がある。

本稿では、「小さな拠点」づくりは、周辺集落を維持する集落群の維持政策ではなく、周辺集落が消滅へと向かうことを促進する側面がある、集落群の撤退政策⁷であることを明らかにする。さらに、同様の意味で集落群の撤退政策ともいえる集落移転事業を取り上げ、2つの撤退政策の活用方法について検討する。

¹ 日本創成会議「人口減少問題検討分科会 提言」

² 国土交通省(2014)「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」p.9.

³ 同上。

⁴ 平成 27 年 8 月に閣議決定された国土交通省の「新たな国土形成計画（全国計画）」では、コンパクトという考え方に関して、「防災上の必要性や地域における合意がある場合等は別として、居住機能の集約までを本来の目的とするものではない。（下線筆者）」としている。しかし、後にも述べるが、「小さな拠点」づくりは、居住機能の集約化、つまり、周辺集落の消滅を推進する側面がある。

⁵ 脚注 2 参照。

⁶ 小田切徳美(2014)『農山村は消滅しない』岩波新書 p.236.

⁷ 撤退とは、本来は、軍隊などが、陣地や拠点を引き払って退くことを意味する。本稿では、撤退という用語を、山林に立地する村に住む住民が、村を離れ、中心集落へと移住することによって、周辺集落が消滅するといった意味で用いている。

第1章 「小さな拠点」づくりとは何か

第1節 「小さな拠点」づくりの沿革と定義

2014年に「まち・ひと・しごと創生法案」及び「地域再生法の一部を改正する法律案」の地方創生関連2法案が成立した。この「まち・ひと・しごと創生法案」に基づいて内閣に設置されたのが、「まち・ひと・しごと創生本部」である。この「まち・ひと・しごと創生本部」が作成する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中では、次の4つの目標を掲げている⁸。

第1に、地方における安定的な雇用を創出する。

第2に、地方への新しいひとの流れをつくる。

第3に、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる。

第4に、時代にあった地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する。

上記の第4の目標の中の1つに掲げられているのが、「小さな拠点」の形成である⁹。

国土交通省によると、「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ろうとする取組」¹⁰である。また、「小さな拠点」と周辺集落とをコミュニティバスなどの移動手段で結ぶことによって、生活の足に困る高齢者なども安心して暮らし続けられる生活圏(「ふるさと集落生活圏」)が形成されるとしている。つまり、「小さな拠点」づくりとは、「小さな拠点」を整備し、「ふるさと集落生活圏」を形成することである。

第2節 「小さな拠点」づくりの具体的な事業

「小さな拠点」づくりの具体的な事業として、国土交通省の「『小さな拠点』を核とした『ふるさと集落生活圏』形成推進事業」がある¹¹。(以下、「小さな拠点」づくり事業と略記) その事業概要として、以下の点があげられる。

① 対象地域：過疎、山村、半島、離島、豪雪の各法指定地域

② 補助対象

ア プランづくり・社会実験

「小さな拠点」を含む将来の生活圏のあり方の検討、全体構想の検討・策定の

⁸ まち・ひと・しごと創生本部「『まち・ひと・しごと創生総合戦略 2015 改訂版』の全体像」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-12-24-siryou1.pdf>(閲覧日 2016年1月30日)

⁹ 「小さな拠点」づくりに関する概念図は、資料1で示している。

¹⁰ 国土交通省(2015)「【実践編】『小さな拠点』づくりガイドブック」

¹¹ 国土交通省「『小さな拠点』を核とした『ふるさと集落生活圏』形成推進事業」

http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/crd_chisei_tk_000021.html(閲覧日 2016年1月30日)

他、具体化に向けた社会実験の活動に必要な取組に対して支援する。

(上限 300 万円／年、2 年間を限度)

イ 施設の再編・集約

公益サービス機能を維持確保するため、廃校舎等の遊休施設を活用した既存公共施設の再編・集約に係る改修費の他、再編・集約に伴う廃止施設の除却費について補助する(補助率 1/2 以内)

③ 事業主体：対象地域を含む市町村等

第 3 節 「小さな拠点」づくりの概要

国土交通省は、「小さな拠点」づくりに関するガイドブックを発行している¹²。これを基に「小さな拠点」づくりの概要について、主要な点を述べると以下の通りである。

第 1 に、「小さな拠点」づくりのきっかけとして、次のような例があげられる。商店の撤退や小学校の廃校、道の駅などの交流拠点となる施設の設備や老朽化した公共施設の建替えなどがある。また、住民組織や NPO などの地域団体の発意や提案、行政からの提案や働きかけなどもある。

第 2 に、「小さな拠点」を設定する対象地域として、小学校区があげられる。ただし、国土交通省によると、過疎地域などでは、昭和の大合併以前の旧市町村にあたる旧小学校区がふさわしい場合があるとし、人口規模の目安として数百人から数千人程度としている。また、平成の市町村合併前の旧町村も対象地域としてあげることができ、目安となる人口規模は数千人以上である。

第 3 に、「小さな拠点」がつなぐ生活サービスや地域活動として、次のような例があげられる。はじめに、生活サービスとしては、行政の窓口機能、医療・福祉サービス、子育て支援サービス、交通サービスなどがある。次に、コミュニティの維持・活性化に向けた地域活動としては、地域行事や子育てサロン、交流イベントを「小さな拠点」を中心に展開することなどがある。

第 4 に、「小さな拠点」と地域内外をつなぐ方法として、次のような手段があげられる。路線バスやコミュニティバスを活用し、拠点づくりに併せてルートやダイヤを見直すことなどがある。また、自家用有償旅客運送サービス¹³を NPO などの運営主体が展開することがある。さらには、スクールバスや福祉バス、民間団体の送迎バスなどの利用者が限定される既存の交通サービスがある場合には、利用対象者を広げた混乗を可能にすることなども、地域内外をつなぐための手段としてある。

¹² 国土交通省(2013)「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ『小さな拠点』づくりガイドブック」

¹³ 国土交通省によると、過疎地有償輸送や福祉有償輸送がある。

第4節 「小さな拠点」づくり構想の本質

前節までに、「小さな拠点」づくりについての定義や具体的な事業、概要について確認した。本節では、「小さな拠点」づくり構想の本質を明らかにしていく。「小さな拠点」づくり構想の本質として、以下のことが指摘できる。

第1に、「小さな拠点」づくりには、周辺集落の住民が中心集落へと移住することを誘導する側面がある。2015年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと総合戦略」によると、「小さな拠点」の形成数は、2015年から2020年までの5年の間に1,000箇所を目指すとしている¹⁴。過疎地域等における集落が、64,954集落ある¹⁵ことを踏まえたうえで、単純に平均すると約65集落に対して、1つの「小さな拠点」を形成することになる。約65集落に必要な生活サービスの機能を1箇所に集約することは、生活の利便性が低下する周辺集落を生み出し、周辺集落の中には、その不便さから中心集落へ移住を考える住民が現れる可能性がある。つまり、「小さな拠点」づくりは、住民の移住を促し、周辺集落の消滅を促進する側面があるといえる。

第2に、「小さな拠点」づくりを推進しても、周辺集落は消滅へと向かう。「小さな拠点」づくりは、出生率を高めることを目的としていない。言い換えれば、周辺集落の高齢化や人口減少といった問題に対して、これを解決することを目的としていない。したがって、「小さな拠点」と周辺集落とをコミュニティバスなどの移動手段で結んだとしても、周辺集落は消滅へと向かっていく。つまり、「小さな拠点」づくりを推進しても、将来的に周辺集落を維持することはできないといえる。

以上の2つの指摘からわかるように、「小さな拠点」づくりは、人々が集落に住み続けることを可能とし、集落を維持することを目的としておきながら、実際には、生活サービスの機能を中心集落へ集約し、住民の移住を促進することによって、周辺集落の消滅を促す側面があるといえる。したがって、「小さな拠点」づくりは、集落群の維持政策ではなく、集落群の撤退政策であると位置づけることができる。

次章では、同じく撤退政策である集落移転を取り上げ対比させつつ、「小さな拠点」づくりについて、さらに検討していく。

第2章 2つの撤退政策

第1節 集落移転事業の概要

総務省によると、集落移転事業の概要は以下の通りである¹⁶。

¹⁴ 「まち・ひと・しごと創生本部」『まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について』
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h27-12-24-siryoushi.pdf>(閲覧日 2016年1月30日)

¹⁵ 総務省(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 報告書」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000113146.pdf(閲覧日 2016年1月30日)

¹⁶ Web LINK 補助金・交付金総覧 「過疎地域集落等整備事業費補助金交付要綱」
http://weblink.gyosei.co.jp/Pct=50202_kanko_chiiki_keizaisangyo_d.html(閲覧日 2016年1月30日)

集落移転事業は、人口の著しい減少、高齢化の進展等によりその基礎的条件が著しく低下した集落を基幹集落等に移転する事業である。その要件としては、以下の4点があげられる。

- ① 次のいずれかの条件を満たす集落であること。
 - ア 交通条件が悪く、医療、教育等基礎的な公共サービスの確保が困難であること。
 - イ 交通条件が悪く、人口が著しく減少していること。
 - ウ 交通条件が悪く、高齢化が著しいこと。
- ② 全体として移転戸数がおおむね5戸以上であること。
- ③ 各移転対象集落等にある相当の個数が移転すること。
- ④ 移転戸数のうち、相当の戸数が移転先地において団地を形成すること。

また、交付対象経費は、614万4千円×整備戸数となっており、事業主体は、過疎地域市町村である。

なお、集落移転事業の実施件数は、1999年までに合計114件ある¹⁷。

第2節 集落移転と「小さな拠点」づくりの対比

第1項 集落への対応と対象数

集落移転は、集落そのものを、中心集落へと移転する政策である。なお、移転にあたっては、当該集落の住民の合意が必要であり、移転の強制はできない。また、集落移転の対象は、基本的に1つの集落が想定されている。

「小さな拠点」づくりは、中心集落を整備し、周辺集落をコミュニティバスなどの移動手段でつなぐ政策である。また、「小さな拠点」づくりが対象とする集落は、複数が想定されている。

第2項 財政措置

集落移転事業の補助費用としては、最大614万4千円×整備戸数が国の補助として支給される¹⁸。また、補助率は、1/2である。実際に移転するにあたっては、移転先の住宅建設費用や移転先の用地取得費用がかかる。移転先の住宅建設費用に関しては、基本的に個人負担となり、住宅ローンの借入れの利子分を行政が補助する。また、移転先の用地習得費用に関しては、市町村が国の支援を受けて団地を造成し、その土地を安価又は無償で住民に貸し出すといった支援がなされる。したがって、集落移転事業は、移転する戸数が多ければ多いほど、その補助費用は増加する。

「小さな拠点」づくり事業の補助費用としては、プランづくり等の費用と施設の再編・

¹⁷ 総務省「平成19年度版『過疎地域の現況』について」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/note19.pdf
(閲覧日2016年1月30日)

¹⁸ 脚注16参照。

集約に関する費用の2つがあげられる¹⁹。プランづくり等の費用に関しては、2年間に限度に、300万円を上限として補助が支給される。さらに、施設の再編・集約に関する費用については、上限はなく、補助率は1/2である。この事業は、主に施設の再編・集約を目的としていることから、ネットワークでつなぐ周辺集落が多ければ多いほど、生活サービスの機能集約による行政コスト削減の割合は大きくなる。

次節では、以上で検討してきた2つの集約化政策を、限界化していく集落に対して、どのように活用していくのか検討していく。

第3節 2つの撤退政策の活用法

第1項 集落の限界化とは

はじめに、集落が限界化するということについて、その定義を明らかにする。

小田切(2014)によると、集落は、ある臨界点を突破すると真に「限界化」するとしている²⁰。臨界点について資料2を用いて示すとC点である。このC点以降では、集落機能が急激かつ全面的に脆弱化しはじめる。さらには、生活に直結する集落機能さえも衰退することから、集落の真の「限界化」が始まる。小田切は、この臨界点に関して、『もう何をしてもこのムラはだめだ』という住民意識の一般化である。²¹と指摘している。しかし、具体的にどれほどの戸数となった場合に、臨界点を突破するのかは示していない。その点では、藤沢(1982)²²と橋詰(2004)²³の研究が目安の指標を示している。

藤沢は、山形県西川町小山地域を10年間追跡調査し、複数の集落について統計調査などを行なった。この調査を通じて、小山の場合、4戸以下の集落は実質的に存在していないことから、小山のような豪雪地帯の農山村においては、最小単位の集落戸数は5戸から6戸以上必要であると結論付けている²⁴。

橋詰は、島根県の中山間地域を対象とした1990年と2000年の農業集落の調査についての分析を行った。1990年当時、4戸以下の農業集落は203集落存在していたが、2000年も引き続き農業集落として存在しているものは、約3分の1に過ぎず、45.8%が農家点在地²⁵、15.3%が農家消滅集落²⁶となっていた。これに対して、農家数が5戸から9戸の農業集落の存続率は、94.5%であり、農家点在地となった割合は5%に満たなかった。このような結果から、橋詰は、農家数5戸前後が農業集落としての機能を維

¹⁹ 脚注11参照。

²⁰ 小田切 前掲書 pp.28-29。

²¹ 同上 p.29。

²² 藤沢和(1982)「集落の消滅過程と集落存続の必要戸数 - 農業集落に関する基礎的研究(I)」『農業土木学会論文集』第98号 pp.42-48。

²³ 橋詰登(2004)「消滅集落への統計的アプローチ - 農業集落の存続と中山間地域での存続条件」『農業及び園芸』第79巻10号 pp.1049-1056。

²⁴ 藤沢 前掲書 p.46。

²⁵ 橋詰によると、少数の農家は残っているが農業集落としての機能がなくなった集落を指す。

²⁶ 橋詰によると、農家数がゼロになった集落を指す。

持できるかどうかの分岐点になっていると結論付けている²⁷。

以上の先行研究から、真に「限界化」するとは、集落内の戸数が5戸程度となることを1つの目安にできる。

第2項 周辺集落への撤退政策の適用

冒頭でも述べたように、現在の日本では、急速に高齢化と人口減少が進展しつつある。高齢化や人口減少の進展は、社会保障費といった歳出の増加や、住民税の減少といった歳入の減少をもたらす、地方の財政状況を悪化させることが予測される。人口が減少する中で、インフラの総量がそのままであれば、1人当たりの維持費は増加する。これを維持するために公債を発行することは、さらに財政を悪化させることにつながる。また、人口が減少しているのにも関わらず、居住が広範囲に拡散したままでは、公共サービスを提供する効率性は悪く、より多くの経費がかかる。

以上のことから、今後の地方自治体は、本稿で取り上げてきた2つの撤退政策を推進していくことが望ましい。これを踏まえたうえで、2つのケースを想定して、撤退政策の活用方法を検討すると以下の通りである。

①周辺集落が限界化していないケース

この場合、基本的には「小さな拠点」づくりによって、ゆるやかにコンパクト化を図る。先述したように集落移転事業は、移転する戸数が多いほど、その補助費用は増加する。したがって、周辺集落内の戸数が多い限界化していない場合は、「小さな拠点」づくりによって、ゆるやかに撤退を図ることが財政支出の面からみて望ましいといえる。

②周辺集落が限界化しつつあるケース

この場合、集落内の戸数が5戸程度となる臨界点に近づきつつあるので、孤独死を防ぎ、周辺集落のコミュニティやコミュニティ持つ機能を維持するといった観点から早期に集落移転事業を住民側に打診し、集落移転事業を推進することが望ましいといえる²⁸。

おわりに

今後、政府及び各地方自治体によって「小さな拠点」づくりが推進されていく。政府が目標としている「小さな拠点」の箇所数などを鑑みるに、「小さな拠点」づくりは、

²⁷ 橋詰 前掲書 p.1055。

²⁸ 林・齋藤(2010)がいうように、阪神・淡路大震災の仮設住宅で高齢者や障害者が孤立したときの状況と照らし合わせると、地域のコミュニティから孤立した生活は、引きこもりや孤独死に至る危険性が高いといえる。また、本稿では、コミュニティやコミュニティが持つ機能に関して詳しくは取りあげないが、集落移転することによって、コミュニティ機能は、形を変えながらも維持することができるといえる。

本来の目的を周辺集落の維持としておきながら、居住の集約を促し、周辺集落の消滅を推進する集落群の撤退政策であるといえる。

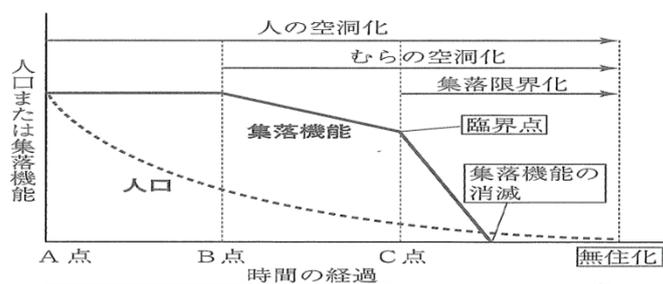
今後、高齢化や人口減少が著しい地方においては、社会保障費といった歳出の増加や、住民税の減少といった歳入の減少が見込まれており、地方の財政状況を悪化させることが予測される。こうした制約が予測される中、各地方自治体は、「小さな拠点」づくりを推進しつつ、臨界点に近づいた集落に対しては、集落移転を推進していくことが望まれる。

資料 1



出典：国土交通省(2015)「【実践編】『小さな拠点』づくりガイドブック」

資料 2



集落機能脆弱化のプロセス (模式図)

注：資料＝笠松浩樹「中山間地域における限界集落の実態」『季刊中国総研』32号(2005年)を大幅に加筆・修正。

出典：小田切 徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』 岩波新書

《参考文献》

- ・ 姥浦道生(2015)「地方創生を支える都市・農村空間のあり方 —『コンパクト』シティから『サステナブル』シティへ—」『土地総合研究』第23巻3号 pp.10-17.
- ・ 大野晃(2005)『山村環境社会学序説—現代山村の限界集落化と流域共同管理』農山漁村文化協会.
- ・ 大野晃(2008)『限界集落と地域再生』北海道新聞社.
- ・ 小田切徳美(2014)『農山村は消滅しない』岩波新書.
- ・ 国土交通省(2013)「集落地域の大きな安心と希望をつなぐ『小さな拠点』づくりガイドブック」
- ・ 国土交通省(2014)「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」
- ・ 国土交通省(2015)「【実践編】『小さな拠点』づくりガイドブック」
- ・ 国土交通省(2015)「新たな国土形成計画(全国計画)(平成27年8月14日閣議決定)」
- ・ 齋藤雪彦(2008)「長野県遠山地域における空き家と農地の管理実態に関する事例研究『食と緑の科学』第62号 pp.45-52.
- ・ 徳野貞雄・柏尾珠紀(2014)『T型集落点検とライフヒストリーでみえる家族・集落・女性の底力—限界集落論を超えて』農村漁村文化協会.
- ・ 中塚雅也(2015)「集落とその連携をめぐる可能性と展望」『農村計画学会誌』第34巻1号 pp.29-32.
- ・ 橋詰登(2004)「消滅集落への統計的アプローチ —農業集落の存続と中山間地域での存続条件」『農業及び園芸』第79巻10号 pp.1049-1056.
- ・ 林直樹・齋藤晋編著(2010)『撤退の農村計画—過疎地域からはじまる戦略的再編』学芸出版社.
- ・ 藤沢和(1982)「集落の消滅過程と集落存続の必要戸数 —農業集落に関する基礎的研究(I)」『農業土木学会論文集』第98号 pp.42-48.

- ・保母武彦(2015)「地方創生の「小さな拠点」政策について考える ―中産間地域等と人口減少対策について―」『土地総合研究』第23巻3号 pp.86-92.

《HP》

- ・国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/>
- ・総務省 <http://www.soumu.go.jp/>
- ・撤退の農村計画 <http://tettai.jp/>
- ・日本創生会議 <http://www.policycouncil.jp/>