

## 短 報

# 集落連携の核集落と範域の条件解明（Ⅱ）

笠 松 浩 樹・栄 沢 直 子・山 下 詠 子・皆 田 潔

## Clarifying the Prerequisite of Core Hamlet and Scope on Cooperation Hamlets（Ⅱ）

Hiroki KASAMATSU, Naoko EIZAWA, Utako YAMASHITA and Kiyoshi MINATA

### 要 旨

1. 複数集落を範囲とした地域運営単位について、島根県中山間地域における集落データをもとに、集落数、世帯数、人口、高齢化率の平均値の算出とGIS化を行った。これにより、現状における規模を示すことができた。
2. 「小さな自治」を集落連携と峻別するために概念整理を行った。また、「小さな自治」の実践例として位置づけられる雲南市の「地区自主組織」に関する現地調査により、個々の状況に応じて多様な組織構成が成立していることがわかった。
3. 作業支援と資源管理を行う社会実験により、作業支援や資源管理等において新たな活動を展開することができた。その結果から外部参入による活動の重点を導き出し、範域設定に必要な視点を挙げた。
4. 出身者会の可能性を検証した結果、地域運営の直接的な担い手として位置づけることは難しいとの見解に至った。一方、外部者の参入による人材配置では、段階的に役割を発揮すべきであることを見いだした。

### I 目的

限界集落への対応を念頭に、生活圏の構成・運営を進める要件を明らかにする。平成20年度は、コミュニティ運営の範域を実態データによって示すとともに、公共的サービスを担う組織の成果と課題について考察する。

### 2. 「小さな自治」の概念整理とその実践例の収集

「小さな自治」として位置づけられる「地域自主組織」を展開している島根県雲南市において、市担当部局と事例へのヒアリング調査を行った。

調査対象：島根県雲南市、同市大東地区

### Ⅱ 当該年度の達成目標と研究方法

#### 1. 複数集落を範囲とした地域運営単位の規模の把握

中国地方中山間地域振興協議会が実施した調査をもとに、集落の世帯、人口、高齢者数（高齢化率）、地域運営組織の範囲のデータに基づき、現行の複数集落による地域運営単位の規模を把握した。

調査対象：島根県中山間地域集落

#### 3. 作業支援や資源管理に関する条件整備

作業支援、関連組織・団体との連携、産業振興等の社会実験を展開し、その効果と課題を検証した。

調査対象：島根県浜田市弥栄自治区「弥栄らぼ」

#### 4. 外部参入・支援の検討

同郷会の会合への出席と出身者に対するインタビューを実施した。

調査対象：島根県邑南町羽須美地域の出身者会「関西

はすみ会」

### Ⅲ 結果の概要

#### 1. 複数集落を範囲とした地域運営単位の規模の把握

島根県中山間地域では、複数集落を範囲とした地域運営単位の平均人口規模は902.3人であった。また、平成合併前の市町村単位で、これら運営組織の有無と性質は異なっている。

#### 2. 「小さな自治」の概念整理とその実践事例の収集

雲南市の「地区自主組織」は多様な組織や人材の関係に基づいて構築されており、人口規模、存立条件、推進者の考え方に応じて、多様な組織構成が成立している。

#### 3. 作業支援や資源管理に関する条件整備

浜田市弥栄自治区で、外部参入によって作業支援（草刈り，農作業，除雪），耕作放棄地の復興，住民の生活改善等がみられた。活動の適正範囲を検証する視点として，生活実態や話題の共有，産品集荷の効率性，品目・数量の適正確保等が挙げられる。

#### 4. 外部の参入・支援の検討

現時点では出身者会を地域活動の担い手とすることは難しく，地元の支援組織との連携を取りつつ関係性を構築する必要がある。また，外部者の参入による人材配置の場合，見つけ役・見つけ役・つなぎ役といった段階的関わり方が想定できる。

### Ⅳ 達成できなかった研究内容及びその対応

集落データから複数集落を範囲とした地域運営単位は把握できるが，集落連携と「小さな自治」の峻別ができない。また，現時点では「小さな自治」の定義が明確ではないため，「小さな自治」の規模を精査することができなかった。次年度においては，「小さな自治」の定義を確立し，旧市町村ごとに地域運営単位の存立背景を確認することにより，「小さな自治」の規模と範囲を明らかにする。

都市住民の意向把握が十分ではなかった。次年度は，アンケートやヒアリング等によって，農村と都市のコミュニティの比較，都市住民の農村に対する興味と人口

環流の可能性を探る。これにより，地域運営の担い手確保の可能性を検証する。

なお，今年度から来年度にかけて，「田舎で働き隊！」（農林水産省），「集落支援員」と「地域おこし協力隊」（総務省）の展開が予定されている。本研究の進捗により，これら人材の派遣・配置の可能性と課題を探りたい。また，「小さな自治」をこれらの受け皿として想定し，その役割を提示したい。

注記

農村工学研究所委託研究（2008年度）。

# 1. 複数集落を範囲とした地域運営単位の規模の把握

## 1-1. データ収集・分析の方法

### データ収集の方法（「中国地方中山間地域振興協議会」による調査）

住民基本台帳をもとにした市町村担当者へのデータ調査において、集落の所属（大字、小学校区、公民館区、およびこれら以外の地域組織）、世帯数、人口、高齢者人口等を照会。

#### 地域組織（集落連携・「小さな自治」）に関する依頼の文面

「集落以外に活動を行っている地域組織がありましたら、その名称を記入してください。（例：〇〇地区連合自治会、〇〇地区振興協議会、〇〇地区自治組織、など）」



#### 本分析における類型化（平成合併前の市町村単位）

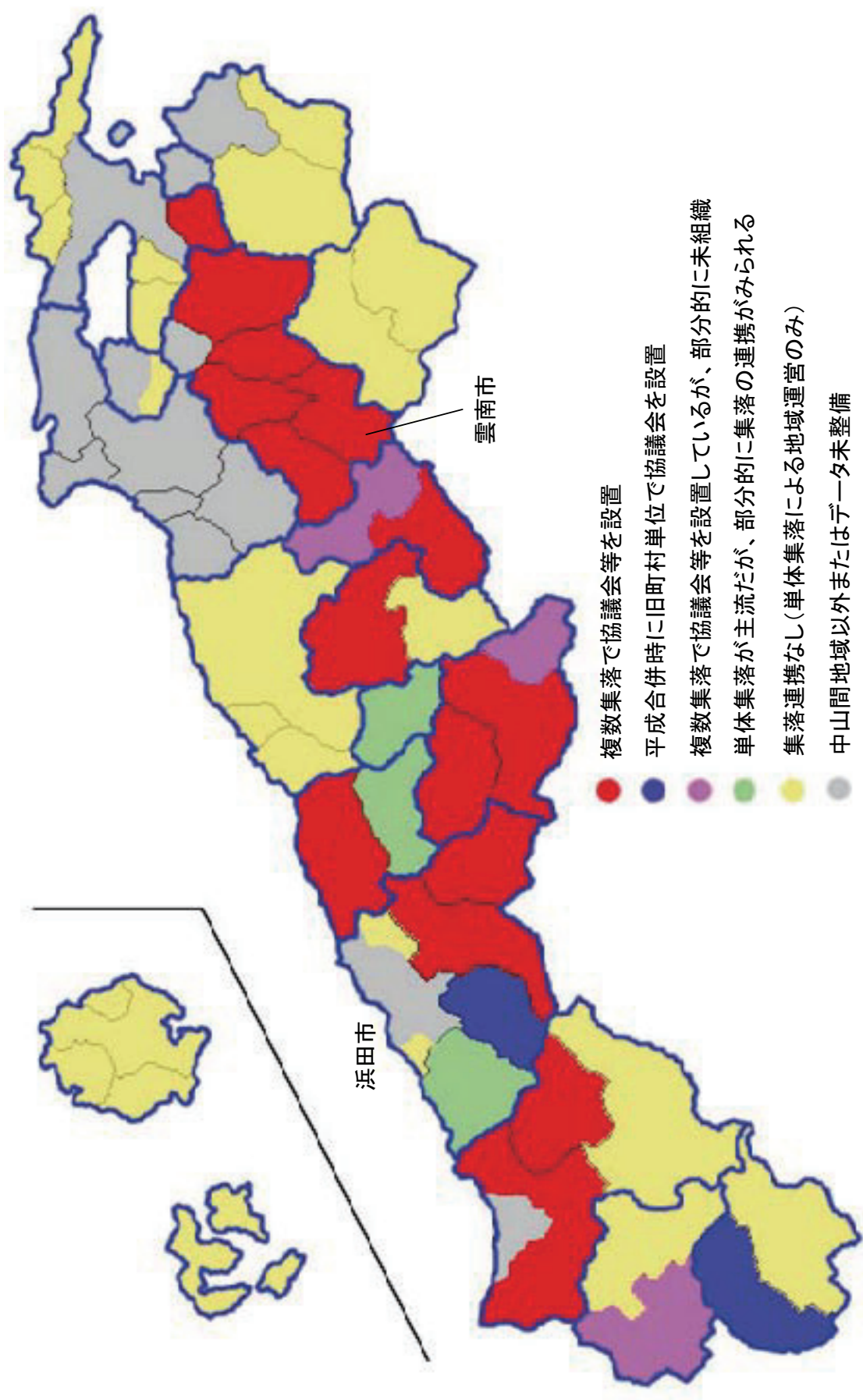
- 複数集落で協議会等を設置
- 平成合併時に旧町村単位で協議会を設置
- 複数集落で協議会等を設置しているが、部分的に未組織（住民の意向がまとまらない等で「白地」地区がある）
- 単体集落が主流だが、部分的に集落の連携がみられる
- 集落連携なし（単体集落による地域運営のみ）

複数集落を範囲とした  
地域運営単位として想定

複数の集落を範囲とした組織があるもの。その活動内容、意思決定のしくみ等については、データからは読み取ることができない。

※複数集落を範囲とした組織があっても市町村が認識していない場合はここに属する。

## 1-2. 島根県における複数集落を範囲とした地域運営の分布（平成合併前の市町村単位）



※データ出典：「中国地方中山間地域振興協議会」（2008年4月30日）

1-3. 類型ごとの平均値

|                             | 集落数  | 世帯<br>(戸) | 人口<br>(人) | 高齢化率<br>(%) |
|-----------------------------|------|-----------|-----------|-------------|
| ■ 複数集落で協議会等を設置              | 11.2 | 304.9     | 885.2     | 33.0        |
| ■ 平成合併時に旧町村単位で協議会を設置        | 47.0 | 657.0     | 1,637.0   | 39.3        |
| ■ 複数集落で協議会等を設置しているが、部分的に未組織 | 8.9  | 202.2     | 486.8     | 42.1        |
| ■ 上記に含まれる組織の平均              | 14.8 | 326.9     | 902.3     | 35.1        |

活動補完のために隣接集落が共同している事例と  
「小さな自治」(集落の集合体ではない)としての活動を展開している事例、  
住民の自主性に基づいて連携が進んだ事例と  
行政主導による組織の設立・運営が進んでいる事例

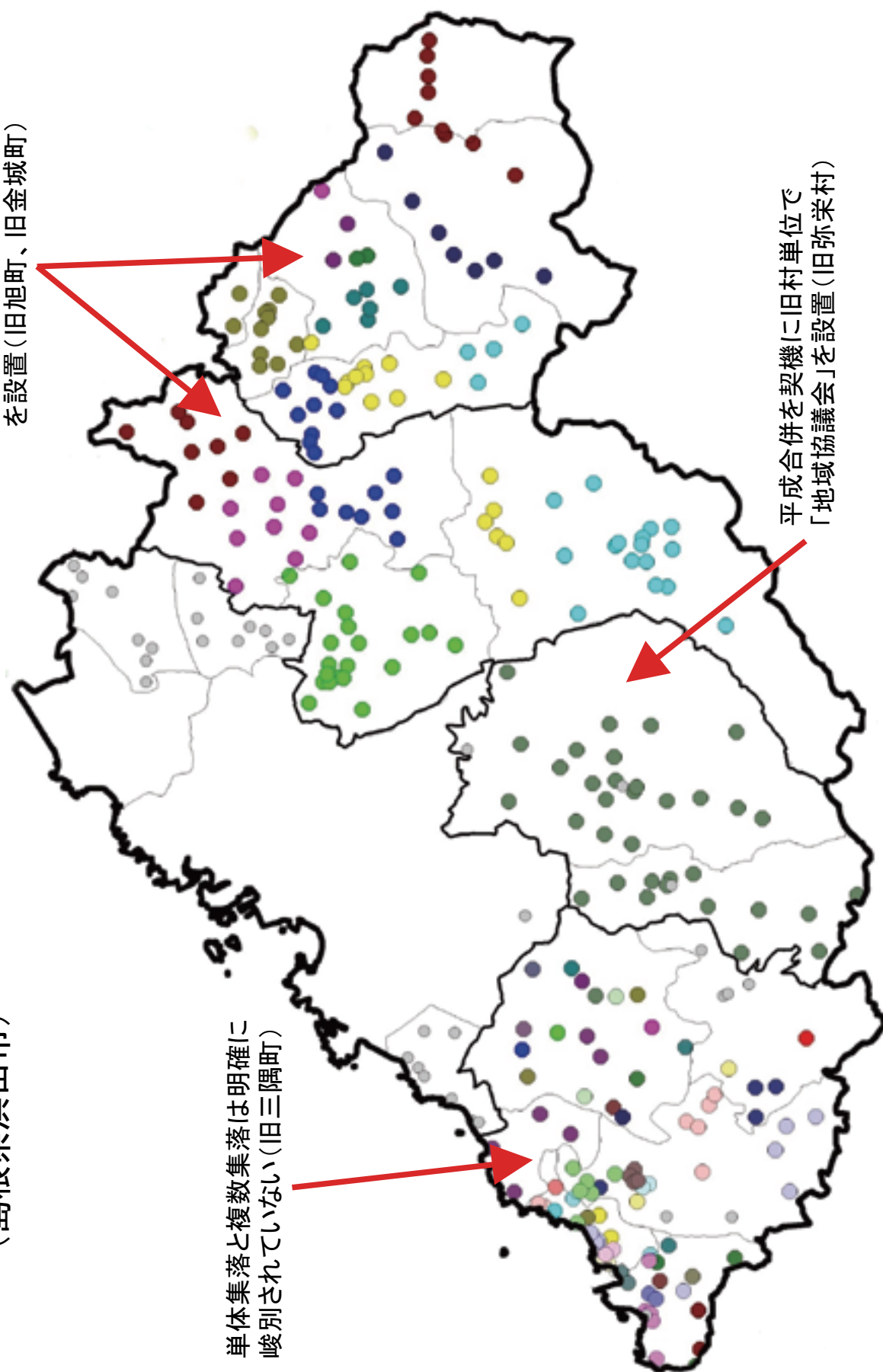
現在は・・・  
などが混在している。

# 1-4. 複数集落を範囲とした地域運営単位と集落分布 (島根県浜田市)

複数集落で「〇〇協議会」等  
を設置(旧旭町、旧金城町)

単体集落と複数集落は明確に  
峻別されていない(旧三隅町)

平成合併を契機に旧村単位で  
「地域協議会」を設置(旧弥栄村)

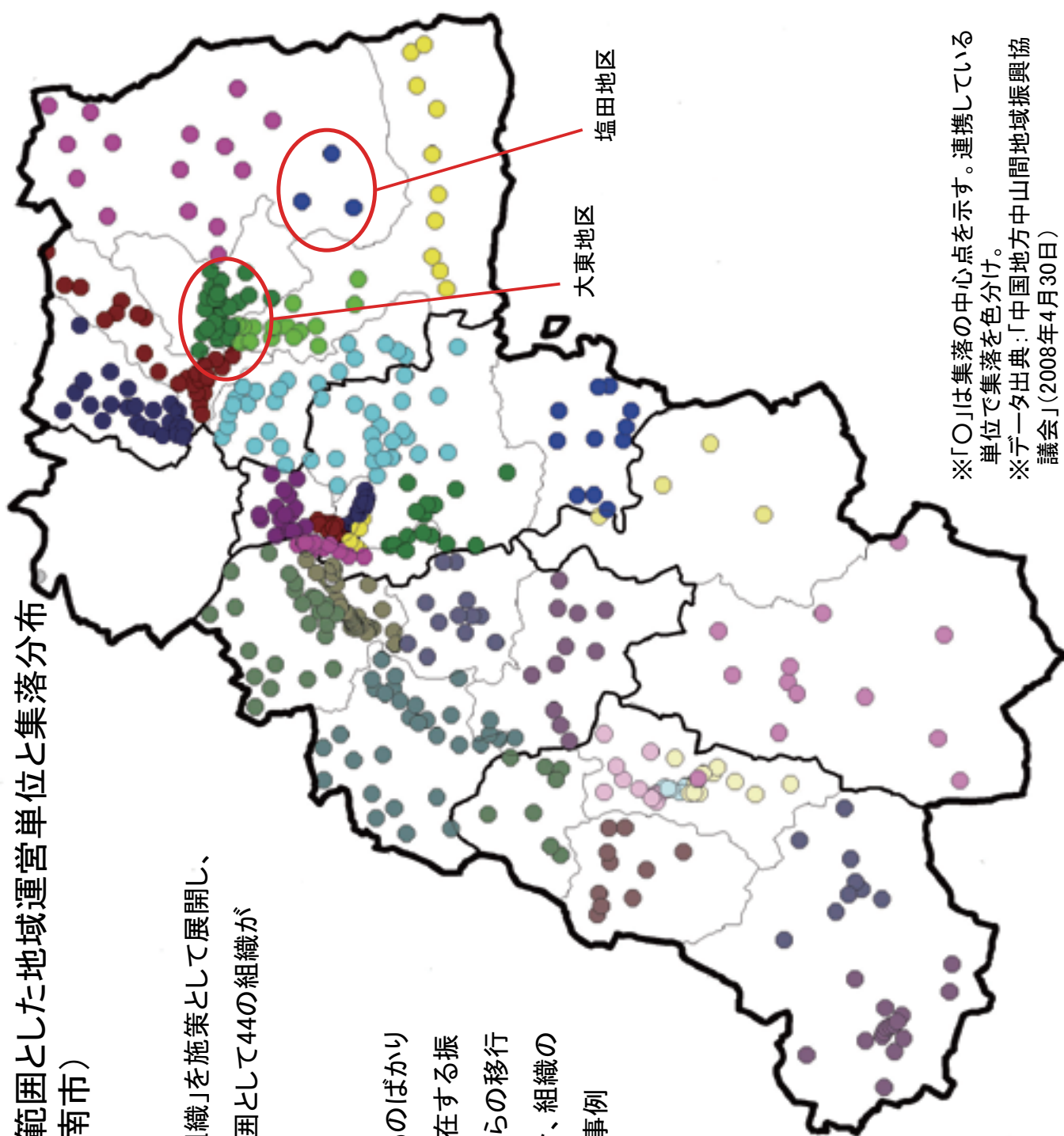


※「〇」は集落の中心点を示す。連携している単位で集落を色分け。  
※データ出典:「中国地方中山間地域振興協議会」(2008年4月30日)

# 1-5. 複数集落を範囲とした地域運営単位と集落分布 (島根県雲南市)

合併後、「地域自主組織」を施策として展開し、  
現在は複数集落を範囲として44の組織が  
設立されている。

これらは新設されたものばかり  
ではなく、従来から存在する振  
興会や公民館区等からの移行  
も含まれる。その場合、組織の  
刷新が行われている事例  
も存在する。



※「○」は集落の中心点を示す。連携している  
単位で集落を色分け。  
※データ出典：「中国地方中山間地域振興協  
議会」(2008年4月30日)

## 2. 「小さな自治」の概念整理とその実践事例の収集

### 2-1. 「小さな自治」の定義の明確化と範域・規模のとらえ方

「小さな自治」は、比較的新しい概念である。

大まかなエリア設定は、基礎自治体以下、集落より大きな範域設定。

集落の集合体ではない。

意思決定は世帯の代表あるいはそれらの総代によるものではなく、会員の総意が反映される必要がある。

「小さな自治」に期待される役割として、現状では地縁性・共益性・公益性の発揮が混在している。

従って、そこに内在する活動は、多岐にわたるものとして発展していく余地がある。

#### 範域・規模に関するアプローチ

集落連携・「小さな自治」の範域や世帯・人口等の規模は、行政施策、歴史的背景、慣習等によって規定されていることが多い。実際には、しくみ、活動、サービス提供の手法等は、規定された範域・規模に応じて柔軟に設定される。また、活動内容(福祉、生活支援、農産物の販売、ツーリズム等)によって必要な人数や範域は異なる。



「小さな自治」の範域を検証するにあたって

地縁性・共益性・公益性を発揮する活動＝定住、資源管理



定住と資源管理を実現するための条件を解明

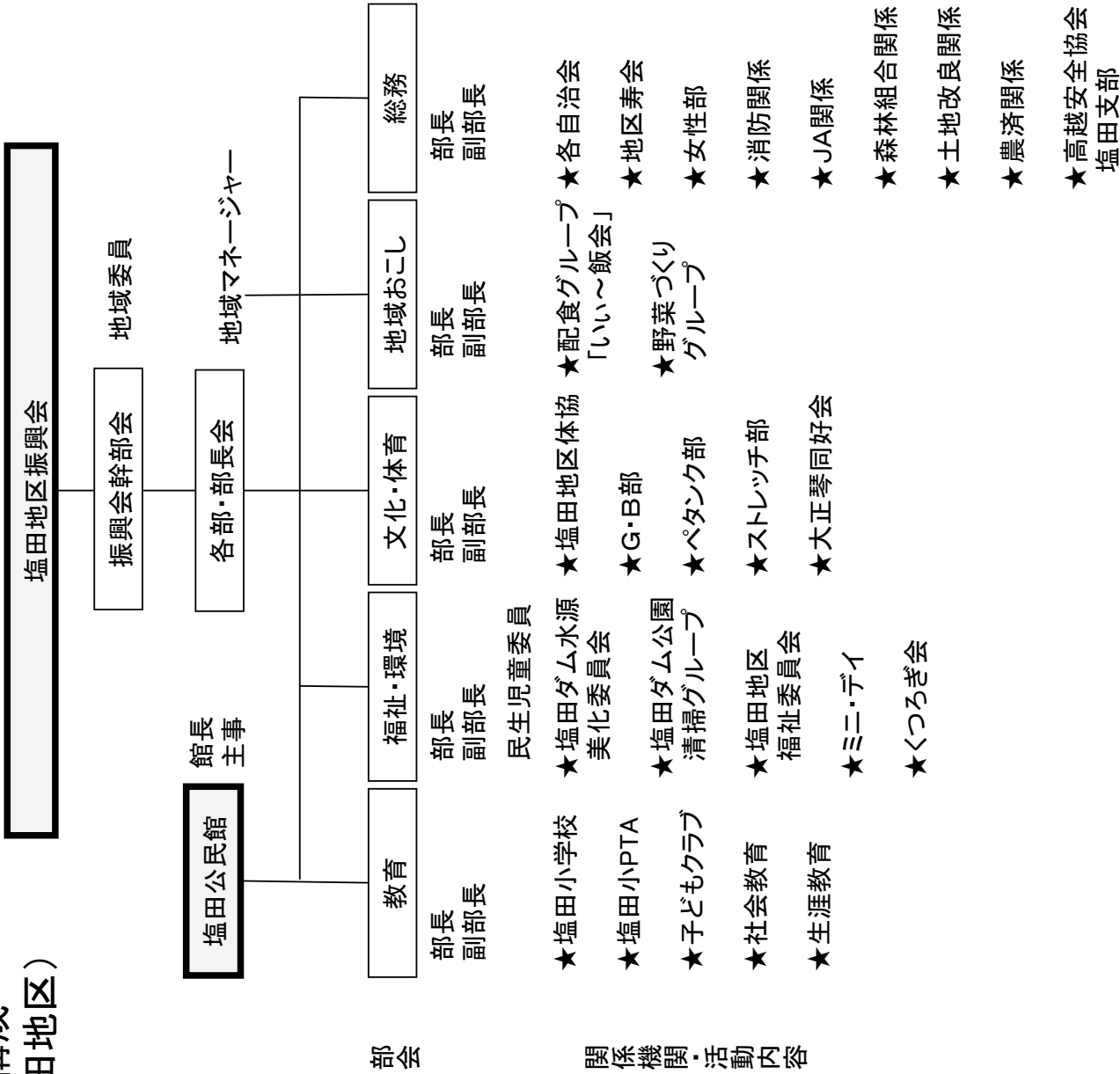
定住(人口維持)と資源管理(土地所有の空洞

化への対策)は、限界集落化への対応としても

重要な活動

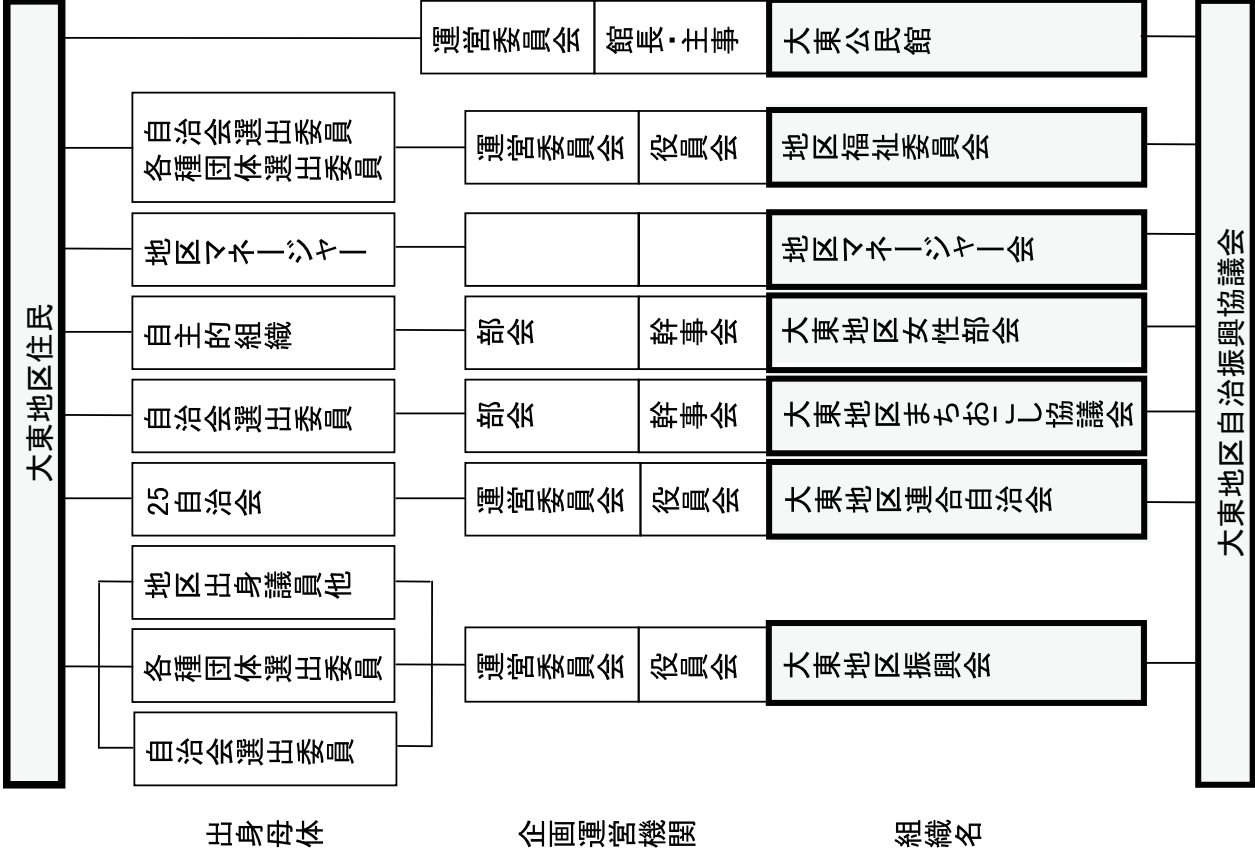
# 2-2.「地区自主組織」の構成 (雲南市大東町塩田地区)

**塩田地区**  
 集落数:3  
 世帯数:73戸  
 人口:217人  
 高齢化率:40.1%



### 2-3. 「地区自主組織」の構成 (雲南市大東町大東地区)

|             |  |
|-------------|--|
| <b>大東地区</b> |  |
| 集落数: 31     |  |
| 世帯数: 1,195戸 |  |
| 人口: 3,968人  |  |
| 高齢化率: 29.0% |  |



—「小さな自治」の未来の絵姿—

「自治振興協議会の役割は、住民に自立の精神を吹き込むこと」とし、独自の予算や事業計画を持たず、大きな権限も持たない。

自治振興協議会は、各団体の連絡調整に徹することとし、独自の予算や事業計画を持たず、大きな権限も持たない。

各団体・組織にどんどん自立してもらおうことを目指しており、様々な場面で呼びかけている。

新たなグループができ、自治振興協議会を通してそれぞれが自立していくのが楽しみ。

(ヒアリング調査より)

### 3. 作業支援や資源管理に関する条件整備

#### 3-1. 「弥栄らぼ」による社会実験の概要

##### 浜田市弥栄自治区で活動

弥栄自治区は、平成合併前の旧市町村単位。人口1,522人（2008年4月30日現在）。

25集落のうち、10集落が世帯数20戸未満、高齢化率50%以上。

##### 「地域マネージャー」として活動する2名が常駐

エリア内での調整、外部との連携を担う。

##### 「里山レンジャーズ」（島根県立大学生サークル）と連携

部員数19名。

授業のない日を中心に、草刈りや作業支援を担う。

##### 活動内容

作業支援（草刈り、農作業、除雪）

耕作放棄地の復興

産品の集荷・販売（「弥栄ショップ」として都市部へ不定期に出店）

空き家調査

地域資源を活用したものづくり（木工品等）

情報誌「やさか新聞」の発行・全戸配布による活動状況の報告

エリア内団体・イベントの支援



### 3-2. 「弥栄らぼ」の活動風景



作業支援(草刈り)



空き家調査

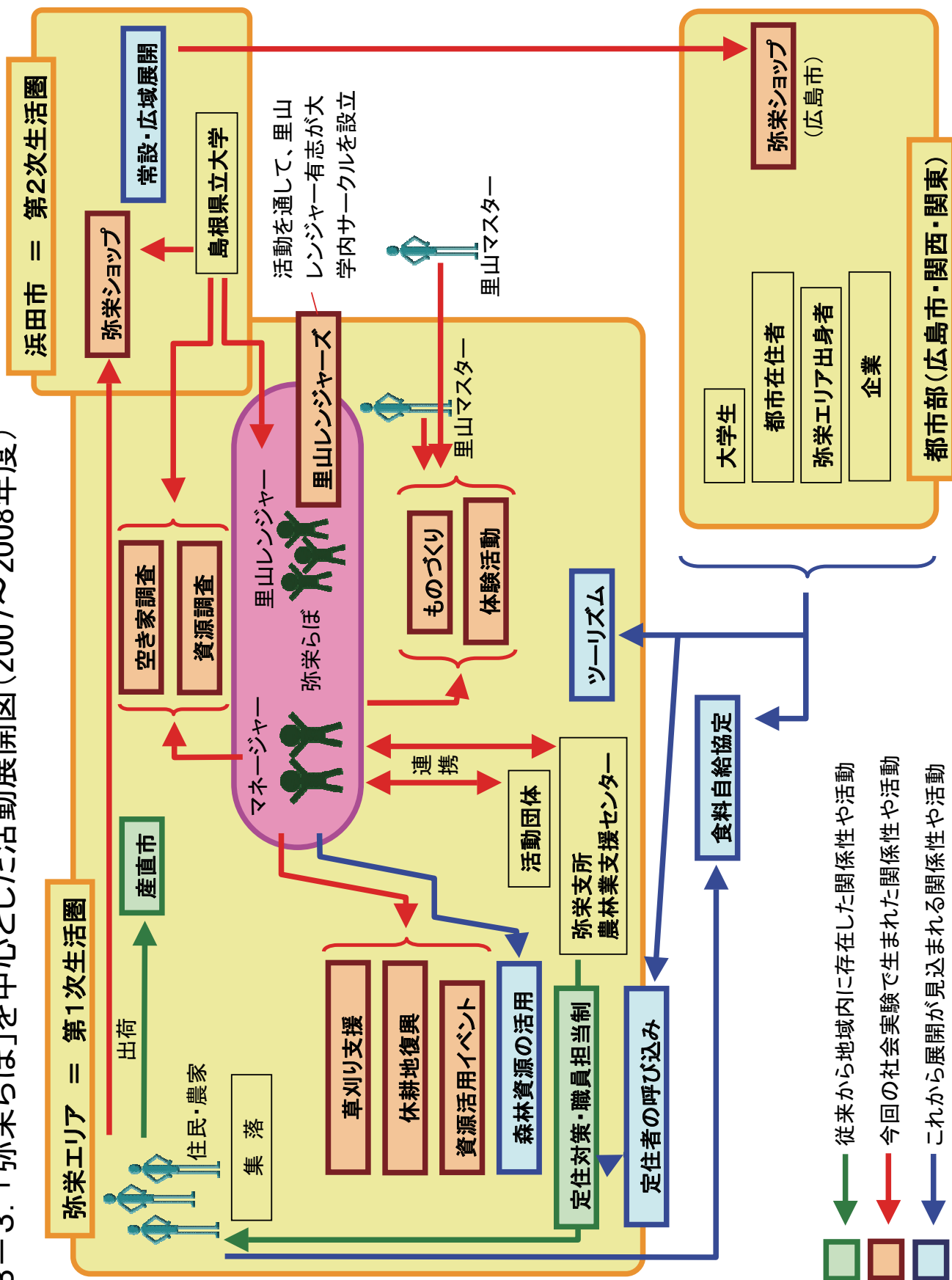


耕作放棄地の復興

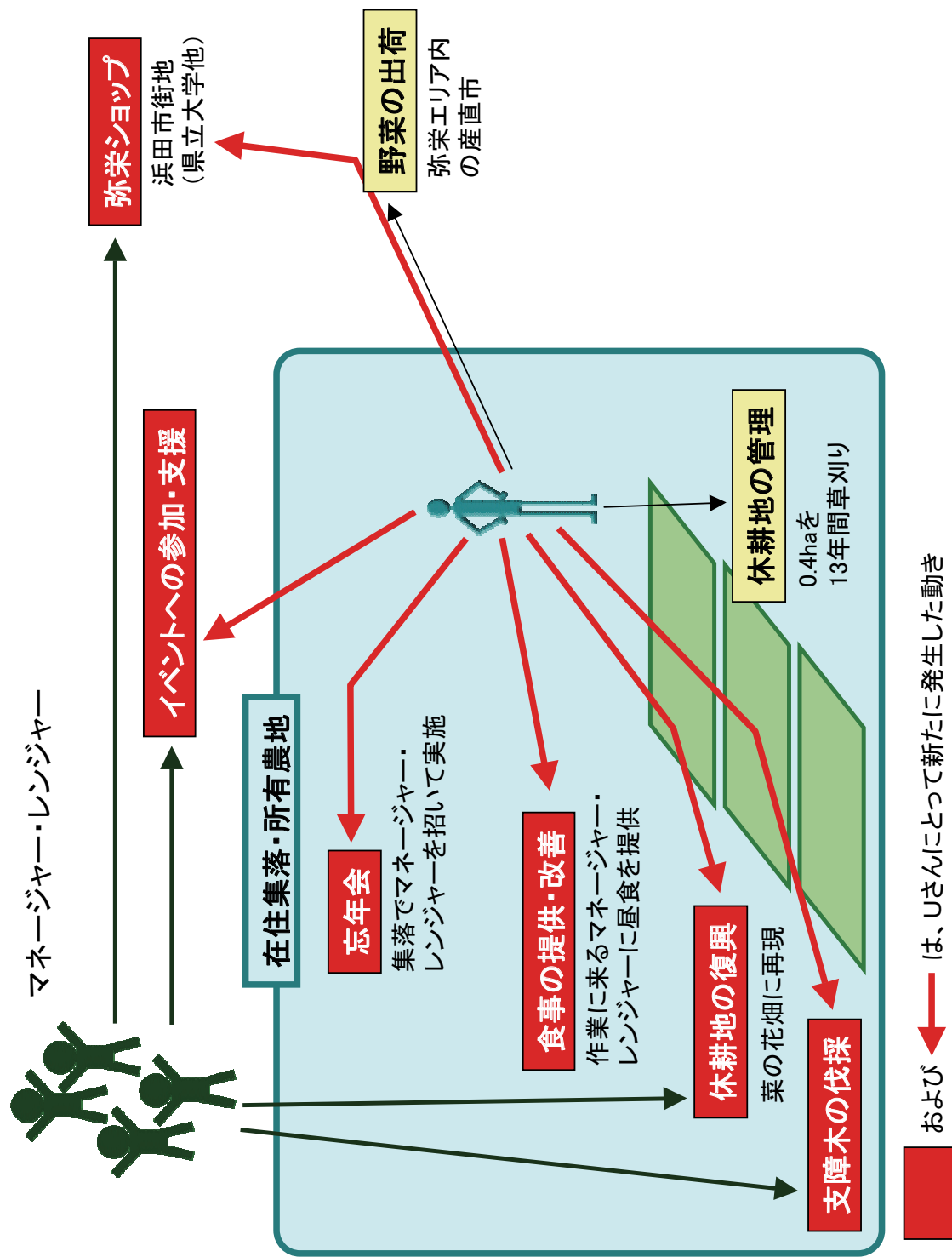


「弥栄ショップ」の実施(広島市)

### 3-3. 「弥栄らば」を中心とした活動展開図(2007～2008年度)



### 3-4. 独居高齢者（Uさん）に見られる生活環境の変化



※Uさんは、5戸・7人・高齢化率85.7%の集落に在住。

### 3-5. 社会実験の成果と課題 —活動に必要な視点と領域設定に関する考察—

#### ■住民との信頼関係を得ることが重要

外部者の参入であるため、住民との対話に時間をかけることが重要。  
生活実態や話題を共有するためには、エリアの同一性・近似性が必要。

#### ■地域に在る限り休日はない

8～17時の勤務、土日休日の感覚では物事が進まない。  
行政施策とマッチしないこともある。

活動の領域と生活圏の同一性・近似性

#### ■引き際を見極める

現在では外部からの人材が中心となっている。  
住民が自立して活動を進めるよう、バトタッチが課題。

#### ■収益確保の考え方

運営組織自体の経済的自立にはつながっていない。  
しかし、利益は住民に還元できている。

例:「弥栄ショップ」の収支(1月8日広島市にて)

売上172,350円－仕入価格・経費(人件費含まず)174,414円＝-2,064円

例:「里山レンジャーズ」への支払い

交通費(助成事業より3,000円／人・日)＋草刈り等のお礼(住民より3,000円／人・日)＝6,000円／人・日

十分な品目・品数が集荷できる領域(下限)

効率の良く集荷できる領域(上限)

## 4. 外部の参入・支援の検討

### 4-1. 出身者(会)との連携 「関西はすみ会」(島根県邑南町)へのヒアリング調査より

#### ■ 帰郷バスツアー

バスツアーを地元イベントに合わせて実施。墓参りも兼ねる。

出身者は郷愁意識を高め、在住者はイベントの盛り上げを期待。

#### ■ 出身者との関係構築

現時点では、出身者会を地域運営の担い手として想定することは難しい。

地元の支援組織(NPO法人ひろしまね)との関係を視野に入れ、出身者との関わりを模索。

#### ■ 多様な支援の形を模索

「ふるさと納税」等による支援のしくみも視野に入れる必要がある。

出身者による産品の定期的な購入など、多様な支援の形を模索。

→「NPO法人ひろしまね」で食料協定を試行



## 4-2. 人材の配置・派遣とその段階的役割 「弥栄らぼ」社会実験より

### ■ 見つけ役

住民の話を聞く存在。

人材の配置・派遣を意図する事業において、「見つけ役」は最も基本的な役割として位置づけられる。

### ■ 見つけ役

外部からの視点で、資源や風土の再発見を促す。

### ■ つなぎ役

必要に応じて外部とのネットワークを構築し、新たな活動へとつなげていく。

再発見した資源や風土を活かすための発想・技術・情報等をもたらす。

## 4-3. 人材配置の必要数から見た範囲

### ■ 2人(以上)体制に基づく範囲設定

業務の効率化と体力的・精神的な負担の分散を考えると、最低2人は必要。

作業支援や資源管理を行える最小範囲として、2人の調整役がカバーできる範囲を考える。

## 5. 今後の課題

