

地方創生の「小さな拠点」政策を考える

—中山間地域等と人口減少対策について—

島根大学 名誉教授 保母 武彦
ほぼ たけひこ

はじめに

「まち・ひと・しごと創生法」(2014年11月28日公布)が動き出した。「まち・ひと・しごと創生」(以下、「地方創生」と略記)政策は、わが国の少子高齢化の急速な進展に対処し、人口減少問題の克服を課題としている。政府の政策目標は、2060年に1億人程度の人口の確保である。その基本方針には、次の3つの視点が掲げられている。

第1の視点は、就労や結婚、子育てなど、若い世代の希望を実現すること。

第2の視点は、東京一極集中に歯止めをかけること。

第3の視点は、地域の特性に即した地域課題の解決である。

この第3の視点において、全国土を、東京を中心とする大都市圏、地方中枢拠点都市・定住自立圏及び中山間地域等の3類型に分類している。

本稿では、この中山間地域等における「小さな拠点」の形成を取り上げる。従来の国土計画や地域開発政策では、産業拠点なり都市配置を政策の中心に置き、中山間地域や離島はその背景に置かれた。しかし、中山間地域における合計特殊出生率の高さからみても、近年増加傾向にある若い女性と若者の「農村回帰」の現象からみても、人口減少問題の解決のためには、中山間地域等を表舞台に登場させることが必要だ。「小さな拠点」づくりが、日本の将来展望を切り拓く政策となるのか否か、中山間地域、集落共同体、社会サービス、

住民自治をキーワードとして考えてみたい。

1. 「小さな拠点」の舞台・中山間地域の位置

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「小さな拠点」(多世代交流・多機能型)の形成が、中山間地域等の政策として登場する。

ここでいう「中山間地域等」とは、中山間地域と離島を合わせた概念である。また、中山間地域とは、農水省統計で使う農業地域類型のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域であり、平野の外縁部から山間地までが該当する。

中山間地域は、国土面積の73.0%、林野面積の87.1%を占める広大な地域である。まとまった平坦な耕地は少ないが、全国の耕地面積の40.2%

(185万ha)、農業産出額の35.0%(2兆8,864億円)を占め、わが国農業の重要な一翼を担っている(以上の数値は2010年現在)。農業や林業は、生産ばかりでなく、農業・林業の多面的機能といわれる、自然・国土保全機能、人格形成・教育機能、保健休養機能などを持っている。しかし、これらの多面的機能は、市場で売買されず、金銭換算しにくいので、中山間地域政策に際しては市場評価ではなく社会的・公共的評価が尊重されなければならない。同様に、農業・林業の従事者についても、農業・林業の多面的価値の“守り人”として正当な評価がなされ、それに相応しい従事者人口・農家が持続的に確保されている必要がある。ところが、中山間地域の潜在的経済力の評価は、

論者が持つ経済像によって異なっている。例えば、TPP 交渉問題をめぐり本間正義東大教授は、「(農業は) 約 36 万戸ある中核的な『主業農家』に任せるべきだ。このプロ農家に 100 ha、200 ha と農地を集約してコストを下げる」と、「東奥日報」(2014. 10. 28 付) に書いている。だが、この主張は、中山間地域の現実には通用しない。中山間地域の集落は山々に隔てられて散在し、1 集落当たりの平均耕地面積は山間農業地域で 19 ha、中間農業地域で 29 ha と狭小である。100 ha、200 ha 規模で農地を集約しようとするれば、3~10 箇所の集落農地を 1 人(事業体)で耕作することになり、農地を集約された農家も集落も不要となり、消滅を免れない。また、この規模の農地集約とコスト削減を目標にすれば、狭小な圃場が多い中山間地域の農地は放棄される可能性が高い。本間教授のような、市場経済主義の農業規模拡大論では、中山間地域に展望は見えてこない。なお、地方創生総合戦略は、「地域産業の競争力強化」として「農林水産業の成長産業化」の方向性を提起し、「新規就農・就業者への総合的支援」を挙げているが、中山間地域の「小さな拠点」の項に経済政策がないのは何故か。

中山間地域は、高度成長期に大量の若年労働力と人材を大都市圏と工業地帯に送り出し、若い年齢層が空洞化し、過疎化、少子高齢化が進行した。残った高齢世代がこの世を去りつつある現在、中山間地域では人口の自然減少が大きい。さらに、高度成長期以降も、大都市圏の人口再生産力が弱いため、中山間地域は、引き続いて若い労働力と人材を大都市圏に補給する役割を果たしてきた。地方創生の「地方への新しいひとの流れをつくる」政策を、地方中枢都市での「人口プール」づくりに終わらせない政策が必要である。

2. 「小さな拠点」づくりとは何か

「創生基本方針 2015」(2015. 6. 30 閣議決定)は、新たな「圏域づくり」について、「この圏域は、『広域圏域』から『集落生活圏』までを含めた多様なものが考えられる」と説明している。「集落生活圏」

の概念は「一体的な日常生活圏を構成している『集落生活圏』と説明されているが、馴染みのない用語である。

イメージとしては、次のようになりうか。複数の集落があり、その中には、買い物や社会サービス提供の中心的集落もあれば、サービス提供機能のない集落もある。中心的集落は、合併前の役場の周辺や小中学校の近くの商店(街)のイメージである。そのうちの一つの集落を「小さな拠点」と定めて、ここに、別の集落に分散している生活サービスや介護サービスを集める。これが、「集落生活圏」の意味のようだが、それならば、「生活圏」の頭に「集落」をつける意味がなく、「集落」概念の混乱である。それはさておき、政策は、この「小さな拠点」を新たにつくって、周辺部にある複数集落の生活の利便性を高めることが目的である。

ところで、現実に当てはめた場合、「小さな拠点」を中心とする圏域は、どの範囲になるか。全国には、農業集落が 139, 176 集落あるが、全国にいくつの小さな拠点がつくられるのか。国交省の『『小さな拠点』づくりガイドブック』(概要版)によると、「小学校区など、複数の集落が集まる地域」となっている。小学校区といっても、農村の校区面積は広い。既に各地で小学校の統廃合が進んでいる。総務省が全都道府県、市町村に要請した「公共施設等総合管理計画」の策定が来年度にはほぼ完了する予定であり、小学校の統廃合がさらに進むのではないか。そうすると、小学校区単位に「小さな拠点」を形成するとしても圏域は広域となり、周辺集落の不便が増す恐れもある。

これまでの市町村合併で、役所・役場を置いた中心地域とそれ以外の周辺地域との間で、生活サービスの格差が問題となっている。それと同様の現象が起こることは否定しがたい。増田寛也元総務相は、昨年 10 月 14 日、島根で開催されたシンポジウムで、「『小さな拠点』は幾つか」との質問に答えて、「国交省が考えている 5, 000 箇所では多すぎる」と発言している。実際に何箇所になるかは、地方版総合戦略の提出の結果で決まるようだが、仮に 139, 176 集落のうち「小さな拠点」が 5, 000

箇所とすれば、平均28集落に1つの「小さな拠点」となる。

目的は、社会サービスの充実なのか行政経費の削減なのか。行政関連サービスを1箇所に集中して、コスト削減を図るだけとなる危険性も少なくない。「小さな拠点」づくりが「農村たたみ」にならないことを願いたい。

3. 「集落」、地縁的共同体の役割

「小さな拠点」政策を検討する前に、農村（あるいは中山間地域）における人間社会の特徴を見ておこう。

家族共同体が社会生活の基礎単位であることは、都市も農村も変わらないが、都市では個々人のレベルで社会と連携するのに対し、農村では家族共同体を通して社会とのつながりが形成されてきた。アメリカの多くの農村地域には機能的連携組織はあっても集落社会はないが、アジアとヨーロッパには地域的連携組織としての集落社会、自然村があり、それが空間的な基礎単位となってきた。つまり、農村社会の空間的な基礎単位は、農村部落ともいわれる自然村、集落である。

日本における自然村は、一般に明治維新以前からの「村」、後の「集落」と考えてよい。戦前日本の天皇制は、これらの自然村を統括する地主制を土台にして存立した。明治地方自治制度は、地域における末端の行政機構として町村制を施行したが、その行政内容は義務教育を中心とし、経済振興や福祉は、「家制度」と「地主制度」が担っていた。子どもや高齢者、障害者などの福祉は、家制度の中で基本的に賄われ、地主制度の下で、地域における助け合い、相互扶助も機能してきた。土地改良事業は地主の役割であり、凶作、飢饉に対応する備えを担ったのも地主であった。

ところが、戦後、農地改革により地主制が解体され、家制度が変わるとともに、それまで家制度と地主制度が担っていた責任が、行政に移った。さらに農村社会から工業社会への移行と都市化、核家族化、功利主義・個人主義への価値観の変化が、相互扶助や地域資源・環境管理の機能を、行

政の役割として大きくしてきた。しかし、戦後、国家は、農業・農村政策に総じて失敗し、農村の地縁的共同体も崩壊させてきた。

中山間地域のこれからのあり方を考える上で、「農村社会の空間的な基礎単位」をどのように設定するかは、重要な課題である。家制度と地主制度の封建的、非民主的な基本的性格を見ずに、戦前の農村共同体を無条件で評価する積りはない。だが、政府の地方創生政策が「集落生活圏」なる概念を持ちだした今、上述のような地域共同社会的機能の歴史過程を踏まえた検討が必要である。

「集落生活圏」や「小さな拠点」論には農村共同体論がないばかりか、農村共同体を否定、解体する政策論となっていることを指摘せざるを得ない。

「小さな拠点」づくりのようなニーズがある「圏域」が存在するであろうことは否定しない。だが、次の2つの疑問がある。

第1に、生活サービスの充実を考える場合、単位集落ごとに考えずに、なぜ、最初から複数集落のセット方式でなければならないのか。

第2に、「小さな拠点」づくりに関して、地方自治、住民自治との関係をどう見るのか。

中山間における「小さな拠点」あるいは「集落」には、さまざまなパターンが考えられる。具体的な実例を示しながら、考えてみたい。

4. 地縁共同体と集落自治—高知県大月町

高知県大月町の「集落共同体」は、長い歴史を持つ漁業集落の共同体をベースとしている。個別集落を単位とした事例である。

大月町は、高知県の西南端、足摺岬の西方にある。太平洋と豊後水道に面し、美しい海岸線に恵まれた、人口5,600人ほどの農・漁村だ。

私は、2007年に訪れた新潟県の佐渡島や島根県の過疎地域で、一人暮らしの高齢者の「孤独死」が出はじめていることを聞いた。孤独死といえば、都会の相互不干渉のなかで起きる問題だと考えがちだが、田舎でも、市町村合併によって役場が遠くなり、職員が減り、自治体の手が回らなくなり、他方で、過疎化、高齢化で集落機能が維持できな

くなるなかで、孤独死が例外的な問題ではなくなっていた。そこで大月町を訪れたとき、孤独死について柴岡邦夫町長（当時）に尋ねてみた。応えは「うちのお年寄りは大丈夫。地域に支えられているから」だった。

「地域に支えられている」とは、どういうことか。ヒントは「集落共同体」にあった。

当時、大月町には36の集落があり、うち25集落に地区組織「区」があった。この地区組織は、行政区になっているが、もとはといえば、昔からの“自然村”であり、地縁共同体である。注目されるのは、特に漁村の「集落共同体」が地域社会の草の根の最前線で“狭域自治”組織として活躍していることである。大月町では昔、漁村集落ごとに独立した漁協があって、集落の公的業務と漁協業務を1つの組織でやっていたが、漁協が合併したため、公的業務だけが残って自立した。この「区」に高齢者は支えられて暮らしている。

大月町では、100軒、200軒ほどの「区」ごとに常勤（一部非常勤）の有給の区長が置かれ、コミュニティ行政＝「狭域自治」組織が運営されている。65歳以上の住民が4割を超え、一人暮らしの高齢者が住民の1割を超えるなかでも、集落の神社の祭りなどの行事がしっかりと継続され、住民同士の助け合いの絆を強めている。区長は集落の共同事業のほか、老人会の世話、納税の世話から漁協の協定交渉にまで携っている。区長の月10万円ほどの給与とボーナスは、町役場からではなく、集落住民が各世帯の収入に応じて月2,000円、1,000円、免除の3段階で収める区費から支払われている。ある集落で聞いた話だが、収入が少ない区民に対して、区長が「区費を免除しよう」と言ったら、その人は、「区は大切。食事を減らしても払うべきものは払う」と言って、免除を断ったという。大切な区に協力することが、その人の心の幸せだったのだ。人々が助け合って暮らす集落は、人間社会の本来の姿であろう。

大月町の小学校は9校あったが2009年に統合して1校になった。国交省の「小さな拠点」ガイドブックにしたがって、小学校区単位に「小さな拠

点」を形成するなら、大月町では全町に1箇所になる。それでは、「うちのお年寄りは大丈夫。地域に支えられているから」といえるのだろうか。

増田寛也氏らの「消滅可能性が高い自治体」の要件に人口規模1万人未満とあるが、大月町は6,000人以下。大月町の課長は、「住民とともに喜び合える規模だ」と言った。

当面、日本の人口減少が避けられない見通しのなかで、大切なことは、人口規模などではなくて、住民（国民）が日々の生活を営む集落における共同社会の質の高さではないだろうか。最近、町行政は、UIターナーの受け入れにも熱心である。大月町のケースは、歴史的に継承されてきた「集落共同体」を活用している事例である。

5. 「集落点検・集落計画」による個別集落の再生—島根県旧柿木村

眠っていた「集落共同体」を個々に再生させた事例が、島根県の旧柿木村（現吉賀町）である。実施したのは行政部局ではなく、柿木村教育委員会であり、中央公民館の社会教育の一環として行った。公民館活動では、お稽古ごとや趣味のサークル活動だけでなく、自分の住んでいる地域の問題を自ら解決し、より幸せな暮らしを自らつくる住民に育つ・育てることが重要な目標である。それを「集落点検・集落計画づくり」で行った。

(1) 「集落点検・集落計画づくり」

柿木村には、7集落があり、うち隣接2集落で1つの自治公民館の集落があり、合計6自治公民館があった。村の中央公民館の事業として、1989年頃から1995年までに「集落点検・集落計画づくり」を実施した。

「集落点検・集落計画づくり」の手順は、次のようにした。

1) 先ず、各集落で集落計画推進委員を選ぶ。高齢男性に偏らないように20歳代、30歳代からも各年齢層で男女均等になるように選出。推進委員は各集落の点検と計画づくりに責任を持つ。

2) 集落点検の項目は、筆者から原案を提案し、

各集落の検討に任せた。点検の範囲は、集落の伝統行事、文化財・名所・旧跡の保全と活用、文化・教育、青少年の育成、環境保全、福祉・医療、高齢者の介護、衛生、防災、交通手段、交通安全、農業、林業、就労、買い物など、100項目ほど。

3) 各項目について、①現状の点検・評価、問題点、②問題の原因、③望ましい将来像、④活動計画方針、⑤具体的活動内容、⑥活動主体（責任を持つ団体等）、などを検討し、一覧表で整理する。活動主体は、該当団体の会議で協議、決定が必要。これとは別に「施設点検」を行い、生命に関わる緊急整備から数年先でもよい整備などを明確にした整備計画をまとめる。

4) 点検・計画作業は、集落計画推進委員が中心となるが、全集落民参加の話し合い、アンケート調査などで、従来相対的に少なかった若年層と女性の希望や意見が反映されるように心がけた。

当初「計画づくりは役場の仕事」という認識を払拭するのに時間を要した。実施して5年、熱心に実践してきた集落と、そうでない集落では、集落間に差がでてきた。昔から農林業収入が比較的豊かだった集落は危機意識が弱く、苦労したが、困難を抱えていた条件不利集落で、行政依存からの脱却・自立に目覚めた集落が特徴ある集落活動を始めた。

例えば棚田が有名な大井谷集落である。生産性や効率性を追求しないで、棚田の持つ歴史的価値、景観的価値、多面的機能を重視して、理解ある都市住民と一緒にした取り組みを進めている。棚田のオーナー制度、棚田トラスト制度など、村外、県外に棚田応援団を形成して都市との交流事業に発展させた。集落計画以前には、集落で棚田保全の意義を理解する人は少なく、振興対策が最も困難な集落であったが、集落計画後の変化は顕著であり、棚田の保全と都市交流を活性化させてきた。

また、大野原集落では、農事組合法人が2つ立ちあがった。「農事組合法人グリーン・ファンタジー」と「農事組合法人たぶの木」である。集落内の高齢化が進むにつれて課題になっていた農地の保全だが、農事組合法人に農地を集約し、農機具

を各世帯が持つ必要がなくなり、集落の若手が農機具を運転し、高齢者は、夫が休耕田で野菜を生産し、妻が加工して、村の道の駅に並べる。集落の単位で皆が協力し合えるようになってきた。

(2)「集落計画」から「村総合振興計画」へ

筆者が「集落計画づくり」の手伝いに柿木村を訪れているとき、河野鶴雄村長(当時)から依頼を受け、村の総合計画の作成を手伝うことになった。全村民の参加によって全集落がつくった集落計画をベースに、専門分野が異なる島根大学の研究者8人を投入して、役場職員や村民と共同の調査研究をしながらまとめたのが「柿木村総合振興計画」(1991-2000)である。メインテーマを、「若者が定着する 活力に満ちた 住みよい柿木村」とした。中心課題は過疎対策であるから、下記のように人口減少対策を中心とした3課題にまとめた。

【第1の課題】 人口対策の推進

当時、旧柿木村の総人口は2,100人。コーホート要因法で5歳階級別の趨勢予測をすると10年後1,800人、20年後1,550人、30年後1,200人となった。総人口を「現状程度」に維持し、10年間に人口の拡大再生産の基礎づくりを行なうという目標にすると、標準世帯を夫婦と子2人の4人家族と想定して、夫が25~29歳の2世帯、夫が30~34歳の2世帯、夫が35~39歳の2世帯、合せて年に6世帯を「追加的」U・Iターンで迎えば、人口目標は実現するという推計になった。こうすると、総人口は維持され、人口の年齢構成が次第に若くなり、村内で人口の再生産が可能となる。

【第2の課題】 所得対策の推進

村の経済対策の目安を、毎年新規に迎える6世帯の必要所得の確保と、従来からの村民の所得水準の改善におき、無闇に企業誘致をするのではなく、村の特長である資源と農林業を基礎とした「複合経営」、「複合収入」を伸ばす経済政策とした。

【第3の課題】 生活対策の推進

都会でできない「農村ならではの豊かさ」の実現を目標に、美しい自然環境、安全で豊かな食生活、充実した余暇活動とゆとりある人間関係など

の充実政策を策定した。

(3) 集落計画・村総合振興計画のその後

柿木村の人口のピークは1955年の829世帯、4,050人であった。1960-1970年代に人口減少が最も激しく、1990年頃には2,000人を割りかけていた。この政策実施後の実績は、1993-1999年の7年間に、新規受け入れが78世帯131人(Uターンが62世帯105人、Iターンが16世帯26人)であった。年平均では11世帯18.7人の移入。計画と比べ移住世帯数はあったが、家族規模が小さかった。途中で町村合併があったため、計画遂行の条件にやや変化が生じた。最近10年間(2004年4月1日-2014年4月1日)の人口変動は、1,844人から1,561人に15.3%の減少である。

2点だけ、補足しておこう。

一つは、「健康と有機農業の里」づくりである。村では、「柿木村総合振興計画」(1991-2000)によって基本路線を敷き、これを基本的に踏襲する形で、10年後の計画も策定されている。2005年に隣町(六日市町)と合併。その基本テーマは「健康と有機農業の里」づくりである。その目指すところは、次の10項目の内容である。

①安全で質のよい食べ物の生産、②環境を守る、③自然との共生、④地域自給と循環、⑤地力の維持培養、⑥生物の多様性を守る、⑦健全な飼育環境の保障(家畜家禽)、⑧生産者の生活と公正な労働の保障、⑨生産者と消費者の提携、⑩農の価値を広め、生命尊重の社会を築く。

この方向性は、農村の特徴と個性を最大限活かして、無理をせず、自然との共生の中で、先ず村民の健康を守るために安全で質のよい食べ物を生産し、真に豊かな生活を築くことである。農産物は、販売用の商品ではなく自給食料品である、との基本認識がある。有機農業のリーダーでもあった福原圧史企画課長(当時)は、視察の人たちから「村の特産品は何か」とよく聞かれるが、「村に特産品はありません」と答えるという。彼は「身の丈に合った行政を推進したい。身の丈を測り間違えと失敗する」とも言った。中山間地域に適し

た農業を各集落で維持しなければ、人口減少対策は推進できない。

村の総合振興計画の基本課題が、①人口対策、②所得対策、③生活環境対策であることは、前述した。この課題を意図した第三セクター「エポックかきのきむら」が、1993年に設立されている。

「エポックかきのきむら」は、村の農業の強化と所得・雇用の拡大のために、地元事業者と住民と行政が出資する第三セクターである。その事業内容は、多業種・多角経営。「エポックかきのきむら」は、現在、菌床しいたけ生産、堆肥生産、道の駅「かきのきむら」、広島でのアンテナショップ、「かきのき温泉はとの湯荘」の経営などを行っている。

この道の駅は、先ず地元住民の消費を念頭においた地産地消。役場の分庁舎(柿木地域振興室)の隣にあり、地方創生の「小さな拠点」に似ているが、「身の丈に合った道の駅。余分な大きなものは造らなかった」という。

もう一つは、柿木地区の特徴ある高齢者サービスである。地方創生の「小さな拠点」が提供するという社会サービスに関連して、「高齢者サービス調整チーム」について補足しておこう。

合併後も、柿木地区に「高齢者サービス調整チーム」があり、毎月開かれる調整チームの会議で、守秘義務を前提に、地区の高齢者個々人の福祉や医療、関連する生活上の変化等が報告され、対応策が具体的に相談されている。調整チームは、保健師、ケアマネージャー、ヘルパー、デイサービスや特養関係者、社協の専門員、民生委員、行政の担当者などで編成されており、具体ケースの検討で必要な時には医師の意見を聞く。

旧柿木村が「福祉・医療の総合システムの確立による福祉立村」という方針を決めたのは、前述の『柿木村総合振興計画』(1993年度-)である。以後今日まで、「高齢者サービス調整チーム」は、孤立しがちな高齢者に寄り添って活動してきた。全国で3万人を超える自殺者には高齢者と無職が多く、孤独死も中山間地域で増加傾向にあるが、柿木地区では公的に整備された「顔の見える関係」の中で、高齢者の一人ひとりの安心が総合的にサ

ポートされている。地方創生の「小さな拠点」の発想は、効率化、大規模化、市場経済化という発想の単純延長にあつて、命とくらし、基本的人権と自治の観点が弱い。柿木村の経験は、その盲点に解決のヒントを与えているのではないか。

6. 昔の村単位の「地域自主組織」—島根県雲南市海潮地区振興会

海潮地域は、明治の地方制度では海潮村（うしおむら）であった。昭和の合併で1956年に大東町に編入された。その7年後の1963年、大東町地域自主組織「海潮地区振興会」が設立されている。その後、平成の合併により雲南市となり、今は雲南市の地域自主組織「海潮地区振興会」として登録されている。この経過からも想像できるが、「海潮地区振興会」には、かつての村の地域共同体の区域がそのまま継承されたものであり、前述した大月町や柿木村の単位集落とは異なった地域的には広いまとまりとなっている。海潮地区は、現在、500世帯、1,900人、15自治会からなっており、幼稚園、小学校、中学校が各1ある。

海潮地区振興会には、自治会、女性グループ、延寿会、PTA、消防団、体育協会、JA、森林組合、農業委員、民生児童委員、神楽社中、盆踊り保存会など40団体のトップが加わっている。振興会は会長、理事などの役員体制の下に、総務部、地域づくり部、教育文化部、福祉部、体育部、女性部などの事業部体制が整えられている。その事業は、温浴施設「桂荘」の運営、ため池百選に選ばれている「沢池」の整備、棚田百選に選ばれている「山王子の棚田」の保全、郷土館の整備、夜神楽・文化事業などハード、ソフトの総合的な地域づくりに及んでいる。また、人口減少対策に直接関わる事業としては、高齢者福祉事業、子育て支援事業（認可外保育所「うしおっ子ランド」、うしお児童クラブ）、空き家リホーム、UIターン交流事業などの定住対策まで行なっている。近年、若者のIターンも増えている。

この振興会の強さは、行政に予算がなければ、役員をはじめとする地元住民が負担し、活発なボ

ランティアで進めていることだ。その背景には、かつての「村」としての伝統的で強固な共同意識・つながりがあり、新しい「地域自主組織」海潮地区振興会として今日に活かされていることである。市や町レベルの地方自治体と単位集落との中間に位置する「中2階的自治組織」といってよい。このような中2階的制度は、単位集落が高齢化や人口・世帯の減少によって活力がなくなっても、それをカバーするのに適している。

まとめにかえて

「小さな拠点」（多世代交流・多機能型）の形成について、3つの事例を参考としながら検討してきた。各地域が置かれている地形や自然的地理的条件が異なり、歴史も違うため、「小さな拠点」を一律に扱うことはできないし、すべきではない。ただ、はっきりしたことは、住民の最も身近な農村共同体の重要性である。

大月町や柿木村の事例で見たように、農村共同体の活性化、再生の取り組みは、初めから複数の集落をセットにして「小さな拠点」を設定しないほうがよい。セット方式では、個々の単独集落の可能性を引き出せないからである。雲南市の海潮地区のように、15自治会の上に「地域自主組織」が圏域規模の取り組みをする方式は、住民参加もしっかりしており、参考になるだろう。

環境未来都市で知られる北海道下川町では、最近、町内の遠隔の集落「一の橋地区」の再生事業を行って、住民からも好評を得ている。かつて2,000人いたが今は140人ほどに人口減少した集落での、単独集落の再生事業である。住民とよく相談し、集住化住宅の整備を行い、商店も病院もない集落を「一の橋バイオビレッジ」として再生させてきた。社会サービスへのアクセスにも問題はなくなった。若者の定着も進みつつある。

最後にひと言。行政改革・経費削減目的だけの「小さな拠点」づくりではなく、住民とともに進める、住民生活の質の向上であって欲しい。